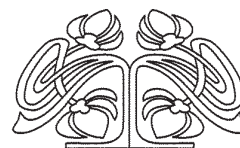




Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского»

# ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Научный журнал  
2019 Том 19

ISSN 1994-2540 (Print)  
ISSN 2542-1956 (Online)

Издается с 2007 года

Серия Экономика. Управление. Право, выпуск 4

Продолжение «Известий Императорского Николаевского Университета» 1910–1918, «Ученых записок СГУ» 1923–1962,  
«Известий Саратовского университета. Новая серия» 2001–2004

## СОДЕРЖАНИЕ

### Научный отдел

#### Экономика

**Трубицына Т. И., Трубицын А. Р.** Узловой пункт развития современной российской экономики 354

**Красильников О. Ю., Хусейн И. Я.** Изменение структуры рынка капитала в условиях становления цифровой экономики 361

**Куликов О. А.** Факторы реструктуризации рынков социальных услуг в условиях информационной экономики в России 370

#### Управление

**Голубева С. С., Голубниченко М. В.** Повышение эффективности деятельности предприятия на основе аутсорсинга 377

**Данилова М. В.** Интегральная методика оценки устойчивости филиалов электросетевой компании 387

**Курмакаева Е. Ш., Рындина А. О.** Анализ применения акцизов при ввозе товаров на территорию Российской Федерации в условиях членства в ЕАЭС 394

**Дерунова Е. А.** Формирование методического инструментария исследования региональных инновационных агросистем 400

**Челнокова О. Ю.** Индикаторы оценки эффективности функционирования региональных систем высшего образования 409

#### Право

**Анисимов А. П.** Правовой режим животных без владельца (бродячих животных) 415

**Троицкая Т. В.** Общественная палата в России: история создания и тенденции развития на современном этапе 422

**Амелин Р. В., Бессонов Л. В.** Правовой режим информационных ресурсов медицинских информационных систем 428

**Касаева Т. Г.** Антимонопольный комплаенс в России 436

**Подмарев А. А.** Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации 442

**Пискунова О. В.** Общесоциальные и специально-юридические средства обеспечения реализации правовых норм 450

**Алькова М. А., Альков Н. С.** Проблемы правового регулирования дополнительных гарантий детей, имеющих специальный правовой статус (на примере механизма предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения) 454

**Шапова А. А.** Конституционное право свободно производить информацию в системе информационных прав личности 462

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (специальности: 08.00.01; 08.00.05; 08.00.10; 08.00.12; 08.00.13; 08.00.14; 12.00.01; 12.00.02; 12.00.06; 12.00.12)

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Запись о регистрации СМИ ПИ № ФС77-76645 от 26 августа 2019 г.

Индекс издания в объединенном каталоге «Пресса России» 36012, раздел 30 «Научно-технические издания. Известия РАН. Известия вузов». Журнал выходит 4 раза в год

**Директор издательства**  
Бучко Ирина Юрьевна

**Редактор**  
Садыкова Марина Владимировна

**Художник**  
Соколов Дмитрий Валерьевич

**Редактор-стилист**  
Кочкаева Инна Анатольевна

**Верстка**  
Ковалева Наталья Владимировна

**Технический редактор**  
Каргин Игорь Анатольевич

**Корректор**  
Кочкаева Инна Анатольевна

**Адрес учредителя, издателя и издательства (редакции):**  
410012, Саратов, ул. Астраханская, 83  
**Тел.:** (845-2) 51-45-49, 52-26-89  
**E-mail:** izvestiya@info.sgu.ru

Подписано в печать 18.11.19.  
Подписано в свет 02.12.19.  
Формат 60×84 1/8.  
Усл. печ. л. 13,71 (14,75).  
Тираж 500 экз. Заказ 158-Т.  
Цена свободная

Отпечатано в типографии  
Саратовского университета.  
**Адрес типографии:**  
410012, Саратов, Б. Казачья, 112А

© Саратовский университет, 2019



## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал принимает к публикации на русском и английском языках общетеоретические, методические, дискуссионные, критические статьи, результаты исследований экономической и юридической науки в области экономической теории, экономики, организации, управления, государства и права.

Для рассмотрения статьи автору необходимо представить в редакцию следующие материалы: 1) текст статьи в электронном виде, включая УДК, сведения об авторах на русском и английском языках, ORCID автора, название, ключевые слова и структурированную аннотацию на русском и английском языках, список литературы, references в одном документе; 2) справку о результатах самопроверки статьи на наличие неправомерных заимствований; 3) договор на издание и предоставление права использования произведения. Статья направляется на рецензирование только после получения подписанного автором договора (лично в деканате экономического факультета или почтовым отправлением). Более подробная информация о правилах оформления статей и образцы оформления различных источников приведены вместе со стилизованным файлом по адресу: <http://eup.sgu.ru/ru/dlya-avtorov>.

Представляемая для публикации рукопись статьи должна быть законченной научной работой, содержащей важные научные результаты самостоятельных исследований теоретического или эмпирического уровня. Статья должна быть структурирована с использованием подзаголовков: например, Введение, Теоретический анализ, Эмпирический анализ, Результаты, Список литературы, оформлена в соответствии с требованиями и тщательно отредактирована.

Статьи подвергаются анонимному рецензированию и в случае положительного отзыва – научному и контрольному редактированию. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде в течение трех недель. Статья, задержанная на больший срок или требующая повторной доработки, рассматривается как вновь поступившая. Редакция оставляет за собой право проводить редакторскую, корректорскую и допечатную правку текстов статей, не изменяющую их основного смысла, без согласования с автором. Статьи публикуются в порядке очередности.

Статьи и документы следует присылать в редколлегию Серии по электронной почте: [sgu-eup@gambler.ru](mailto:sgu-eup@gambler.ru), документы – простыми (не заказными) письмами по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, Саратовский университет, экономический факультет, деканат. Справки по тел.: деканат экономического факультета: (8452) 22-51-38. Сайт журнала: <http://eup.sgu.ru>

## CONTENTS

### Scientific Part

#### Economics

- Trubitsina T. I., Trubitsin A. R.** Key Point of Modern Russian Economy 354
- Krasilnikov O. Yu., Hussein I. Ya.** Capital Market Structure Changes in an Emerging Digital Economy 361
- Kulikov O. A.** Factors of Social Services Markets' Restructuring in the Information Economy in Russia 370

#### Management

- Golubeva S. S., Golubnichenko M. V.** Increasing Enterprise Efficiency Through Outsourcing 377
- Danilova M. V.** Integral Methodology for Assessing the Stability of Electrical Networks Companies 387
- Kurmakaeva E. Sh., Ryndina A. O.** The Analysis of the Excise Taxes' Use Concerning Goods Importation into the Territory of the Russian Federation in Terms of the EAEU Membership 394
- Derunova E. A.** Methodological Tools Formation for Regional Innovative Agrosystems Research 400
- Chelnokova O. Yu.** Indicators of the Regional Systems of Higher Education Efficiency Evaluation 409

#### Law

- Anisimov A. P.** The Legal Regime of the Animal Without the Owner (Stray Animals) 415
- Troitskaya T. V.** Civic Chamber in Russia: History of Creation and Development Trends at the Present Stage 422
- Amelin R. V., Bessonov L. V.** The Legal Regime of Information Resources of Medical Information Systems 428
- Kasaeva T. G.** Antimonopoly Compliance in Russia 436
- Podmarev A. A.** Federal Law as a Priority Form of Consolidating Restrictions on the Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Russian Federation 442
- Piskunova O. V.** Social and Special Legal Measures for Ensuring the Implementation of Legal Norms 450
- Alkova M. A., Alkov N. S.** Problems of Legal Regulation of Additional Guarantees for Children with Special Legal Status (Study into the Mechanism for Providing Housing for Orphans and Children Left Without Parental Care) 454
- Shapova A. A.** The Constitutional Right of Everyone to Freely Produce Information in the System of Personal Information Rights 462



**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА  
«ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. НОВАЯ СЕРИЯ.  
СЕРИЯ: Экономика. Управление. Право»**

**Главный редактор**

Балаш Ольга Сергеевна, кандидат экон. наук, доцент (Саратов, Россия)

**Заместитель главного редактора**

Комкова Галина Николаевна, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)

**Ответственный секретарь**

Солодкая Татьяна Ивановна, кандидат физ.-мат. наук, доцент (Саратов, Россия)

**Члены редакционной коллегии:**

Александр Анна, PhD, профессор (Вайоминг, США)  
Анисимов Алексей Павлович, доктор юрид. наук, профессор (Волгоград, Россия)  
Балаш Владимир Алексеевич, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Бенюйт Уильям, PhD, профессор (Огайо, США)  
Ермасова Наталия Борисовна, PhD, доктор экон. наук, профессор (Иллинойс, США)  
Землянухин Александр Исаевич, доктор физ.-мат. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Козин Михаил Николаевич, доктор экон. наук, профессор (Москва, Россия)  
Красильников Олег Юрьевич, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Лхагвадори Ариунаа, PhD, профессор (Уланбатор, Монголия)  
Мингалева Жанна Аркадьевна, доктор экон. наук, профессор (Пермь, Россия)  
Муравьев Николай Васильевич, PhD, MBA, кандидат экон. наук (Данди, Великобритания)  
Носов Владимир Владимирович, доктор экон. наук, профессор (Москва, Россия)  
Орехова Елена Анатольевна, доктор экон. наук, профессор (Волжский, Россия)  
Разгельдеев Назир Тагирович, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Сидоров Сергей Петрович, доктор физ.-мат. наук, доцент (Саратов, Россия)  
Синюкова Татьяна Витальевна, кандидат юрид. наук, доцент (Саратов, Россия)  
Стойлова Десислава, PhD, профессор (Благоевград, Болгария)  
Трубицына Тамара Ивановна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Фирсова Анна Александровна, доктор экон. наук, доцент (Саратов, Россия)  
Хрусталев Виталий Николаевич, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Цыбулевская Ольга Ивановна, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Черемисинов Георгий Александрович, доктор экон. наук, доцент (Саратов, Россия)  
Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)  
Эретин Сефика Шуле, PhD, профессор (Анкара, Турция)

**EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL  
«IZVESTIYA of SARATOV UNIVERSITY. NEW SERIES.  
SERIES: Economics. Management. Law»**

**Editor-in-Chief** – Olga S. Balash (Saratov, Russia)

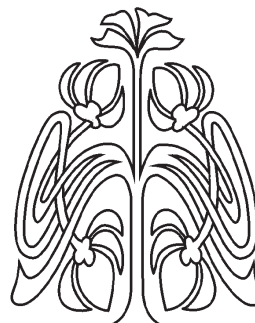
**Deputy Editor-in-Chief** – Galina N. Komkova (Saratov, Russia)

**Executive Secretary** – Tatyana I. Solodkaya (Saratov, Russia)

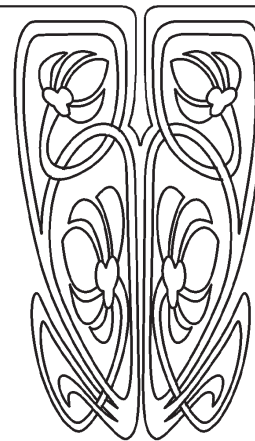
**Members of the Editorial Board:**

Anne Alexander (Wyoming, USA)  
Alexey P. Anisimov (Volgograd, Russia)  
Vladimir A. Balash (Saratov, Russia)  
William Benoit (Ohio, USA)  
Natalia B. Ermasova (Illinois, USA)  
Alexander I. Zemlyanukhin (Saratov, Russia)  
Mikhail N. Kozin (Moscow, Russia)  
Oleg U. Krasilnikov (Saratov, Russia)  
Ariunaa Lkhagvadorj (Ulaanbaatar, Mongolia)  
Zhanna A. Mingaleva (Perm, Russia)  
Nikolai V. Mouraviev (Dundee, United Kingdom)  
Vladimir V. Nosov (Moscow, Russia)

Elena A. Orekhova (Volgskii, Russia)  
Nazir T. Razgeldeev (Saratov, Russia)  
Sergey P. Sidorov (Saratov, Russia)  
Tatyana V. Sinyukova (Saratov, Russia)  
Desislava Stoilova (Blagoevgrad, Bulgaria)  
Tamara I. Trubitsina (Saratov, Russia)  
Anna A. Firsova (Saratov, Russia)  
Vitali N. Khrustaliov (Saratov, Russia)  
Olga I. Tsibulevskaya (Saratov, Russia)  
Georgy A. Cheremisinov (Saratov, Russia)  
Ekaterina S. Shugrina (Moscow, Russia)  
Şefika Ş. Erçetin (Ankara, Turkey)



**РЕДАКЦИОННАЯ  
КОЛЛЕГИЯ**





## ЭКОНОМИКА

УДК 330

### Узловой пункт развития современной российской экономики

Т. И. Трубицына, А. Р. Трубицын

Трубицына Тамара Ивановна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, trubitsinati@gmail.com

Трубицын Александр Романович, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, alexander.trubitsin@gmail.com

**Введение.** Теоретически и практически важно исследование отношений формирования узлового пункта развития экономики страны, поскольку это приведет к изменению хозяйственной политики, к совершенствованию экономических отношений. В статье рассматриваются актуальные проблемы современной экономики страны как базовое явление необходимости формирования узлового пункта этого процесса. **Теоретический анализ.** Дается понятие узлового пункта развития, современные характеристики этого узлового пункта развития и способы его осуществления, в том числе инновационные формы. **Обсуждение результатов.** В современной российской экономике назрела необходимость перехода к формированию узлового пункта развития экономики как целостного единого существования инфраструктуры взамен фрагментарному ее развитию, существующему в настоящее время. Выход на такое развитие объективно необходимо, хотя весьма трудно осуществимо. **Выводы.** Переход экономики на обеспечение узлового пункта развития требует существенных инвестиций и изменений в существовании федеральной и региональной власти.

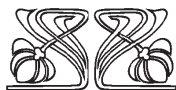
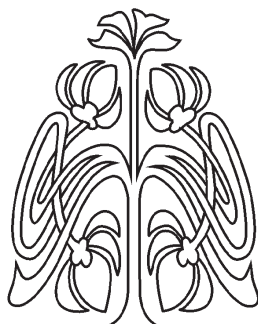
**Ключевые слова:** узловой пункт развития, инфраструктура, инвестиционная активность.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-354-360>

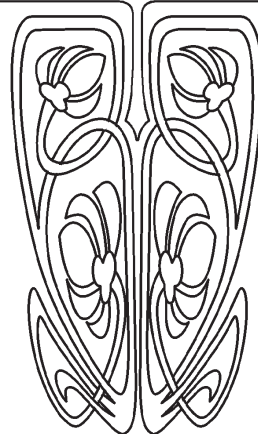
#### Введение

Постоянное внимание ученых-экономистов нашей страны привлекает изыскание возможностей развития экономики, поиски способов и эффективных форм осуществления такого развития. В числе современных экономических категорий наше внимание особо привлекла категория «узловой пункт развития экономики». Эта категория почти не используется в отечественной науке, хотя имеет важное значение, богатое содержание. В других науках эта категория тоже редко употребляется.

Ни один познавательный процесс не осуществляется без использования категорий. Известно, что категория представляет собой широкое понятие, в котором находят отражение наиболее широкие связи, отношения определенного явления. Экономическая категория в науке представляет собой теоретическое выражение отношений, существующих в экономике. Экономическая теория



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





имеет систему своих категорий, среди которых должна присутствовать категория «узловой пункт развития».

Для экономики категория «узловой пункт развития» особо важна, поскольку определение этого пункта изменяет главное направление выделения инвестиционных средств, организацию расходования инвестиций, меняет организацию всей экономической жизни страны. Это означает, что проблеме узлового пункта развития экономики страны на каждом определяющем этапе ее существования необходимо уделять особое внимание. История развития нашей страны показывает, что именно так и осуществлялась организация хозяйствования, хотя рассматриваемая экономическая категория учеными не употреблялась. Поэтому мы считаем, что использование предлагаемой категории более упорядочит рассуждения экономистов по применению практически значимых экономических категорий.

Научная категория «узловой пункт развития» использовал Гегель [1]. И ряд наук (особенно естественных и технических) эту категорию применяет. Думается, что наступило время, когда и экономической науке нужно применять эту категорию как упорядочившую знание и практику хозяйствования. Каково же экономическое содержание этой категории?

«Узловой пункт развития» представляет собой определение важнейшего экономического отношения, вбирающего в себя базовые характеристики каждого определяющего периода хозяйственного развития страны. Понимание этой категории не только позволяет обосновывать каждый период хозяйствования, но и находить формы и условия организации выделения, расходования средств, изменения целенаправленности главных усилий руководства экономикой, обеспечения наиболее эффективных способов взаимодействия организаций различных видов собственности.

Внимательное изучение истории экономического развития страны показывает, что такие узловые пункты развития в последнее столетие отыскивались, обозначались постоянно, и организация всей хозяйственной деятельности шла как реализация этих узловых пунктов. Иначе говоря, мы предлагаем использовать обозначенную экономическую категорию для объединения общих функций развития каждого периода. Такие периоды развития есть в каждой стране, но мы будем говорить только об отечественном хозяйствовании, не рассматривая исторические этапы хозяйствования, а сосредоточив внимание на современных хозяйственных процессах.

### Теоретический анализ

В настоящее время, по нашему мнению, таким узловым пунктом развития является комплексное создание инфраструктуры. Дело в том, что слабое, неупорядоченное наличие в стране инфраструктуры не позволяет должным образом осуществляться всем другим направлениям современного бытия экономики. Современное важнейшее изменение экономики страны как создание цифровой экономики тоже не может эффективно формироваться именно из-за отсутствия должной инфраструктуры в стране. Применение инвестиций слабо происходит тоже по этой же причине. Мы уверены, что особое и главное внимание при организации хозяйствования в стране должно быть направлено именно на создание инфраструктуры, ее упорядочение, выделение современных форм и поиск способов финансирования ее развития. При этом важное значение имеет в данном процессе взаимодействие форм собственности на равнозначных условиях их предприятий. На наш взгляд, применение современного инфраструктурного подхода к организации экономики ускорит переход хозяйства на цифру. И из определенной «мантры» как развитие цифровой экономики этот процесс превратится в практически реализуемый, а не декларируемый и искусственно насаждаемый, требующий от государства очень больших усилий и средств.

Современное хозяйствование основывается на развитой инфраструктуре. Известно, что инфраструктура в экономике понимается как комплекс отраслей, обслуживающих различные хозяйственные сферы, все виды экономических отношений, создающих условия нормального жизнеобеспечения фирм, регионов, государства, домашних хозяйств, населения [2]. Традиционно инфраструктура в системе экономического знания рассматривается не только как промышленная, социальная, рыночная, информационная инфраструктуры, но и более локальные ее виды (например, банковская инфраструктура, биржевая инфраструктура, инвестиционная инфраструктура и т.д.). Инфраструктура соотносится с ее материальным видом. Формируется в главных характеристиках инфраструктура государством: основные виды инфраструктуры, их размещение по территории страны, перспектива развития и совершенствования. Поскольку инфраструктура реально представляет собой перечень организаций, обслуживающих потребности всех субъектов экономики, постольку эти субъекты, удовлетворяя собственные потребности, участвуют в изменениях, вносимых в разные организационные виды инфраструктур.



Отсюда непрерывно возникающие и постоянно разрешаемые противоречия между интересами субъектов экономики и общими интересами государства как организующего в масштабах страны наличия и функционирования разных видов инфраструктуры. Появление 12 видов национальных проектов в современной России и непредставление развития инфраструктуры как особого национального проекта понятно, но не объяснимо. Дело в том, что формирование особого национального проекта по развитию всех видов инфраструктур в стране в настоящее время недостижимо из-за слабой управляемости хозяйством страны и из-за разобщенности управленческих действий в целом. Для того чтобы создать единую направленность и единую систему развития инфраструктуры страны, нужно изменить существенно управление экономикой, уйдя от фрагментарности, случайности этих процессов.

В научной литературе существует мнение, что инфраструктура может рассматриваться с позиций дополнительных накладных издержек, которые возникают при создании, использовании элементов инфраструктуры. В основном же в отечественной экономической науке содержание инфраструктуры понимается как комплекс условий, необходимых для нормального функционирования составных частей экономики и обеспечивающих снижение накладных расходов этими частями экономики, облегчающих оборот капитала. Изменение подхода к инфраструктуре позволит ее развивать не как прикладное явление, а как самостоятельное целостное явление со своими внутренними закономерностями, со своими требованиями к вложению в развитие собственной структуры.

### **Обсуждение результатов**

Мы уверены, что восприятие инфраструктуры страны как узлового пункта современного экономического развития позволит улучшить эффективность вложения инвестиций, активно привлечет инвесторов.

Поскольку одни и те же институты являются составными элементами самых различных инфраструктур, постольку один институциональный подход не может помочь раскрыть содержание и предназначение инфраструктуры в хозяйствовании как узлового пункта развития. Для этого нужен воспроизводственный и функциональный подходы не только к изучению инфраструктуры, но и к управлению ее целостным развитием. Фрагментарность формирования инфраструктуры значительно ухудшает отдачу от ее осуществления. Так, например, такой элемент,

как банки, является структурной составляющей многих инфраструктур. Это же относится и к другим институтам. Только выявление роли их в воспроизводстве и знание тех функций, какие выполняются этими институтами в различного вида инфраструктурах, позволяют соотносить разные институты и разные инфраструктуры. Иначе говоря, институты инфраструктуры нельзя полностью считать составными элементами определенных инфраструктур. Нужно выявлять функции этих институтов и по функциям соотносить их с той или иной инфраструктурой. То есть необходимо функционально дробить состав каждого института, входящего в инфраструктуру, и по функциям соотносить с разного вида инфраструктурами. Значит, понимание инфраструктуры как разного вида институтов, обеспечивающих благоприятные условия хозяйствования, ограничено. Нужно вычленять в этих институтах функции и уже по функциям соотносить с разного рода инфраструктурами. Но и такой подход к пониманию состава инфраструктуры неточен.

Только создание совершенно нового восприятия инфраструктуры как единого целостного явления, обеспеченного общим управлением с детализацией по интересам субъектов хозяйствования, даст современный подход к активизации действий по ускоренному осуществлению узлового пункта развития экономики России. Взаимодействие различных видов инфраструктур является всеобщей связью в их системе. Познание их взаимодействия позволяет с наибольшей эффективностью использовать каждый вид инфраструктуры и их совместное существование в экономике как узлового пункта развития хозяйствования. Взаимодействие инфраструктур всегда конкретно, существует в реальной системе экономических отношений. Но виды инфраструктур связаны друг с другом общими условиями существования, общими процессами обслуживания экономики в целом. Их взаимодействие проявляется в наличии синергетических эффектов, влияющих на жизнедеятельность населения страны и развитие страны. Поиск форм использования видов инфраструктур, адекватных реальным современным условиям хозяйствования, соотносится с изучением взаимодействия видов инфраструктур. Зависят эти взаимодействия от отношений, сложившихся в национальной экономике, системы хозяйствования, степени развития производительных сил, самого производства, тех потребностей, какие существуют у населения. Иначе говоря, существовать отдельно друг от друга разные виды инфраструктуры не



могут. Лишь теоретически можно предположить их независимое друг от друга существование. Применяя метод абстрагирования, можно изучать теоретические характеристики каждого из видов инфраструктуры. В реалиях экономики взаимодействуют все виды инфраструктур, и их нужно рассматривать в настоящее время как узловой пункт развития экономики страны, управлять этим узловым пунктом. То есть мы считаем, что отдельные национальные проекты важны, но не сами по себе, а как раскрытие, конкретизация единого узлового пункта современного развития экономики. Это требует коренного изменения к подходу в управленческих решениях, выделении денежных средств на развитие экономики, чтобы не получалось такой картины, как в 2019 г., когда создалась такая картина с их инвестированием: из всех выделенных инвестиций на 12 национальных проектов на середину года было израсходовано чуть более 10% средств.

Рассматривая узловой пункт развития экономики страны, мы подчеркиваем особую значимость как выделения, так и использования инвестиций на обеспечение реализации этого узлового пункта развития экономики. Институты инвестирования узлового пункта развития экономики могут быть ориентированы на обгоняющий темп развития, а могут и тормозить развитие, снижать эффективность. При этом важно учитывать наличие институциональной сегментации воздействия на узловой пункт развития экономики. Инвестирование узлового пункта развития экономики может быть инновационным и инерционным. Обе эти формы инвестирования важны для обеспечения движения институтов экономики. Инновационное инвестирование означает, что каждый из видов инфраструктур должен формироваться как инновационный (поскольку это обеспечивает возможность изменчивости экономики), но одновременно должна существовать определенная инерционность в обеспечении прогресса движения узлового пункта развития экономики страны, что сохраняет устойчивость хозяйствования, без чего само существование страны невозможно.

Изменяя подходы к управлению экономикой страны, вводя проблему обеспечения существования узлового пункта развития экономики страны, именно сочетание инновационности и инерционности инвестирования позволяет людям привыкнуть к новым условиям. Следовательно, инвестирование узлового пункта развития экономики как создание целостного подхода к инфраструктуре требует изменений. Одной из важнейших составляющих этой деятельности

в инвестиционных процессах выступает инвестиционная активность субъектов экономики. Ее отличительной чертой является то, что это – особый вид деятельности в системе экономики, особые отношения, складывающиеся по поводу динамики инвестиций от задумки их вложения до получения результатов вложения в виде реальных инвестиций. Множество взаимодействий субъектов хозяйствования, различные нюансы их интересов переплетаются в отношениях инвестиционной активности. При этом инвестиционная активность субъектов экономики является важным экономическим показателем успешности хозяйствующего субъекта, позволяет оценить использование его потенциала.

Инвестиционная активность субъектов экономики представляет собой особый вид их деятельности, является сегментом деловой, экономической активности, позволяет реализовать узловой пункт развития экономики в каждый конкретный период. Субъектами отношения инвестиционной активности являются государство, регионы, предприятия (фирмы), общественные организации и индивиды (домашние хозяйства). В инвестиционной активности субъектов экономики проявляется детерминантный процесс накопления капитала. А это позволяет системно развивать единую инфраструктуру как узловой пункт развития экономики. Это проявляется в интенсивности и эффективности вложения инвестиций на договорных началах с учетом выбора одного из возможных вариантов их применения, закрепления этого варианта в реальных хозяйственных отношениях, снижения в связи с этим вариативности применения инвестиций и возможных потерь их эффективности. Инвестиционная активность субъектов экономики возникает в системе экономической неопределенности и несет в себе реальные возможности синергетических, кооперативных, экстенсивных, интенсивных и иных эффектов возможности реализации узлового пункта развития экономики.

Нередко предприниматели и государство вынуждены сокращать инвестиционную активность; валютные процессы ограничивают или стимулируют инвестиционную активность субъектов экономики путем снижения цены денег или роста доходности капитала; снижение доходов населения тоже является ограничителем наращивания инвестиционной активности субъектов экономики на основе отрицательной динамики покупательского спроса. Это резко усложняет реализацию узлового пункта развития экономики. Иначе говоря, меняя подходы к обеспечению развития экономики в определенный период,



управление страной должно в современный период реализовать инфраструктурный подход как единый целостный, претворять в жизнь усиление инвестиционной активности всех субъектов экономики.

Экономика России находится в настоящее время на перепутье собственного развития. С одной стороны, основные финансовые источники предоставляет экономике сырьевой сектор. И это влечет за собой стагнацию структуры экономики, стремление максимально обеспечить государству доходы от этого сегмента экономики. С другой стороны, инновационный тип развития становится одним из основополагающих процессов. Цифровая экономика сама требует больших инвестиций, но и способна приносить существенные доходы, какие могут обеспечить осуществление узлового пункта развития экономики – целостное инфраструктурное бытие. Инвестировать в инфраструктуру на данный момент в нашей стране рискованно и трудоемко, ждать же результатов от таких инвестиций приходится достаточно долго. Более того, чем масштабнее проект, тем в большей степени проявляются эти сдерживающие факторы особенно частных субъектов экономики. Таким образом, переход управления экономикой страны, ориентированный на реализацию узлового пункта развития, возможен в длительном периоде, с учетом подготовки специалистов, каковых пока в нашей стране нет, с учетом ориентации инвестиционных процессов на целостное инфраструктурное развитие. Должна быть создана национальная система реализации узлового пункта развития экономики, которая будет существовать как множество механизмов. В ней воплотятся все территориальные, хозяйственные, отраслевые связи, все претензии субъектов управления на реализацию собственных интересов, все амбиции и стремление господствовать в той или иной сфере. Важнейшим механизмом обеспечения существования узлового пункта развития экономики является общегосударственная политика. Этот механизм реальным становится только на уровне региона при осуществлении региональной политики, когда властные действия позволяют формировать региональные юридические законы (не противоречащие федеральным законам), создавать особую систему бюрократических действий для осуществления целей региональной власти.

В настоящее время значительно выросла группа собственников, не одобряющих экономические действия правительства современной России. Это означает, что усиливается открытое

и скрытое противодействие собственников решениям власти, если даже власть решит реализовать узловой пункт развития экономики. Собственники стремятся всячески обходить правила и реализовать права собственности в неправовом пространстве. Отсюда возникает взаимное совпадение интересов, которое реализуется в коррупционном механизме хозяйствования, что противостоит необходимости осуществлять узловой пункт развития экономики.

Общегосударственная политика всегда имеет как минимум два слагаемых: декларируемые процессы развития страны (цель, концепция, стремления правительства) и реальные социально-экономические процессы. Эти слагаемые могут быть с различными знаками. Как правило, первое слагаемое всегда обозначается как положительное, со знаком «+». Второе слагаемое правительство стремится тоже осуществлять как положительный процесс, но в России он очень часто идет с негативными последствиями, со знаком «-». Поэтому стремления власти дать простор осуществлению единого развития страны очень сложны, хотя убираются многие бюрократические препятствия, мешающие свободной целостной реализации интересов субъектов собственности.

Скорость перехода различных частей страны на формирование узлового пункта развития экономики тоже различна и не совпадает даже в тех частях, которые напрямую зависят друг от друга и обуславливают взаимную результативность. Механизм осуществления рассматриваемых процессов может сформироваться только тогда, когда единое целостное существование инфраструктуры в стране станет мерилom ее успеха. Это означает, что внедренные новшества ускоряют развитие страны. На наш взгляд, должно происходить согласование скорости изменений в регионах страны, в процессах инвестирования. Инновацией при этом может стать создание особых экономических зон, где ориентиром успеха развития станет единство, целостность инфраструктуры. По мнению социологов, серьезными препятствиями такого развития являются в нашей стране следующие факторы (% к опрошенным): коррупция, разбазаривание государственных денег и имущества (50%), слабость власти (33%), сопротивление чиновников и бюрократии (32%), неисполнение на местах законов (29%), отсутствие продуманной программы реформ (23%) [3].

Как видим, существенным препятствием развитию страны является коррупционный механизм. Ряд отраслей государство не может





финансировать, как не может отдать в частные руки некоторые отрасли. Поэтому в современных условиях неплохое решение проблемы может дать концессия как способ создания узлового пункта развития экономики. Только в развитие транспортной инфраструктуры, по расчетам экспертов, должно быть привлечено 10–12 млрд долл. в год. Это означает наличие инвестиционного рынка большого объема только в данной отрасли. При этом могут быть использованы передовые управленческие технологии, кадровые и организационные ресурсы бизнеса, которые могут обеспечивать высокое качество проектных, строительно-монтажных, эксплуатационных процессов. Для этого необходим постоянный мониторинг скорости развития отдельных секторов хозяйствования, скорости поступления в них инвестиций и величины отдачи от инвестиций в виде полученной прибыли, доходов, скорости окупаемости инвестиций. Значит, показатели этих процессов должны быть постоянными индикаторами, за которыми власть должна следить, поскольку отдельные собственники видят движение только собственного капитала и в лучшем случае – капитала конкурентов. Движение же совокупности капиталов, применяемых в регионе, может отследить только региональная власть, а по стране – федеральная власть.

### Выводы

Обобщая теоретические положения статьи, мы считаем, что значимым механизмом создания узлового пункта развития экономики является переход на совершенно новое осуществление развития инфраструктуры, когда все виды инвестиций и инвестиционной активности будут ориентированы на осуществление этого процесса. Большое значение при этом должен иметь социальный механизм. Основывается этот механизм, конечно, на экономических процессах. Однако именно социальное воздействие сильно на нем отражается. Социальные рычаги такого воздействия на создание единой целостной инфраструктуры в стране позволят изменить не только экономический, но и социальный климат в стране, чтобы результаты функционирования собственности доставались не только самим собственникам, но и обществу в целом,

государству на обеспечение общих интересов, развитие общих благ, позволят оптимизировать инвестиционные процессы. В социальном механизме потребности формируют нового человека, новые экономические запросы фирм, государства в целом. Иначе говоря, осуществляется социальное накопление, социальная капитализация управленческих действий государства. На этой базе может происходить рост капитализации объектов собственности, что очень важно для развития страны. Важны социально-экономические интеграторы, которые позволяют объединить хозяйствование в целостность.

Конечно, современному российскому обществу до такого состояния интеграции еще очень далеко. Но есть определенные виды таких интеграторов, которые действуют уже и сейчас. На наш взгляд, таким социально-экономическим интегратором является социальное партнерство собственников и инвесторов. При этом важно учитывать, что развитие данного партнерства должно не разрушать очаги такой интеграции, когда идет разнотемное развитие интересов инвесторов и интересов собственников. Формировать необходимо это партнерство корреспондирующимися темпами, чтобы обеспечивалось как развитие узлового пункта экономики, так и социальное партнерство.

Формой социального партнерства, а следовательно, формой социально-экономического интегратора сейчас может выступать социально ответственный бизнес. Такая направленность бизнеса, как функционирование собственности, позволяет решить очень многие проблемы, в частности, обеспечивать значительное развитие социальной сферы регионов.

### Список литературы

1. Гегель Г. В. Ф. *Философия религии* : в 2 т. Т. 1. М. : Мысль, 1975. 532 с.
2. Беков Р. С. *Динамика экономики – основы развития предпринимательства*. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2001. 264 с.
3. Коррупция как препятствие на пути экономического подъема России // Левада-центр : [сайт]. URL: <http://www.levada.ru/2007/06/26/korruptsiya-kakprepyatstvie-na-puti-ekon...> (дата обращения: 01.06.2017).

---

### Образец для цитирования:

Трубицына Т. И., Трубицын А. Р. Узловой пункт развития современной российской экономики // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 354–360. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-354-360>

---



## Key Point of Modern Russian Economy

T. I. Trubitsina, A. R. Trubitsin

Tamara I. Trubitsina, <https://orcid.org/0000-0002-1337-7881>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [trubitsinati@gmail.com](mailto:trubitsinati@gmail.com)

Alexander R. Trubitsin, <https://orcid.org/0000-0003-4194-6903>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [alexander.trubitsin@gmail.com](mailto:alexander.trubitsin@gmail.com)

**Introduction.** It is theoretically and practically important to study the relations of the formation of a key point in the country's economy development, since this will lead to a change in economic policy and to the improvement of economic relations. The article discusses the current problems of the country's modern economy as a basic phenomenon of the need to form a key point in this process. **Theoretical analysis.** The concept of a key point of development, its modern characteristics and methods for its implementation, including innovative forms, are given. **Discussion of results.** In the modern Russian economy, there is a need to proceed to the formation of a key point in the economy development as an integral single existence of infrastructure instead of its

fragmented development, which exists at present. Access to such a development is objectively necessary, although very difficult to achieve. **Conclusions.** The transition of the economy to providing a key point of development is objectively necessary. This requires substantial investment and changes in the existence of federal and regional authorities.

**Keywords:** key point, infrastructure, investment activity.

## Reference

1. Hegel G. V. F. *Filosofiya religii* [Philosophy of Religion: in 2 vols.]. Vol. 1. Moscow, Mysl' Publ., 1975. 532 p. (in Russian).
2. Bekov R. S. *Dinamika ekonomiki – osnovy razvitiya predprinimatel'stva* [Dynamics of the economy – the basis for the development of entrepreneurship]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 2001. 264 p. (in Russian).
3. Corruption as an obstacle to the economic recovery of Russia. *Levada-Center. Site*. Available at: <http://www.levada.ru/2007/06/26/korruptsiya-kak-prepyatstvie-na-puti-ekonomicheskogopodema-rossii/> (accessed 1 June 2017) (in Russian).

---

## Cite this article as:

Trubitsina T. I., Trubitsin A. R. Key Point of Modern Russian Economy. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 354–360 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-354-360>

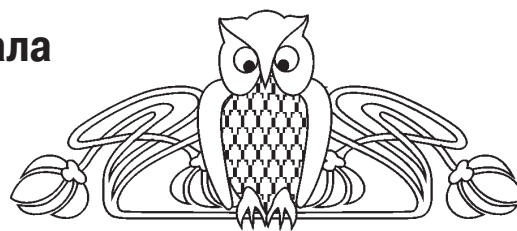
---



УДК 336.76+338.1

## Изменение структуры рынка капитала в условиях становления цифровой экономики

О. Ю. Красильников, И. Я. Хусейн



Красильников Олег Юрьевич, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, ok-russia@yandex.ru

Хусейн Имад Ясир, аспирант кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, tirolmen@yandex.ru

**Введение.** Структура рынка капитала может быть классифицирована по нескольким параметрам: временному, институциональному, организационному и др. В статье исследуется функциональная структура рынка капитала. **Теоретический анализ.** Проанализированы различные виды изменений в функциональной структуре рынка капитала в связи с цифровизацией экономики: человеческого, денежного, валютного, фондового, кредитного и инвестиционного. Особое внимание уделяется сдвигам в структуре человеческого капитала, связанным с замещением традиционных видов экономической деятельности (прежде всего, основанных на эксплуатации природных ресурсов) технологически более прогрессивными типами. Изменения в структуре денежного капитала представляют собой внедрение различных электронных платежных систем и внегосударственных денежных систем, созданных на основе криптовалют. Сдвиги в структуре капитала на валютном и фондовом рынках проявляются в переносе основных транзакций в виртуальную сферу. Изменение структуры кредитных рынков в условиях цифровизации имеет как свои положительные (рост кредитования), так и отрицательные стороны (увеличение просроченной задолженности). **Результаты.** Делается вывод о противоречивом влиянии изменений в структуре рынка капитала в условиях цифровизации на экономическую динамику.

**Ключевые слова:** рынок капитала, структура, цифровая экономика, человеческий, денежный, валютный, фондовый, кредитный, инвестиционный капитал.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-361-369>

### Введение

Рынок капитала – в общем определении – это такая часть финансового рынка, в которой формируются спрос и предложение на данный фактор производства как на краткосрочный, так и на долгосрочный периоды. Рынок капитала эволюционировал от появления рынка простейшего товарного производства, где обращение было в форме ростовщического капитала, к очень широкому развитию разнообразных финансовых рынков. Рынок капитала может быть структурирован по

разным параметрам. Его структура определяется множеством сфер, где осуществляются сделки с деньгами, их производными и ценными бумагами.

Существует несколько подходов к определению структуры рынка капитала. Временной подход – это деление рынков на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные. Институциональный подход: классификация рынков с точки зрения совокупности норм, правил и ограничений, структурирующих движение капитала во времени и пространстве. Организационный подход рассматривает систему всевозможных фондовых бирж, банков, других кредитно-финансовых учреждений, страховых компаний, пенсионных фондов и т.д.

Нас же, прежде всего, интересует функциональный подход, представляющий собой систему рыночных отношений по поводу аккумуляции, перераспределения и использования капиталов в целях обеспечения постоянного процесса воспроизводства. Особенно интересно будет рассмотреть изменение функциональной структуры в условиях становления цифровой экономики. Структурным сдвигом в широком смысле слова является качественное изменение взаимосвязей между элементами экономической системы, обусловленное неравномерной динамикой соотношения их количественных характеристик [1, с. 10].

### Теоретический анализ

С функциональной точки зрения существующие рынки капитала мы подразделяем на определенные категории (рис. 1).

Мы не случайно поставили на первое место рынок человеческого капитала как основного звена трансформации капитальной структуры в условиях цифровизации экономики. Под человеческим капиталом мы понимаем всех занятых в экономике как работников так и предпринимателей с их знаниями, умениями, навыками и опытом. Несомненным является тот факт, что качество и объем человеческого капитала в цифровой экономике возрастает. Так, согласно данным Всемирного экономического форума (World Economic Forum), с 2013 по 2015 г. по Индексу развития человеческого капитала (Human Capital Index) Россия поднялась с 51-го на 26-е место в мире [2].



Рис. 1. Функциональная структура рынка капитала

Fig. 1. Functional structure of the capital market

Сдвиги в структуре человеческого капитала в условиях цифровизации суть неотъемлемое свойство роста и развития экономики, поскольку в разных ее частях динамика происходящих количественных и качественных изменений существенно различается. Особенно сильно структурная неравномерность экономической динамики обнаруживается там, где широко применяется наиболее продуктивный в данных исторических условиях человеческий ресурс ведения хозяйственной деятельности. Для современных развитых национальных экономик таковым является отличающийся высокой степенью доходности, креативности, гибкости и мобильности человеческий капитал. Генерируя новое знание и преобразуя его в продуктивные, технологические, организационные и социальные инновации, человеческий капитал, изменяясь сам, вызывает подъем в интенсивно использующих его секторах и видах экономической деятельности. Объективно формирование постиндустриальной экономики зависит от результатов прохождения структурного сдвига, связанного с замещением традиционных видов экономической деятельности (прежде всего, основанных на эксплуатации природных ресурсов) технологически более прогрессивными вследствие их превосходства в насыщенности человеческим капиталом.

В ближайшем будущем намечается сокращение рабочих мест в традиционных сферах экономики. Так, в обозримой перспективе с внедрением беспилотных автомобилей наиболее значительное сокращение ожидает профессиональных водителей, в первую очередь так называемых дальнотойщиков. По данным сайта Autostat.ru, на 1 июля 2016 г. в России насчитывалось 3,69 млн грузовых

автомобилей. Даже если считать, что не за каждым автомобилем закреплен водитель, это огромная масса высвобождающихся работников. Затем последует сокращение среди служащих ГИБДД, придорожных кафе и т.д. по цепочке. И это только одна из сфер, где цифровизация экономики будет выдавливать на рынок труда работников традиционных отраслей. Развитие интернета вещей приведет к сокращению трудящихся в сфере услуг, ЖКХ, торговли и т.п. По оценкам специалистов, широкое внедрение цифровых технологий за 12 лет может высвободить до 12,5 млн человек. Кроме того, цифровизация способна обеспечить в российской экономике двух-трехкратный прирост производительности труда, что способствует снижению спроса на трудовые ресурсы [3].

Таким образом, в ближайшем будущем может возникнуть проблема переизбытка предложения рабочей силы в традиционных сферах народного хозяйства. Сможет ли цифровая экономика адсорбировать высвобождающихся работников традиционных отраслей экономики? Не возникнет ли застойная структурная безработица? Насколько замещающие структурные сдвиги со стороны высококвалифицированных работников смогут компенсировать падение спроса на трудовые ресурсы в традиционных сферах производства? К сожалению, мы вынуждены дать негативные ответы на данные вопросы. Масла в огонь подливает недалёковидная пенсионная реформа 2018 г. Ожидается, что только за 2019 г. рынок труд пополнится примерно на 660 тыс. человек (далее – по нарастающей), что значительно увеличит предложение рабочей силы, которое не будет подкрепляться соответствующим предложением



со стороны «работодателей-цифровиков» по причине низкой квалификации предпенсионеров [4].

Таким образом, основным противоречием структуры российского рынка труда на этапе становления цифровой экономики является несоответствие по объему и квалификации спроса предложению рабочей силы. Данное противоречие отражает разнонаправленные сдвиги в структуре рабочих мест. С одной стороны, это создание инновационных рабочих мест в сфере цифровой экономики, с другой – ликвидация рабочих мест в традиционных отраслях национального хозяйства.

По нашему мнению, адекватного замещения рабочих мест не произойдет, даже если будет налажена система переобучения персонала. Для объяснения этого феномена воспользуемся марксистской методологией и рассмотрим органическое строение капитала в цифровой экономике. Органическое строение капитала – это стоимостное строение, которое определяется техническим строением капитала и отражает его изменения. Оно выражается соотношением постоянного и переменного капиталов в общем объеме капитальных ресурсов [5, с. 158]. Стоимостное строение капитала – это отношение постоянного капитала (стоимости средств производства) к переменному капиталу (стоимости рабочей силы). Соответственно, техническое строение – это соотношение указанных переменных, выраженное в физических единицах (количество зданий, сооружений, машин и оборудования, а также работников).

Существует мнение, что с развитием информационной экономики значение материально-вещественного капитала снижается. Традиционная фирма представляет собой совокупность материальных средств производства и наемных работников различной степени квалификации. Производственные фонды интеллектуальной компании во многом утрачивают материальную основу и представляют собой, прежде всего, человеческий капитал. Достаточно иметь относительно недорогой компьютер, и креативный работник может оказывать целый комплекс услуг в виде программирования, интернет-продаж, финансового трейдинга и т.п.

Это верно только отчасти. Выявленная К. Марксом в XIX в. тенденция к возрастанию органического строения капитала с развитием цифровой экономики набирает еще более высокие темпы. Возьмем наш пример с беспилотными автомобилями. В подобной транспортной компании могут насчитываться сотни грузовиков. При этом обслуживающий персонал будет состоять из нескольких IT-специалистов и автомехаников. Исследователями корпорации «Intel» был изучен

потенциальный объем новой зарождающейся экономики, которая может возникнуть в процессе того, как водители постепенно становятся обычными пассажирами, не управляющими автомобилем. Благодаря сотрудникам «Intel» новая экономика получила название «экономика пассажиров». Подобная ситуация будет складываться и в других сферах цифровой экономики. Широкое распространение интернета вещей позволит с минимальными трудозатратами управлять огромными производственными, логистическими и агропромышленными комплексами. Так, по некоторым оценкам, из сферы торговли в течение 12 лет придется уйти более чем 3 млн работников. На втором месте по высвобождению – обрабатывающие производства: их должны будут покинуть более 2 млн работников к 2030 г. Далее следуют строительство, сельское хозяйство и транспорт: в каждой из этих сфер численность занятых сократится к 2030 г. почти на 1,2 млн человек [3].

Следующий элемент структуры рынка капитала – денежная сфера рыночных отношений, в которой объект сделки – денежный капитал, где формируются спрос и предложение на деньги как особый товар. Здесь происходят существенные структурные сдвиги под влиянием цифровых технологий, представляющие собой вытеснение наличных денег электронными (платежными) картами и широкое развитие внегосударственных денежных систем (ВДС) типа Биткоина [6].

По данным Банка России, за десять лет, с 2009 по 2019 г., количество эмитированных кредитными организациями платежных карт выросло с 119,8 до 272,6 млн штук, т.е. более чем в два раза [7]. Статистика роста суммарной капитализации криптовалют выглядит еще внушительней. Согласно данным Coinmarketcap, на 28 мая 2019 г. она составила 274 млрд долл. США [8]. И это учитывая тот факт, что первая криптовалюта биткоин появилась только в 2009 г.

В традиционной экономике за счет эффекта масштаба минимальный уровень транзакционных издержек достигается в рамках государственной денежной системы. В новой цифровой экономике на базе развития сети Интернет возможна экономия транзакционных издержек функционирования внегосударственных денежных систем на локальном и глобальном уровнях. При этом построение государственной денежной системы в цифровой экономике, наоборот, будет характеризоваться высокими издержками (выпуск наличных монет и купюр, хранение, инкассация и утилизация, содержание центрального банка, счетных машин и банкоматов, организация системы международных расчетов и финансовых центров). Можно предположить, что по мере



усиления конкуренции между различными ВДС издержки их функционирования будут значительно ниже подобных затрат государства.

Необходимо отметить тот факт, что для полноценного функционирования ВДС должны выполняться основные функции, присущие деньгам: мера стоимости, средства обращения и накопления. Привязка внегосударственных денежных единиц к существующим национальным валютам не позволяет им в полной мере выполнять указанные функции. Кроме того, это приводит к тому, что частные денежные системы оказываются подвержены тем же недугам, что и госденьги: инфляции, зависимости от государственной денежной политики, валютных курсов, игры спекулянтов и др.

По нашему мнению, наибольшими перспективами развития ВДС обладают крупнейшие системы поиска и фильтрации информации в Интернете, но полноценными они могут стать только тогда, когда частные деньги будут наравне с государственными котироваться на мировых валютных биржах, не только представлять собой виртуальную систему, но и быть привязанными к реальным материальным активам.

Возникает вопрос: как заставить людей пользоваться частными деньгами? Для этого они должны быть более удобными, чем государственные. В информационной экономике этот вопрос во многом решен. Современные платежные системы имеют сотни тысяч и даже миллионы пользователей. На смену «узаконенному принуждению» должно прийти «обычное договорное право», которое делает все необходимое без всякого закона, приписывающего особое значение тем или иным видам денег.

Эмиссия частных денег принимает значительные размеры, когда в экономике происходит глобальная трансформация, а государство не может проводить адекватную ей денежную политику или просто игнорирует происходящие в экономике изменения. Раз и навсегда запретить эмиссию внегосударственных обязательств в законодательном порядке практически невозможно. При самом суровом и регламентированном законодательстве всегда найдется лазейка для их эмиссии. Со временем денежная система приспособливается к появлению тех или иных частных денег, и в результате выживают лишь те новые разновидности внегосударственных валют, которые более эффективно выполняют денежные функции и более полно удовлетворяют потребности субъектов экономики.

Ярким примером зарождения подобных денежных систем являются интернет-деньги под названием «биткоин», которые не выпускаются кем бы то ни было, а «добываются» каждым

участником из «недр» Глобальной сети (новые монеты генерируются самой сетью, когда компьютер находит решение определенной вычислительной задачи).

Биткоин (от англ. *bit* – единица информации «бит», *coin* – монета) – электронная валюта (или криптовалюта), функционирование которой построено на принципах технологии блок-чейн, когда каждый новый блок несет информацию обо всех предыдущих. Основным отличием этой валюты является ее полная децентрализация и независимость, в отличие от всех остальных как электронных, так и реальных денег. У биткоина нет ни эмиссионных центров, ни банков, ни контролирующих органов. Все платежи полностью анонимны и никем не контролируются, а работа самой системы не может быть заблокирована либо остановлена.

Электронная валюта биткоин была запущена в 2009 г. Ее создателем является мифический японец Сатоши Накамото, которого никто никогда не видел. По убеждению автора ВДС, право на эмиссию денег принадлежит лишь участникам денежного оборота, а органы централизованной эмиссии должны быть упразднены. В системе существует два метода получения первоначального капитала: генерация монет клиентом Биткоина или покупка за другую валюту. Генерация монет происходит с момента активации системы, для этого достаточно установить и запустить программу-клиент на своем компьютере. Скорость и сумма сгенерированной валюты зависят от процессорной мощности компьютера.

Принцип эмиссии валюты спроектирован таким образом, что по мере возрастания денежной массы генерировать новые деньги становится все сложнее, так как цепочка блоков становится длиннее и требуются все большие компьютерные мощности. Это приводит к созданию крупных вычислительных пулов по поиску свободных для генерации монет ресурсов. Эмиссия валюты будет полностью остановлена в момент, когда сумма сгенерированных монет достигнет 21 млн. Таким образом предполагается избежать инфляционных процессов в системе. Дефляция также не является проблемой, так как денежная единица делится до 8-го десятичного знака.

Вместе с тем денежная система Биткоин обладает существенными недостатками. Главным из них является то, что в основе валюты лежат не затраты физического или умственного труда, не какой-либо продукт или услуга, а информационно-компьютерная мощность, т.е. абсолютно оторванный от человека и его способностей ресурс, сам по себе генерирующий деньги. У кого



мощнее компьютер – у того больше биткоинов. Здесь информационная теория стоимости приобретает свое окончательное воплощение. Средства обработки информации генерируют информацию о деньгах, которая воспринимается участниками денежного обращения в виде деформированного общественного договора. Участники ВДС, «добывающие» интернет-деньги, не вложив ни капли трудозатрат в создание новой валюты, лицемерно называют себя «шахтерами». В этом, по нашему мнению, заключается основной источник нестабильности и возможного краха денежной системы Биткоин.

Фактически внегосударственная денежная система Биткоин превратилась в своеобразную финансовую пирамиду и инструмент спекуляции. Денежная единица биткоин котируется рядом электронных бирж. Если в феврале 2011 г. рыночный курс криптовалюты равнялся одному доллару США, то к декабрю 2017 г. он достиг уровня в 20 000 долл. При этом на начало 2017 г. биткоин стоил около 1000 долл., т.е. его котировки увеличились только за год в 20 раз [9]. Ограниченность эмиссии и более чем тысячекратный рост курса валюты за короткое время, по существу, превратили биткоины в спекулятивный финансовый инструмент, используемый узкой группой

биржевых игроков. Новые интернет-деньги так и не стали массовым явлением, способным обеспечить растущий товарооборот. В них не заложен объективный механизм увеличения денежной массы, стимулирующий рост мировой экономики.

Наши опасения подтвердились, когда в феврале 2018 г. произошел более чем трехкратный обвал курса биткоина: с 20 000 долл. США конце 2017 г. до 6000 долл. в начале февраля 2018 г. (рис. 2, рассчитано авторами на основе данных сайта: <https://coinspot.io/charts>). Среди множества причин падения курса биткоина выделим следующие:

- государственные ограничения и запрет на проведение транзакций в Китае и ряде других стран. Если раньше в Китае происходило около 90% всех операций с криптовалютой, то сейчас там введен полный запрет как на их использование, так и на майнинг;

- на рынке появились различные конкурирующие денежные системы, построенные по тому же принципу пиринговых сетей: Ethereum (Эфириум), Ripple (Риппл) и др. В связи с тем, что многие инвесторы считают рынок биткоинов перегретым, они вкладывают средства в другие альтернативные криптовалюты, так называемые альткоины.

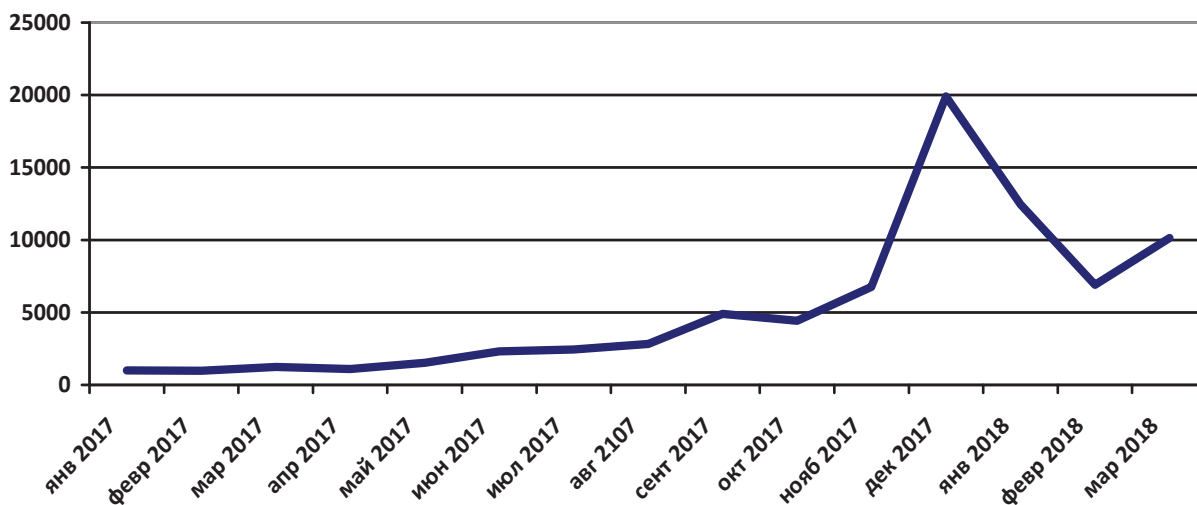


Рис. 2. Среднемесячный курс биткоина с января 2017 г. по март 2018 г., долл. США

Fig. 2. Average monthly Bitcoin exchange rate from January 2017 to March 2018, USD

Один из самых крупных рынков капитала представляет собой валютный рынок. Несмотря на то что он является частью денежного рынка, мы выделяем его в отдельную категорию из-за специфики функционирования, так как основная масса сделок на нем является спекулятивными, связанными с получением дохода на курсовых колебаниях. Кроме того, в целях хеджирования

валютных сделок часто выпускаются краткосрочные деривативы, которые увеличивают объем оборотов на рынке.

Под влиянием цифровизации экономики здесь также происходят значительные изменения. Большинство сделок на валютном рынке перемещается в виртуальную сферу и заключается на электронных биржах посредством



сети Интернет. Так, объем валютных торгов на Московской бирже (бывшей ММВБ), которые полностью ведутся в электронном режиме, по итогам 2018 г. составил 348 трлн руб., тогда как за весь 2009 г. общий объем торгов (включая акции и срочные контракты) составил 40,7 трлн руб. Рост – более чем в восемь раз [9].

При этом валютный рынок России слабо поддается регулированию, а Центральный банк придерживается политики так называемого неформального таргетирования курса рубля в целях снижения уровня инфляции.

Вопреки высказываниям руководителей экономического блока Правительства и ЦБ РФ о якобы спекулятивной природе падения курса рубля начиная с 2014 г., график на рис. 3 показывает четкую обратную корреляционную зависимость курса национальной валюты от динамики цен на нефть. Причем складывается впечатление, что Правительство и ЦБ РФ делают это сознательно, в целях пополнения выпадающих доходов бюджета в результате снижения цены на энергоносители. Соответственно, как только цена на нефть поднимается, курс рубля пропорционально растет.

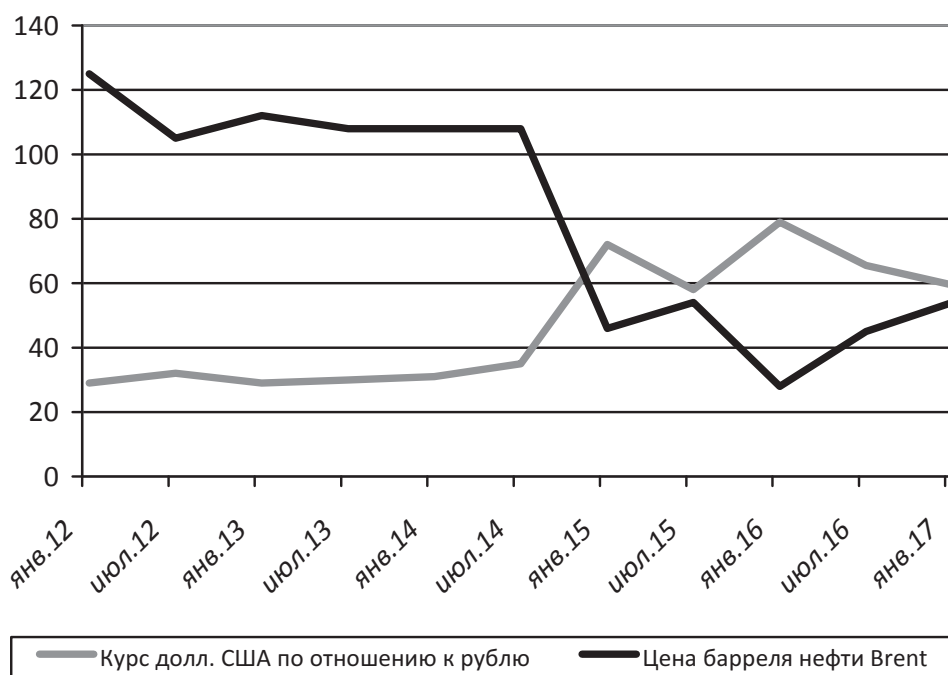


Рис. 3. Динамика курса доллара США по отношению к рублю и цены на нефть, по данным Росстата, руб.

Fig. 3. Dynamics of the us dollar against the ruble and oil prices according to Rosstat, rubles

Считается, что дешевый рубль выгоден экспортерам. Но это не так. От падения курса национальной валюты страдают и они, так как значительную долю комплектующих в сырьевых отраслях составляют изделия иностранного производства. Кроме того, в условиях падения мировых цен на энергоносители предприятия ТЭК вынуждены большую часть выпадающих доходов компенсировать за счет населения России. Поэтому, несмотря на дешевую нефть, мы наблюдаем неуклонный рост цен на бензин и другие нефтепродукты.

Целенаправленное ослабление рубля в интересах бюджета может усилить инфляционное давление на экономику, поскольку девальвация рубля, по оценке Минэкономразвития, вносит

более 60% в рост цен. Так, по данным Росстата, реальные доходы населения страны снижаются уже более четырех лет с 2014 г.

Еще один элемент рынка капитала – фондовый рынок. Здесь торгуются различные виды ценных бумаг и производных финансовых инструментов – фьючерсов и опционов. Данный сегмент позволяет перераспределять денежные средства, а также стимулирует вкладчиков к более активной инвестиционной деятельности. Представители реального сектора часто держат часть своих финансовых активов в ценных бумагах с целью дополнительного финансового заработка. Кроме того, они пользуются инвестиционными портфелями, которые позволяют распределять риски и доходы в различных временных промежутках.





Одним из важнейших направлений совершенствования структуры российского фондового рынка как части рынка капитала является развитие рынка облигаций и синдицированного кредитования. Мероприятия по развитию рынка облигаций, повышению его инвестиционной привлекательности, осуществляемые ЦБ РФ, привели к существенному увеличению объемов российского облигационного рынка, выходу на него новых эмитентов. Запуск программ выпуска коммерческих облигаций повысил доступность рынка капитала для новых заемщиков из числа малых и средних предприятий.

Использование в регуляторных целях национальных кредитных рейтингов позволило сохранить стабильность, обеспечить суверенитет национального финансового рынка. Развитие аккредитованных Банком России ценовых центров направлено на предотвращение практик ценового манипулирования, повышение прозрачности фондового рынка, обеспечение справедливой оценки активов.

Структурные облигации в условиях сложившейся экономической ситуации и с учетом снижения процентных ставок по традиционным облигациям позволят предлагать инвесторам более интересные продукты с более высокой доходностью [10, с. 11].

Следующим видом рынков капитала, структура которого меняется в процессе цифровизации, является рынок кредитных ресурсов. Кредит – одна из форм перемещения ссудного капитала. Основой его являются средства, высвобождаемые в процессе воспроизводства: это часть оборотного капитала в денежном эквиваленте, различные амортизационные фонды предприятий, прибыль, которая идет на расширение и обновление производства, а также сбережения и денежные доходы населения. Так, по данным Росстата, за счет банковских кредитных ресурсов в 2017 г. в основной капитал российских предприятий было вложено почти 1370 млрд руб., тогда как в 2000 г. – всего 30,6 млрд. В тройке лидеров по росту объема полученного кредитования в 2018 г., согласно данным Банка России, оказались следующие отрасли экономики: транспорт и связь (+32,8% за 2018 г.), сельское хозяйство (+15,9%) и торговля (+14%).

По данным сайта «Банки.ру», совокупный кредитный портфель российских банков увеличился за 2018 г. на 15% – до 52,9 трлн руб., без учета банков, не публиковавших отчетность. Это во многом определило общую динамику сектора. Объем кредитного портфеля на 1 января 2019 г. превысил 57% активов. К 1 января 2019 г. на балансах пяти крупнейших банков находилось

67,4% от общей суммы выданных кредитов, на топ-100 кредитных портфелей приходилось уже 97,3% (годом ранее – 63,4 и 96,9% соответственно). Это говорит о росте концентрации рынка кредитных ресурсов в эпоху цифровизации.

Удельный вес розничных кредитов в совокупном кредитном портфеле банковского сектора РФ увеличился за год с 25,3 до 26,8%, выросла и доля прочих кредитов. При этом доля корпоративных кредитов, соответственно, сократилась – с 70,2 до 68,3%, но при этом в абсолютном выражении их объем вырос на 4,2 трлн руб., или на 12,4%.

Динамика просроченной задолженности в розничном и корпоративном сегменте в 2018 г. была разнонаправленной. Если просрочка по рознице сокращалась на протяжении трех кварталов (рост был только в III квартале – на 0,1%), то сумма просрочки по корпоративным кредитам три квартала 2018 г. росла, а сокращалась только в IV – на 3,6%. Наиболее высокий рост просроченной задолженности по корпоративным кредитам пришелся на I квартал – 9,4%. Розничная просрочка максимально сокращалась в IV квартале – на 6,7%. В итоге рост совокупной просроченной задолженности составил за год 3%. Для сравнения: в 2017 г. динамика «просрочки» составила 4,3%, а в 2016 г. была отрицательной.

При этом благодаря опережающему росту объемов кредитования удельный вес просрочки в совокупном кредитном портфеле на 1 января 2019 г. составил 5,5% (годом ранее – 6,2%). По данным финансового рейтинга «Банки.ру», доля просроченных ссуд в розничном портфеле сократилась за прошедший год с 7,0 до 5,1%, в корпоративном портфеле – с 5,9 до 5,7% [11]. Однако широкое внедрение кредитных карт и мобильный доступ к банковским услугам на современной стадии развития цифровой экономики могут спровоцировать в ближайшее время рост просроченной задолженности среди населения.

В качестве самостоятельного можно выделить рынок инвестиционного капитала: прямых и портфельных инвестиций. В роли продавцов на данном рынке выступают инвесторы. Они предлагают инвестиционный капитал с целью получения в будущем прибыли. Потребителями или покупателями выступают субъекты инвестирования. Они формируют спрос на инвестиционный капитал. Если портфельные инвестиции справедливо считаются спекулятивными, то развитие рынка прямых инвестиций способно дать толчок экономике в виде венчурного финансирования перспективных проектов, в том числе связанных с внедрением цифровых технологий. Что касается статистики по прямым иностран-



ным инвестициям в российскую экономику, то, по данным Росстата, в последние годы наблюдается устойчивый рост – с 6853 млн долл. США в 2015 г. до 28 684 млн долл. в 2017 г.

Рынок инвестиционного капитала состоит из следующих структурных компонентов:

- первичный инвестиционный рынок;
- вторичный инвестиционный рынок;
- инновационный (венчурный) инвестиционный рынок.

На первичном инвестиционном рынке происходит оборот реального капитала. На вторичном рынке происходит перелив реального капитала в финансовые активы. С развитием научно-технической революции и глобальной цифровизации экономики опережающими темпами происходит формирование нового вида инвестиционного рынка, его инновационного (венчурного) сегмента. Он связан с вложениями в развитие новейших отраслей экономики и науки, в развитие научного и интеллектуального потенциала.

Однако слабое развитие рынка капитала и отсутствие базиса институциональных инвесторов в лице страховых компаний и пенсионных фондов ограничивают возможности экономики по трансформации сбережений в долгосрочные инвестиции, столь необходимые для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан. При этом приток иностранных кредитных ресурсов в последние годы существенно замедлился из-за ограниченности доступа к внешним рынкам в результате введенных санкций рядом западных стран.

### Результаты

Цифровизация (дигитализация) – это давно назревший процесс качественного изменения принципов работы рынка капитала, поскольку финансовая сфера не требует обязательного физического перемещения или потребления ценностей, а основана на хранении и учете информации, которая легко преобразуется, накапливается и обрабатывается с помощью все более мощных средств вычислительной техники. Прежде всего, цифровые технологии позволяют увеличить объемы и скорость трансакций, фундаментально меняют принципы предоставления финансовых услуг. Повышается доступность капитальных ресурсов для физических и юридических лиц за счет появления новых способов их предоставления, расширяется линейка финансовых продуктов для потребителя.

Для участников рынка капитала внедрение новых технологий означает снижение издержек, возможность адаптировать услуги под запросы клиентов за счет эффективной обработки данных,

облегчение обмена информацией. Технологические инновации ведут к повышению эффективности финансового рынка, снижают стоимость входа на рынок новых компаний, формируют потребительские предпочтения постиндустриального типа.

В заключение нашего исследования необходимо ответить на вопрос: способствует ли изменение структуры рынка капитала в условиях цифровизации экономическому росту? Ответ на данный вопрос носит двойственный характер. Известно, что мировой кризис 2008–2009 гг. был спровоцирован проблемами ипотечного кредитования в США, в том числе и за счет внедрения цифровых технологий, повышающих доступность финансовых продуктов. Когда в результате выдачи плохих кредитов мыльный пузырь ипотечных облигаций лопнул, это тяжело отразилось на экономике не только США, но и всего мира. Особенно сильным было падение производства в России. Так, по данным Росстата, в 2009 г. было зафиксировано резкое снижение индекса физического объема ВВП на 7,8%.

Однако на повышательных трендах экономического цикла в условиях становления цифровой экономики накопление капитала и позитивные тенденции изменения структуры его рынка способны оказать положительное влияние на темпы экономического роста. Подтверждением тому является рост российской экономики в 2000–2007 гг. темпами 7–10% в год.

### Список литературы

1. Красильников О. Ю. Структурные сдвиги в экономике. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2001. 164 с.
2. Всемирный экономический форум : рейтинг стран мира по уровню развития человеческого капитала 2015 года. URL: <https://gtmarket.ru/news/2015/05/19/7160> (дата обращения: 27.06.2019).
3. Баишкатова А. Цифровизация ставит РФ на грань социального кризиса // Независимая газета. 06.04.2018. URL: [http://www.ng.ru/economics/2018-04-06/4\\_7206\\_digital.html](http://www.ng.ru/economics/2018-04-06/4_7206_digital.html) (дата обращения: 27.06.2019).
4. «Скоро предприниматель вымрет как класс». Как пенсионная реформа ударила по бизнесу. URL: [http://ekb.dk.ru/news/skoro-predprinimatel-vymret-kak-klass-kak-pensionnaya-reforma-udarila-po-biznesu-237115025?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](http://ekb.dk.ru/news/skoro-predprinimatel-vymret-kak-klass-kak-pensionnaya-reforma-udarila-po-biznesu-237115025?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (дата обращения: 28.06.2019).
5. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 3. Ч. 1. М. : Политиздат, 1985. 441 с.
6. Красильников О. Ю., Красильникова Е. В. Внегосударственные денежные системы в информационной экономике // Вопр. экономики. 2013. № 5. С. 151–158.
7. Центральный банк РФ : [сайт]. URL: [https://www.cbr.ru/statistics/p\\_sys/print.aspx?file=sheet013.htm](https://www.cbr.ru/statistics/p_sys/print.aspx?file=sheet013.htm) (дата обращения: 28.06.2019).



8. Total Market Cap : [сайт] URL: <https://coinmarketcap.com/charts/> (дата обращения: 30.06.2019).
9. Ежемесячные объемы торгов // Московская биржа : [сайт]. URL: <https://www.moex.com/s868> (дата обращения: 30.06.2019).
10. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. М. : Банк России, 2018. 59 с.
11. Обзор: банковский сектор в 2018 году. URL: <https://www.banki.ru/news/research/?id=10890092> (дата обращения: 30.06.2019).

#### Образец для цитирования:

Красильников О. Ю., Хусейн И. Я. Изменение структуры рынка капитала в условиях становления цифровой экономики // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 361–369. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-361-369>

#### Capital Market Structure Changes in an Emerging Digital Economy

O. Yu. Krasilnikov, I. Ya. Hussein

Oleg Yu. Krasilnikov, <https://orcid.org/0000-0002-2211-4370>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya Str., Saratov 410012, Russia, [ok-russia@yandex.ru](mailto:ok-russia@yandex.ru)

Imad Ya. Hussein, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [tirolmen@yandex.ru](mailto:tirolmen@yandex.ru)

**Introduction.** The structure of the capital market can be classified according to several parameters: time, institutional, organizational, etc. The article examines the functional structure of the capital market.

**Theoretical analysis.** Various types of changes in the functional structure of the capital market due to the digitalization of the economy – human, monetary, currency, stock, credit and investment – are analyzed. Particular attention is paid to changes in the structure of human capital associated with the replacement of traditional economic activities (primarily based on the exploitation of natural resources) by technologically more advanced types. First of all, changes in the structure of monetary capital are the introduction of various electronic payment systems and non-state monetary systems based on cryptocurrencies. Shifts in the capital structure in the foreign exchange and stock markets are manifested in the transfer of major transactions into the virtual sphere. Changing the structure of credit markets in the context of digitalization has both positive (growth of lending) and negative sides (increase in overdue debt). **Results.** A conclusion is made about the contradictory impact of the capital market structure changes on economic dynamics in the conditions of digitalization.

**Keywords:** capital market, structure, digital economy, human, monetary, currency, stock, credit, investment capital.

#### References

1. Krasil'nikov O. Yu. *Strukturnye sdvigi v ekonomike* [Structural shifts in the economy]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 2001. 164 p. (in Russian).
2. *Vsemirnyi ekonomicheskii forum: reiting stran mira po urovniu razvitiia chelovecheskogo kapitala 2015 goda* (World economic forum: ranking of the world countries

by the level of human capital development in 2015). Available at: <https://gtmarket.ru/news/2015/05/19/7160> (accessed 27 June 2019) (in Russian).

3. Bashkatova A. Digitalization puts Russia on the brink of social crisis. *Nezavisimaya gazeta* (Independent newspaper). 06.04.2018. Available at: [http://www.ng.ru/economics/2018-04-06/4\\_7206\\_digital.html](http://www.ng.ru/economics/2018-04-06/4_7206_digital.html) (accessed 27 June 2019) (in Russian).
4. “*Skoro predprinimatel' vymret kak klass*”. *Kak pensionnaya reforma udarila po biznesu* (“Soon the entrepreneur will be extinct as a class.” As pension reform has hit the business). Available at: [http://ekb.dk.ru/news/skoro-predprinimatel-vymret-kak-klass-kak-pensionnaya-reforma-udarila-po-biznesu-237115025?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](http://ekb.dk.ru/news/skoro-predprinimatel-vymret-kak-klass-kak-pensionnaya-reforma-udarila-po-biznesu-237115025?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (accessed 28 June 2019) (in Russian).
5. Marks K. *Kapital. Kritika politicheskoi ekonomii* [Capital. A critique of political economy]. Vol. 3. Pt. 1. Moscow, Politizdat Publ., 1985. 441 p. (in Russian).
6. Krasil'nikov O. Yu., Krasil'nikova E. V. Non-state monetary systems in the information economy. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 5, pp. 151–158. (in Russian).
7. *Tsentrал'nyi bank RF* (Central Bank of Russia. Site). Available at: [https://www.cbr.ru/statistics/p\\_sys/print.aspx?file=sheet013.htm](https://www.cbr.ru/statistics/p_sys/print.aspx?file=sheet013.htm) (accessed 28 June 2019) (in Russian).
8. *Total Market Cap*. Available at: <https://coinmarketcap.com> (accessed 30 June 2019).
9. Monthly trading volumes. *Moscow exchange. Site*. Available at: <https://www.moex.com/s868> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
10. *Osnovnye napravleniya razvitiya finansovogo rynka Rossiiskoi Federatsii na period 2019–2021 godov* [The main directions of development of the financial market of the Russian Federation for the period 2019–2021]. Moscow, Bank Rossii Publ., 2018. 59 p. (in Russian).
11. *Obzor: bankovskiy sektor v 2018 godu* (Overview: banking sector in 2018). Available at: <https://www.banki.ru/news/research/?id=10890092> (accessed 30 June 2019) (in Russian).

#### Cite this article as:

Krasilnikov O. Yu., Hussein I. Ya. Capital Market Structure Changes in an Emerging Digital Economy. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 361–369 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-361-369>



УДК 330.341.42

## Факторы реструктуризации рынков социальных услуг в условиях информационной экономики в России

О. А. Куликов

Куликов Олег Андреевич, аспирант кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, kulikovoleg@list.ru

**Введение.** Современная экономика, основанная на цифровых технологиях и новых моделях потребления, реструктурирует не только традиционные области предпринимательской деятельности, но и рынки, которые ранее не были подвержены влиянию частного капитала. Прежде всего это касается рынков, связанных с образованием и медицинской помощью.

**Теоретический анализ.** В основе понимания современной теории структурных изменений в экономической отрасли лежит концепция структурных сдвигов (качественных изменений) между тремя основными секторами (первичным, вторичным и третичным) (J. Kruger, C. Clark, S. Kuznets), обусловленных неравномерной динамикой их развития (О. Ю. Красильников). Теоретико-методологические подходы к изучению структурных сдвигов в современной экономике основываются на их оценке не как следствия, а как одного из источников экономического роста (J. Lin). На основе анализа структурных изменений определяются условия и задачи для активной структурной политики.

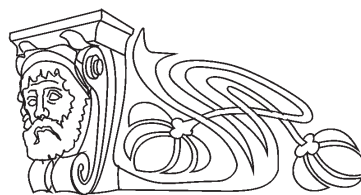
**Эмпирический анализ.** Декомпозированы факторы, влияющие на изменение структуры рынков сфер медицины и образования. Анализ реструктуризации рынков образовательных и медицинских услуг проводится по следующим направлениям: изменение характера спроса через новые модели потребления; изучение статистической информации о финансовых и натуральных объемах рынков медицинских и образовательных услуг; определение влияния государственной бюджетной политики в социальной сфере; оценка воздействия дисруптивных инноваций. **Результаты.** Среди наиболее значимых факторов, влияющих на экономическую структуру отраслей медицины и образования, выделяются такие, как: изменение клиентских предпочтений и модели потребления, реструктуризация рынка соответствующих услуг и появление новых внутрирыночных ниш, государственная политика, прямо или косвенно влияющая на перераспределение финансовых потоков внутри отраслей, и возросшее значение применения при производстве услуг современных цифровых технологий.

**Ключевые слова:** экономическая система, структурные сдвиги, рынок социальных услуг, цифровая экономика, эволюция потребительских моделей.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-370-376>

### Введение

Совокупность структурных нововведений и технологических инноваций, меняющих экономические условия в России с наступлением информационной экономики, не только модифицируют



сложившиеся рынки традиционного предпринимательства, связанного с производством и сбытом различных товаров и услуг, но и создают новые, причем зачастую связанные с предоставлением услуг, которые ранее в нашей стране находились вне законов рыночной экономики. Прежде всего такие рынки появились в социальных сферах, связанных с образованием и медицинской помощью.

### Теоретический анализ

Установление факторов, в результате влияния которых происходит изменение структуры рынков в определенных сферах, является одним из важнейших методов анализа экономической структуры в целом, а также помогает определить перспективы и направления развития социально-экономической среды внутри страны. Традиционно важными для России как для социально ориентированного государства являлись бюджетные учреждения образования и здравоохранения, которые в последнее десятилетие переживают определенную реструктуризацию и находятся в состоянии постоянной конкуренции с растущим частным сектором.

В этой связи важно понятие определения структурных изменений в экономической отрасли, а также связанная с ним система социально-экономических моделей. В рамках современных структуралистских концепций структурные изменения рассматриваются не как следствие, а как один из источников экономического роста [1, с. 198]. Следует отметить, что «на сегодняшний день не существует общей теории структурных изменений, однако есть различные концептуальные подходы, которые касаются объяснения структурных сдвигов между тремя основными секторами частного сектора (первичным, вторичным и третичным) и между отраслями внутри этих секторов» [2, с. 360]. Сюда, прежде всего, можно отнести концепцию, обосновывающую существование систематической последовательности развития первичного, вторичного и третичного секторов экономики [3, с. 108–109], а также связанные с этим подходом обобщения С. Кузнеця, который, в частности, писал, что «быстрые изменения в структуре производства неизбежны – с учетом



дифференцированного влияния технологических инноваций на ряд производственных секторов, разной эластичности внутреннего спроса на различные потребительские товары по доходам и меняющихся сравнительных преимуществ во внешней торговле» [4, с. 250].

О. Ю. Красильников понимает под структурным сдвигом «качественное изменение взаимосвязей между сопоставимыми элементами макроэкономической системы, обусловленное неравномерной динамикой соотношения их количественных характеристик» [5, с. 24]. Таким образом, О. Ю. Красильников определяет структурные сдвиги как явление, видоизменяющее взаимосвязи между частями структур и способное образовать новую структуру.

На основе анализа структурных изменений определяются условия и задачи для активной структурной политики, определяются основные драйверы и направления прогрессивных изменений. Это особенно важно для сфер экономики, имеющих «социальное» измерение.

### Эмпирический анализ

Факторы, влияющие на изменение структуры рынков медицинских и образовательных услуг, декомпозированы по нескольким группам, имеющим наибольшее значение именно для указанных рынков.

#### 1. Изменение характера спроса через новые модели потребления и потребительские ожидания.

Исходя из данных Росстата бюджета домохозяйств, которые проанализировали экономисты «ВТБ Капитал», следует, что на товары и услуги жители России тратят около 74% от общей суммы своего дохода, из них около 5% – на приобретение медицинских и образовательных услуг: по разным оценкам, примерно 3,7% – на посещение негосударственных учреждений здравоохранения и 1,1% – на образование [6].

Ниже приведены сравнительные показатели потребительских трат в сфере медицины в разных странах в процентном соотношении (рис. 1) [7].

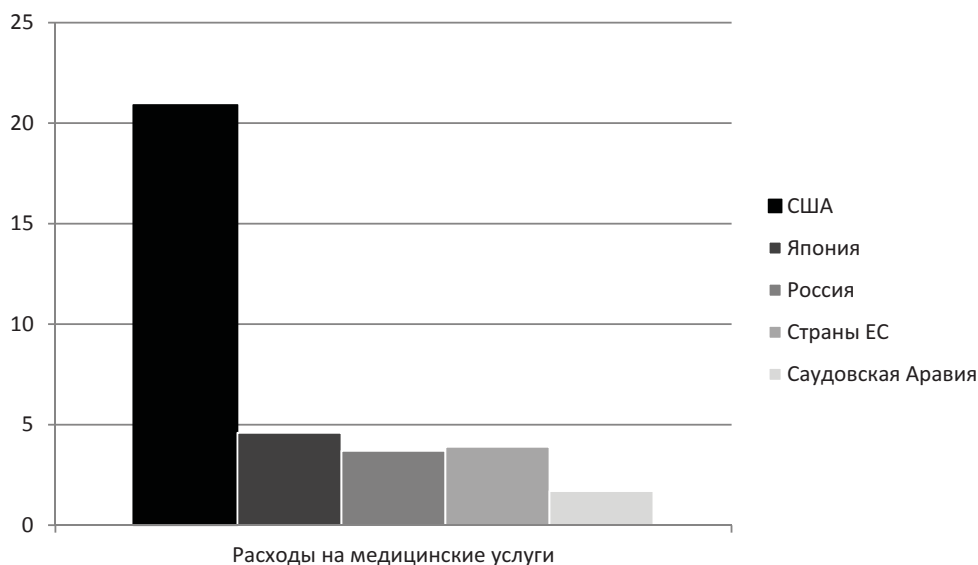


Рис. 1. Потребительские траты в сфере медицины в разных странах, %

Fig. 1. Consumer spending in the field of medicine in different countries, %

Существенно отличается показатель доли расходов у граждан США, однако в первую очередь это обусловлено действующей в Америке частной системой здравоохранения, затраты на которую поступают в медицинские клиники напрямую от потребителя.

При этом россияне при изменении доходов, повышении налогов или цен на товары и услуги не склонны менять долю своих расходов на медицинскую помощь: потребление сокращалось не более чем на 1,65%, а на образовательные услуги,

наоборот, увеличивалось. В первую очередь, речь идет о высшем образовании, которое в России стало своеобразной социальной нормой еще с 90-х гг. XX в.

Немаловажным является и то, что современный российский потребитель до сих пор находится в состоянии перехода от советской модели потребления к более современной, отвечающей условиям новой экономической действительности. Большая часть населения по-прежнему воспринимает свой доход как источник удовлет-



ворения ежедневных потребностей (продуктов питания, одежды и обуви), а ответственность, связанную с обеспечением медицинской помощи и образования, склонно перекладывать на государство.

Однако постепенная эволюция потребительской модели поведения в России происходит, потому что ее изменение протекает под влиянием не только социально-экономических или политических факторов, но и связано со вступлением в экономически активную жизнь новых поколений людей Y и Z, которые видят наибольшую полезность для себя в получении дополнительного образования и более склонны регулярно следить за состоянием своего здоровья. Эти новые потребительские ожидания накладывают на подход к организации предоставления услуг актуальные требования, которые на данный момент большинство государственных учреждений не может обеспечить. Маркетингизация, клиентоориентированность, оперативность и своевременность предоставления услуг образования и медицины традиционно не являлись целевыми показателями соответствующих государственных учреждений и, как следствие, стали основными точками роста и конкурентным преимуществом частного бизнеса в этих сферах.

## **2. Увеличение объемов рынков медицинских и образовательных услуг.**

Большую роль в изменении подходов в образовательной и медицинской деятельности экономических субъектов будут играть не только простые домохозяйства, но и крупные предприятия и их объединения. Прежде всего, это обусловлено новыми рыночными условиями, возникшими в ходе четвертой промышленной революции – необходимость постоянной реструктуризации внутри предприятия, динамичное развитие и ориентированность на активное внедрение инноваций в работу компании, а также модернизация существующих производственных мощностей. Эти тренды, в свою очередь, формируют требования к сотрудникам, в которых заинтересованы крупные отечественные холдинги. Для эффективной работы предприятия необходимы специалисты, обладающие не только фундаментальными знаниями соответствующей сферы, но и имеющие базовые навыки командной работы, способные применять теоретические правила и нормы на практике. Опыт российских предприятий показывает, что после получения профильного образования требуется дополнительный временной отрезок, чтобы не только интегрировать нового специалиста в коллектив, но и провести дополнительное обучение в соответствии со спецификой отраслевого направления, которое может занять до нескольких месяцев.

Совокупность этих факторов привела к необходимости создания внутри крупных предприятий корпоративные университеты и центры для подготовки кадров. Эта практика перенята у зарубежных компаний: на сегодняшний день одни из сильнейших структур такого профиля в стране – школы «ВАТ» и «Mars», т.е. иностранных компаний. Изначально они были созданы в их головных компаниях, а в российские структурные подразделения была перенесена методология.

Отечественные корпорации поддерживают этот тренд, и внутри таких компаний, как «РЖД», «Сбербанк», «Норильский никель», «Магнитогорский меткомбинат», «Росгосстрах», МТС, «Вымпелком», ВТБ, «Транснефть» и других, существуют программы, направленные на предоставление дополнительного образования сотрудникам внутри компании [8].

Нельзя назвать такие организации университетами в классическом понимании, так как они, как минимум на начальном этапе, не имеют собственной полноценной материально-технической базы, а преподавательский состав может быть сформирован из действующих преподавателей профильных государственных образовательных учреждений. Однако это не значит, что подобные корпоративные учебные центры не перерастут в будущем в полноценные образовательные организации, поддерживающие стратегию компании и корпоративную культуру головной корпорации.

К примеру, в действующем с 2010 г. корпоративном университете ОАО «РЖД» было разработано около 200 образовательных программ (в очном и дистанционном формате), по которым прошли обучение более 65 000 руководителей и ключевых специалистов ОАО «РЖД». Более 5000 человек прошли оценку корпоративных компетенций методом ассесмент-центра. В организации реализуется четырехступенчатая система корпоративного бизнес-обучения, соответствующего уровню мини-MBA (программы «Корпоративный лидер», «Корпоративный менеджмент», Корпоративная стратегия» и «Стратегический менеджмент») [9].

Стремление крупных компаний самостоятельно регулировать процесс профильной подготовки и дополнительного образования своих сотрудников также обусловлено необходимостью постоянной модернизации производственных мощностей и динамично меняющимися условиями рынков. Частный отечественный сектор экономики быстрее государственных организаций воспринимает и реагирует на появление технологических инноваций, и в соответствии



с этими изменениями предприятия постоянно корректируют свою стратегию выживания на рынке. Эффективность реализации такой стратегии во многом зависит от компетентности как топ-менеджеров компании, так и рядовых специалистов, занятых непосредственно производственным процессом. Таким образом, человеческий ресурс в условиях информационной экономики становится одним из основных конкурентных преимуществ на рынке, что в свою очередь мотивирует его крупных участников на инвестиции в сферу образования [10].

Выстраивается своеобразный симбиоз подготовки качественных кадров – государственные образовательные учреждения обеспечивают будущих специалистов базовыми теоретическими знаниями, а внутрикорпоративные университеты дополняют их узкоспециализированными навыками и прикладными практиками. Однако то, как распределятся роли между этими взаимодополняющими друг друга сторонами в новых социально-экономических условиях, точно спрогнозировать практически невозможно.

Спрос на медицинские услуги у крупных компаний также увеличивается в последние

годы. В первую очередь, это обусловлено усилившимся административным контролем над соблюдением законодательной базы в части проведения профилактических, пред-/после-сменных, пред-/послерейсовых, периодических медицинских осмотров, а также усилившейся в период экономических потрясений борьбой за рынок дополнительного медицинского страхования и крупных клиентов в лице государственных корпораций. Фактически в частном медицинском сегменте формируется новое направление – производственная медицина.

### 3. Государственная политика в социальных сферах.

Статьи государственных расходов, учитывающие федеральный и региональные бюджеты, в сфере медицинских и образовательных услуг традиционно занимают значительную долю среди остальных отраслей финансирования. Для сравнения на графике представлены консолидированные бюджеты по пяти основным направлениям: общегосударственные вопросы, образование, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, здравоохранение (рис. 2).

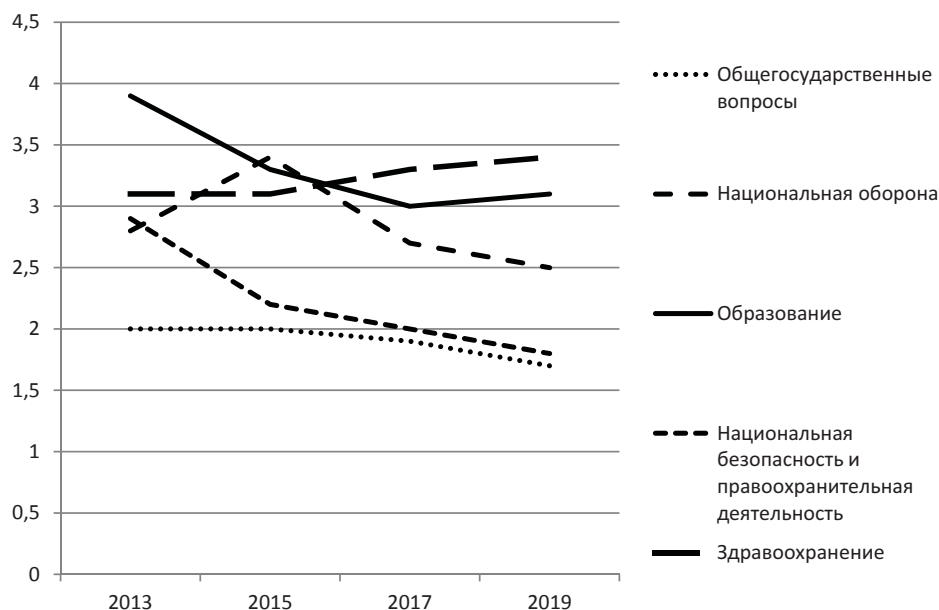


Рис. 2. График динамики изменения консолидированных бюджетов России с 2013 по 2019 г.  
 Fig. 2. Graph of the dynamics of changes in the consolidated budgets of Russia from 2013 to 2019

Из графика видно, что расходы государства на здравоохранение за последние три года имели тенденцию к росту, в то время как на образование, наоборот, – снижались с 2013 г. и только с 2017 г. за два года возросли на 0,1 трлн руб. Несмотря на противоположность этих двух векторов в финансировании, именно

такая политика Правительства России стала одним из факторов реструктуризации обеих сфер [11].

Сами рынки на протяжении рассматриваемого периода ежегодно наращивали объем, причем как в денежном выражении, так и в количестве оказанных услуг.



С 2013 г. рынок медицинских услуг в среднем растет не меньше чем на 5% в год, а в 2018 г. их оборот в России вырос на 11,6% по сравнению с 2017 г. Основным фактором роста данного показателя стало увеличение средней цены приема на 9,8% по сравнению с 2017 г. Однако, несмотря на то что выручка медицины растет опережающими темпами по отношению к численности приемов, из-за изменения структуры потребительского спроса на данный вид услуг, а также растущие требования к качеству оснащения медицинских организаций можно говорить о том, что сегмент частного здравоохранения сохранит динамику роста, сложившуюся за последние годы. Бюджетные инвестиции в государственную систему здравоохранения заставляют частные учреждения совершенствовать свою материально-техническую базу, формировать новые рыночные ниши (в пример можно привести недавно появившееся направление – телемедицина), а также участвовать в проектах по государственно-частному партнерству.

К 2021 г. эксперты ожидают рост рынка образования в целом до 2 трлн рублей, и, согласно их прогнозам, доля частного бизнеса составит около 18,9%. Несмотря на то что, в отличие от медицинской сферы, рынок образования в России характеризуется большей государственностью и централизованным финансированием, в ряде его сегментов ежегодно наблюдается увеличение доли частного капитала.

Согласно исследованиям Министерства образования России, рынок дошкольного образования на более чем 7% относится к коммерческим предприятиям. Кроме того, частному бизнесу практически на 100% принадлежит сегмент дополнительного школьного образования.

На фоне проведения достаточно жесткой государственной политики в отношении высших учебных заведений в стране, где за последние 10 лет было сокращено около 30%, рынок дополнительного профессионального образования показывает устойчивый рост. В 2018 г. оборот этого рынка в России вырос на 12,4% и достиг 103,8 млрд рублей, из которых всего 29,3% было профинансировано государственным бюджетом [12].

#### **4. Появление деструктивных инноваций.**

Во многом рост рынка услуг в эпоху информационной экономики обусловлен развитием цифровых технологий, каналов коммуникаций с клиентами и сокращением издержек на базовые бизнес-процессы предприятий.

В России, где государственные предприятия социальной сферы имеют достаточно высокий уровень бюрократизации, современные цифровые технологии проходят более длительную

апробацию и, как следствие, не приносят экономического эффекта, аналогичного с опытом иностранных компаний соответствующего профиля. Передовые коммуникационные, медицинские и образовательные технологии и инновации, от которых уже отказались за рубежом или в частном отечественном сегменте, на данный момент продолжают использоваться в бюджетных организациях. Это сказывается на многих факторах, формирующих эффективность учреждения, – репутации и потребительских ожиданиях, положению на рынке и конкурентоспособности внутри отрасли [13].

#### **Результаты**

Таким образом, среди наиболее значимых факторов, влияющих на экономическую структуру отраслей медицины и образования, можно выделить изменение клиентских предпочтений и модели потребления, реструктуризацию рынка соответствующих услуг и появление новых внутрирыночных ниш, государственную политику, прямо или косвенно влияющую на перераспределение финансовых потоков внутри отраслей, и возросшее значение применения при производстве услуг современных цифровых технологий.

При анализе влияния этих факторов на существующие рынки медицины и образования можно отметить, что за последнее время заметно увеличилась значимость частного капитала. На сегодняшний день нельзя однозначно констатировать, что негосударственный капитал сформировал независимые отрасли здравоохранения и образования внутри страны. При этом сохраняется динамика роста объемов сфер этих услуг, а также увеличивается количество социально-экономических процессов, стимулирующих их развитие.

#### **Список литературы**

1. *Lin J. Y.* New Structural Economics : A Framework for Rethinking Development // The World Bank Research Observer. 2011. Vol. 26, iss. 2. P. 193–221. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkr007>
2. *Kruger J. J.* Productivity and Structural Change : a Review of the Literature // Journal of Economic Surveys. 2008. Vol. 22, iss. 2. P. 330–363. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00539.x>
3. *Clark C.* The Conditions of Economic Progress. L. : Macmillan&Co, 1957. 720 p.
4. *Kuznets S.* Modern Economic Growth : Findings and Reflections // American Economic Review. 1973. Vol. 63, № 3. P. 247–258.
5. *Красильников О. Ю.* Теоретико-методологические основы исследования структурных сдвигов в современной экономике : дис. ... д-ра экон. наук. Саратов. 2001. 312 с.





6. Россияне готовы экономить на здоровье, но не на образовании // *Ведомости* : [сайт]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/03/23/754675-ekonomit-na-zdorove> (дата обращения: 30.06.2019).
7. Рейтинг стран мира по уровню расходов на образование // Гуманитарные технологии. Аналитический портал. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/expenditure-on-education/info> (дата обращения: 30.06.2019).
8. Частное образование в России // Центр стратегических разработок : [сайт]. URL: <https://www.csr.ru/news/chastnoe-obrazovanie-v-rossii/> (дата обращения: 30.06.2019).
9. Корпоративный университет РЖД. URL: <http://universitetrzd.ru> (дата обращения: 30.06.2019).
10. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М. : Изд-во «Э», 2017. 207 с.
11. Все еще социальное государство // РБК : [сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2016/12/15/584fd32e9a7947c251265ede> (дата обращения: 30.06.2019).
12. В 2018 г. оборот рынка дополнительного профессионального образования в России вырос на 12,4% и достиг 104 млрд руб. // РБК : [сайт]. URL: <https://marketing.rbc.ru/articles/10773/>(дата обращения: 30.06.2019).
13. ООО «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги» // Исследование рынка коммерческой медицины в России. URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-health-care-report-2017-rus/\\$FILE/ey-health-care-report-2017-rus.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-health-care-report-2017-rus/$FILE/ey-health-care-report-2017-rus.pdf) (дата обращения: 30.06.2019).

#### Образец для цитирования:

Куликов О. А. Факторы реструктуризации рынков социальных услуг в условиях информационной экономики в России // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 370–376. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-370-376>

#### Factors of Social Services Markets' Restructuring in the Information Economy in Russia

O. A. Kulikov

Oleg A. Kulikov, <https://orcid.org/0000-0003-0117-3563>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [kulikovoleg@list.ru](mailto:kulikovoleg@list.ru)

**Introduction.** A modern economy, based on digital technologies and new consumption patterns, is restructuring not only traditional areas of business, but also markets that were not previously influenced by private capital. First of all, this applies to markets related to education and medical care. **Theoretical analysis.** The understanding of the modern theory of structural changes in the economic sector is based on the concept of structural shifts (qualitative changes) between the three main sectors (primary, secondary and tertiary) (J. Kruger, C. Clark, S. Kuznets), due to the uneven dynamics of their development (O. Yu. Krasilnikov). Theoretical and methodological approaches to the study of structural changes in modern economics are based on their assessment not as a consequence, but as one of the sources of economic growth (J. Lin). Based on the analysis of structural changes, conditions and tasks for an active structural policy are determined. **Empirical analysis.** The factors influencing the change in the structure of markets in the fields of medicine and education are decomposed. An analysis of the educational and medical services markets' restructuring is carried out in the following areas: changing the nature of demand through new consumption patterns; the study of statistical information on the financial and physical volumes of the medical and educational services' markets; determination of the state budgetary policy impact in the social sphere; assessment of disruptive innovations' impact. **Results.** Among the most significant factors influencing the economic structure of the medical and educational sectors, there are such as changes in customer preferences

and consumption patterns, market for relevant services' restructuring and the emergence of new internal market niches, state policy that directly or indirectly affects the redistribution of financial flows within industries and the increased importance of modern digital technology application in the production of services. **Keywords:** economic system, structural changes, social services market, digital economy, evolution of consumer models.

#### References

1. Lin J. Y. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *The World Bank Research Observer*, 2011, vol. 26, iss. 2, pp. 193–221. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkr007>
2. Kruger J. J. Productivity and Structural Change: a Review of the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 2008, vol. 22, iss. 2, pp.330–363. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00539.x>
3. Clark C. *The Conditions of Economic Progress*. London, Macmillan&Co, 1957. 720 p.
4. Kuznets S. Modern Economic Growth: Findings and Reflections. *American Economic Review*, 1973, vol. 63, no. 3, pp. 247–258.
5. Krasilnikov O. Yu. *Teoretiko-metodologicheskiye osnovy issledovaniya strukturnykh sdvigov v sovremennoy ekonomike* [Theoretical and methodological foundations of the study of structural changes in the modern economy]. Diss. Dr. Sci. (Econ.). Saratov, 2001. 312 p. (in Russian).
6. Russians are ready to save on health, but not on education. *Vedomosti*. Site. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/03/23/754675-ekonomit-na-zdorove> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
7. The rating of the countries of the world in terms of spending on education. *Gumanitarnye tekhnologii*.



- Analiticheskiy portal* (Humanitarian technologies. Analytical portal). Available at: <https://gtmarket.ru/ratings/expenditure-on-education/info> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
8. Private education in Russia. *Tsentr strategicheskikh razrabotok* (Center for Strategic Research. Site). Available at: <https://www.csr.ru/news/chastnoe-obrazovanie-v-rossii/> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
  9. Corporate University of Russian Railways. Available at: <http://universitetrd.ru> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
  10. Schwab K. *Chetvertaia promyshlennaiia revoliutsiya* [The Fourth Industrial Revolution]. Moscow, Izd-vo "E", 2017. 207 p. (in Russian).
  11. Still a social state. *RBC. Site*. Available at: <https://www.rbc.ru/newspaper/2016/12/15/584fd32e9a7947c251265ede> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
  12. In 2018, the turnover of the market for continuing professional education in Russia grew by 12.4% and reached 104 billion rubles. *RBC. Site*. Available at: <https://marketing.rbc.ru/articles/10773/> (accessed 30 June 2019) (in Russian).
  13. Ernst & Young – Evaluation and Consulting Services LLC. *Issledovaniye rynka kommercheskoy meditsiny v Rossii* (Commercial Medicine Market Research in Russia). Available at: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-health-care-report-2017-rus/\\$FILE/ey-health-care-report-2017-rus.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-health-care-report-2017-rus/$FILE/ey-health-care-report-2017-rus.pdf) (accessed 30 June 2019) (in Russian).

---

**Cite this article as:**

Kulikov O. A. Factors of Social Services Markets' Restructuring in the Information Economy in Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 370–376 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-370-376>

---



## УПРАВЛЕНИЕ

УДК 65.01

### Повышение эффективности деятельности предприятия на основе аутсорсинга

С. С. Голубева, М. В. Голубниченко

Голубева Светлана Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, golubevass@mail.ru

Голубниченко Мария Валерьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, mvl04@mail.ru

**Введение.** Кризисные явления в экономике, высокая конкуренция на рынке, ежегодный рост цен на материальные ресурсы приводят к тому, что предприятия вынуждены для увеличения эффективности деятельности искать пути снижения себестоимости продукции, услуг. В большинстве случаев при решении задачи МОВ (Make-or-Buy Problem – «сделать или купить») предприятие получает значительную экономию и конкурентные преимущества при передаче в основном непрофильных функций сторонней организации. **Теоретический анализ.** Аутсорсинг как инновационная форма экономических и организационных отношений, которая обеспечивает прибыль предприятиям, последние десятилетия набирает обороты и в западных странах, и в российской практике. Передача некоторых функций предприятия внешним экспертам – признанная тенденция мировой экономики, которая позволяет предприятиям, организациям концентрироваться на основных процессах, чтобы увеличить качество управления. Отечественные предприятия в основном передают на аутсорсинг бухгалтерский учет, ведение документооборота, транспортировку грузов, информационно-компьютерную поддержку, рекламную деятельность, вопросы безопасности. **Эмпирический анализ.** Анализ деятельности крупного машиностроительного предприятия г. Саратова показал наличие проблем, связанных с необходимостью снижения себестоимости продукции, развития маркетинговых стратегий для увеличения доли рынка холодильной и морозильной бытовой техники. **Результаты.** Предложены мероприятия по совершенствованию деятельности предприятия, заключающиеся в передаче на аутсорсинг отдельных непрофильных функций предприятия, что позволило бы достигнуть экономического эффекта в виде годовой экономии и увеличения чистой прибыли фирмы.

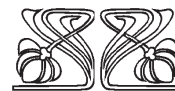
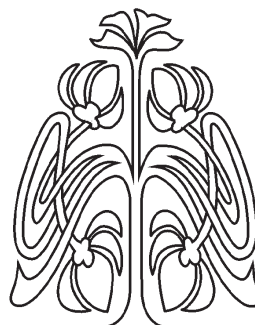
**Ключевые слова:** предприятие, анализ, аутсорсинг, подрядчик, затраты, доходы, прибыль, эффект.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-377-386>

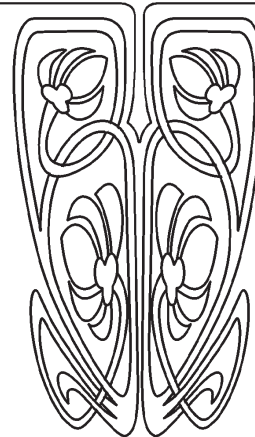
#### Введение

Направление в бизнесе, ставшее актуальным в последние годы, именуемое специалистами «аутсорсинг», на самом деле существует очень давно под другим названием. В юриспруденции это явление называют передачей функций уставной деятельности сторонней компании. Еще Филипп Котлер, известный маркетинголог, говорил: «Перепоручайте другим то, что они сделают проще и дешевле» [1, с. 35].

Зарождение аутсорсинга можно отнести на начало 60-х гг. прошлого века, когда компания EDS сэкономила General Motors



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





более 40% расходов информационно-компьютерным сопровождением его деятельности [2, 3].

Наиболее активное внедрение аутсорсинга происходило в 90-е гг. XX в. В настоящее время, по результатам социологических исследований, более 40% фирм передавали на аутсорсинг свои непрофильные функции, причем более 80% остались удовлетворенны работой компании-аутсорсера. В США сейчас на аутсорсинг передают функции свыше 43% фирм, европейские компании – свыше 30%. В сфере торговли эти показатели еще больше [2, 3].

Изначально родоначальником аутсорсинга в РФ было частное охранное предприятие (ЧОП), которое позволило множеству фирм защищать свое дело на высоком профессиональном уровне. Причем, по многим оценкам, услуги ЧОПа обходились дешевле содержания в штате компаний охраны.

ЧОПы, появившиеся 90-е гг. прошлого столетия, до сих пор существуют, преобразовавшись в серьезные фирмы, которые специализируются в сферах личной охраны, жилища и имущества, а также предоставляют услуги по технической защите объекта.

В начале 2000-х гг. в России начинается новая эра развития предпринимательства и активного интереса к новейшим технологиям, что проявляется в том числе в отказе от непрофильных для фирмы функций и концентрации сил на основной деятельности.

С развитием бизнеса и усилением конкуренции предприятия испытывают необходимость в грамотной рекламе. Двадцать лет назад грамотного специалиста в сфере рекламы было сложно найти, что стало предпосылкой создания рекламных фирм. Расходы на услуги рекламных агентств были даже выше, чем при выполнении работы своими силами, однако это была единственная возможность разработки качественного рекламного продукта [2–4].

В настоящее время аутсорсингом называют бизнес-технология, при которой происходит передача сторонней специализированной компании процесса и/или функции с учетом их ответственности за результаты выполнения работ [2].

Что касается нашей страны, то появление предпринимательской деятельности происходило в достаточно сложных конкурентных условиях, и потому важнейшей задачей отечественных бизнес-структур было и есть экономически выжить в условиях финансового кризиса.

С момента зарождения аутсорсинга в начале 2000-х гг. появились такие новые виды аутсорсинга, как производственный, сервисный, информационный, финансовый, управленческий и др.

Можно выделить следующие исторические этапы развития аутсорсинга:

- бурный рост информационно-компьютерных систем и технологий, создание компьютерных сетей, возможность быстрого обмена информацией, что привело к сильному сокращению стоимости передачи данных;

- рост научно-производственных кооперативных объединений для улучшения конкурентного преимущества;

- повсеместное использование международного стандарта качества.

Факторы формирования и развития аутсорсинга можно разделить по уровням на глобальный, национальный, межрегиональный, региональный и корпоративный. Также можно выделить внутренний уровень аутсорсинга, к которому можно отнести отсутствие собственного высококвалифицированного персонала по отдельным направлениям деятельности в связи с увеличением числа проектов.

В наше время аутсорсинг является важнейшим элементом современных хозяйственных механизмов. Во многих странах (США, Германия, Франция, Бразилия, Индия, Тайвань, Сингапур, Малайзия, Ирландия) вообще стали переходить на стратегический, т.е. полный, аутсорсинг [2, 5].

Изначально к аутсорсингу перешли совместные фирмы и представительства иностранных предприятий, в настоящее время его используют больше половины российских фирм и даже организаций государственного сектора.

Рост конкуренции на рынках заставляет предпринимательство увеличивать эффективность производства, сокращать затраты, осваивать новые рынки сбыта, производить новую продукцию. Часто эти проблемы можно решить при помощи аутсорсинга, который позволяет получать конкурентное преимущество при использовании внешней компетенции и дает возможность быстрого перераспределения ресурсов.

### **Теоретический анализ**

Термин «аутсорсинг» в переводе с английского означает применение внешнего источника и/или ресурса. Аутсорсинг отличается от сервисных услуг: последние выполняются разово, эпизодически и ограничены по времени. При аутсорсинге функция передается чаще всего на длительный срок для обеспечения бесперебойности работ (более 1 года). В отличие от сферы услуг аутсорсинг отличается тем, что сторонней организации передают целый бизнес-процесс [2, 3].

Экономия расходов при помощи аутсорсинга приводит к повышению рентабельности всей фирмы и появлению возможностей освобождения



соответствующих организационных, финансовых и человеческих ресурсов для развития новых направлений или концентрации усилий на других функциях, которые требуют пристального внимания.

Аутсорсинг является инновационной формой экономических и организационных отношений, обеспечивающей прибыль и набирающей обороты как в западных странах, так и в российской практике. Передача некоторых функций предприятия внешним экспертам – признанная тенденция мировой экономики, которая позволяет предприятиям, организациям концентрироваться на основных процессах, чтобы увеличить качество управления.

Различные определения термина «аутсорсинг» являются следствием довольно логического развития принципов, лежавших в основе разделения труда, существующего в классической экономической теории.

Основное различие субдоговора от аутсорсинга состоит в том, что система субдоговора покрывает только сферу исследования и производства, а у аутсорсинга есть все признаки субподрядного договора, будучи ее последней и более широкой формой. Его роль и значение вырастут в связи с дальнейшим прогрессом мировой экономики при помощи сетевого бизнеса.

Анализ показывает, что аутсорсинг – современный метод создания очень эффективных и конкурентоспособных организаций с последовательной концентрацией управления на основе формализации всех процессов, связанных с дизайном, производством, операцией и обслуживанием.

Многие бизнес-процессы, для которых нужны большие затраты, серьезное обучение, особая корпоративная культура, мотивация, большое доверие клиентов, гораздо проще отдать специалистам, чем организовывать несколько лет.

Многие компании придерживаются той точки зрения, что для оптимизации работы фирмы эффективно поглощение компаний, которые располагают всеми возможностями. Однако поглощение вызывает юридические проблемы, связанные с реорганизацией и необратимыми последствиями в случае неудачи. Очень редко все недостающие ресурсы находятся в поглощаемой фирме, часто они рассредоточены по разным службам, поэтому сотрудничество более эффективно в данном случае. Кроме того, стратегические союзы легко разорвать в непредвиденной ситуации. Это сотрудничество является, по сути, аутсорсингом [2].

Также аутсорсинг можно рассматривать как одну из форм организации групп в экономике. Отношения аутсорсинга для большинства крупномасштабных специализированных

компаний – это один из важнейших механизмов взаимодействия предприятий. Аутсорсинг способствует сокращению расходов, обеспечивает более эффективный характер внедрения инноваций благодаря принципу сотрудничества, приводящему к синергетическому эффекту.

Увеличение объемов производства и оборотов предприятий приводит к увеличению временных затрат на выполнение профильной деятельности, и поэтому фирмы начинают осознавать необходимость передачи вспомогательных функций и операций на аутсорсинг.

Смысл аутсорсинга заключается в том, что персонал работает у подрядчика, и заказчик не имеет отношения ни к выбору тех, кто будет непосредственно выполнять работу, ни к организации их труда.

Услуги аутсорсинга с юридической точки зрения – это договорные отношения, которые основаны на доверии, это партнерские отношения.

В настоящее время можно выделить различные виды аутсорсинга в зависимости от того, каковы специфика, отрасль, цель и задачи у фирмы, которая передает сторонней компании бизнес-процесс.

Положительные стороны аутсорсинга заключаются в том, что он способствует введению новых технологий, улучшению управляемости, сокращению и контролю расходов, поиску внутренних ресурсов для других целей, улучшению качества продуктов или услуг, сосредоточению компании на основной деятельности, дает возможности использования специализированного оборудования, знаний, технологий. Кроме того, благодаря аутсорсингу минимизируются риски в бизнес-процессах, экономятся средства, рабочие места, время и т.д.

Его отрицательными чертами являются: угроза утечки важной информации, опасность потери рабочих мест, передача избыточного количества существенных функций, сопротивление персонала. Также аутсорсинг при некоторых обстоятельствах оказывается более дорогим, чем предполагалось изначально.

Поэтому при решении проблемы выбора – переходить на аутсорсинг или нет, нужно учитывать не только соотношение цены и качества, но и возможность лучшего удовлетворения потребностей клиентов, количества предоставляемых услуг, сокращение времени входа на рынок новых товаров, владение интеллектуальной собственностью и др.

Проблема «произвести самим или купить» (Make-or-Buy Problem, MOB) имеет актуальность по сей день. Практически все предприятия сталкиваются с ней. Для производственных предприятий имеется только одна альтернатива: расширение видов деятельности или диверсификация.



В целом, при решении задачи МОВ можно выделить следующие моменты, на которых нужно сделать акцент:

- опыт работы аутсорсера в данной отрасли;
- удаленность офиса аутсорсера;
- количество клиентов;
- география деятельности аутсорсинговой фирмы;
- как осуществляется связь с клиентом;
- уровень технического оснащения;
- уровень информатизации фирмы;
- имеются ли сертификаты, аттестационные документы, награды в конкурсах;
- количество оказываемых услуг;
- стоимость услуг;
- насколько оперативно аутсорсер реагирует на требования клиента;
- обеспеченность необходимыми ресурсами;
- квалификация персонала;
- экономия при переходе на аутсорсинг;
- уровень сервиса при обслуживании клиентов;

- возможность контролировать переданные поставщику функции;
- страхование рисков;
- финансовая независимость;
- снижение себестоимости за счет перераспределения постоянных затрат и др.

### Эмпирический анализ

Анализ мирового рынка аутсорсинга, проведенный компаниями ValueNotes Research и Horses-for-Source в 2015 г., показал, что основными видами аутсорсинга в настоящее время являются аутсорсинг в сфере информационно-компьютерных технологий (Information Technology Outsourcing, ИТО), аутсорсинг бизнес-процессов (Business Process Outsourcing, ВРО), а также аутсорсинг знаниеемких процессов (Knowledge Process Outsourcing, КРО), к которому можно отнести финансовую и бизнес-аналитику, медиа- и юридические услуги, дизайн, анимацию и другие (рис. 1–4) [2].

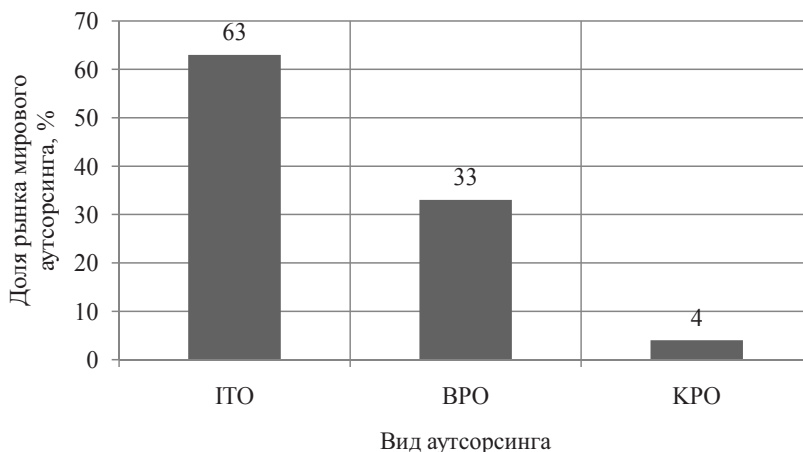


Рис. 1. Мировой рынок аутсорсинга [2]

Fig. 1. Global market of outsourcing [2]

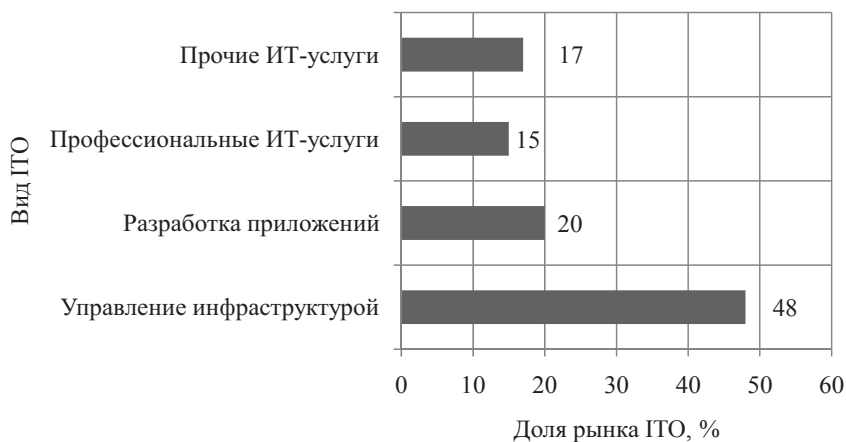


Рис. 2. Мировой рынок ИТО [2]

Fig. 2. World market of ITO [2]



Рис. 3. Мировой рынок ВРО [2]

Fig. 3. World market of BPO [2]

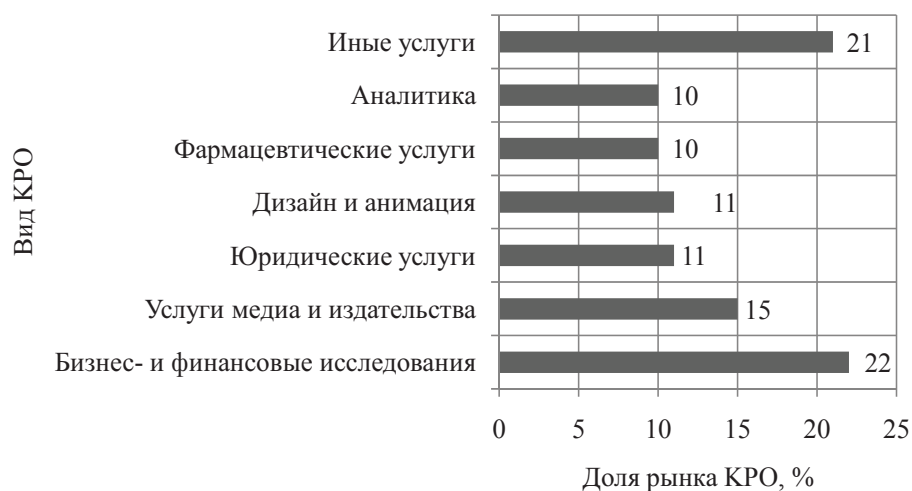


Рис. 4. Мировой рынок КРО [2]

Fig. 4. World market of KPO [2]

Результаты исследования, проведенного в 2018 г. компанией Forrester Research «Колесо глобальной технологической индустрии 2018» (Forrester Global Tech Industry Wheel 2018), показали, что в 2018 г. объем рынка глобального аутсорсинга составил более 800 млрд долл., и имеется тенденция ежегодного роста этого показателя [2].

Что касается российского рынка аутсорсинга, то он находится пока на стадии развития.

В последние годы отечественные предприятия аутсорсерам чаще всего отдают, по данным компаний BDO и РБК: вопросы безопасности, логистику, бухгалтерский учет, клининг, подбор персонала, информационно-компьютерную поддержку, бухгалтерский учет и другие (рис. 5).

Анализ опыта российских предприятий показал, что большее распространение получили аутсорсинг совместных предприятий и производственный аутсорсинг [2].

В случае аутсорсинга совместных предприятий создается новая компания для развития делового потенциала, причем сотрудники и активы переходят в совместную фирму, а не к подрядчику, что способствует повышению качества работ.

Производственный аутсорсинг применим в том случае, если головная компания-производитель продукции желает осуществить передачу отдельного процесса по производству комплектующих и деталей стороннему предприятию-производителю. Также возможны варианты передачи части своих служб другим фирмам и дальнейшее их взаимодействие в рамках аутсорсинга.

Также широкое распространение в РФ получил аутсорсинг бизнес-процессов (передача другой фирме бизнес-процесса, который не является для предприятия основным).

Основной причиной перехода на аутсорсинг бизнес-процессов является необходимость со-

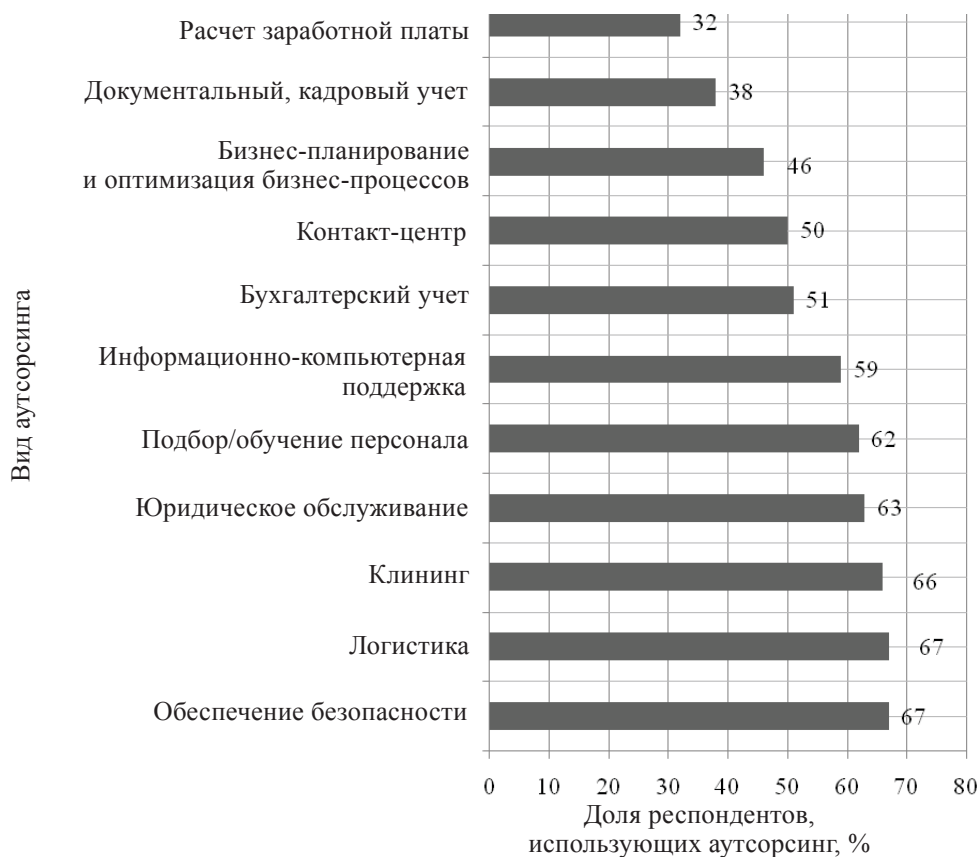


Рис. 5. Основные виды аутсорсинга в России

Fig. 5. Main types of outsourcing in Russia

крашения себестоимости продукции/услуг, а следовательно, предприятию требуется снизить расходы, в том числе и за счет передачи непрофильных функций сторонней компании (рис. 6).

Однако при этом появляется риск утечки персональной информации. Ситуация обостряется еще и несовершенством законодательства РФ в этой сфере (рис. 7).

При изучении вопросов, связанных с аутсорсингом в России, нужно уделить внимание оценке специфических для отечественных предприятий рисков, в том числе:

– недобросовестное использование аутсорсинговой схемы для проектов, в которых подразумевается государственное финансирование, для нецелевого использования выделяемых из бюджета средств;

– использование аутсорсинга в системах повышенного риска, в том числе для обеспечения безопасности (технологическая, радиационная, промышленная безопасность).

Для оценки экономического эффекта от внедрения аутсорсинга используется сравнение затрат и доходов при применении аутсорсинговой схемы и при выполнении функций своими

силами. Также в расчетах нужно учитывать дополнительные критерии, в том числе улучшение качества, возможность освоения нового рынка или продукта, объем реализации и др.

Основным эффектом от перехода на аутсорсинг является все же экономический эффект. Перспективные задачи аутсорсинга связаны с завоеванием большей доли рынка, укреплением деловой репутации фирмы, на которую влияет уровень издержек на организацию бизнес-процесса предприятия и экономического эффекта от него. В то же время благодаря внедрению методики аутсорсинга предприятие получает возможность экономить средства, в том числе и на административно-управленческие процессы. Также предприятие получает доступ к новым знаниям, основанным на большом опыте и улучшении управляемости бизнес-процессов. Можно улучшить качество услуг благодаря тому, что аутсорсер имеет большой опыт внедрения однотипных решений (выполнения одинаковых функций). Кроме того, при аутсорсинге повышается надежность и стабильность, так как вся ответственность ложится на подрядчика [2, 6].



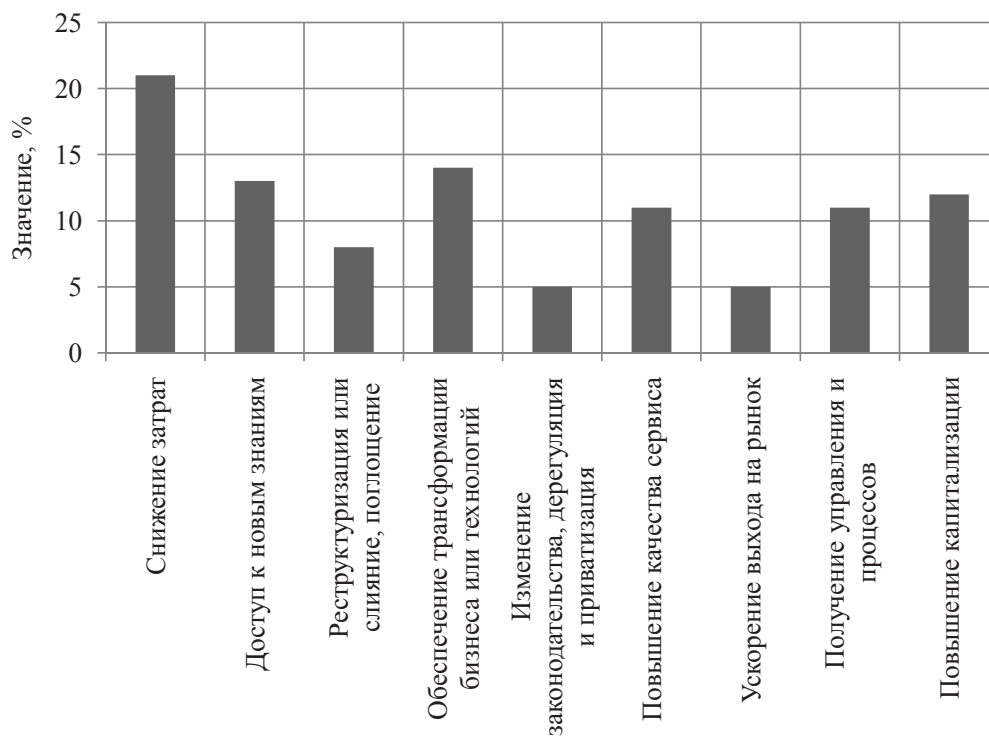


Рис. 6. Причины использования аутсорсинга

Fig. 6. Reasons for Outsourcing

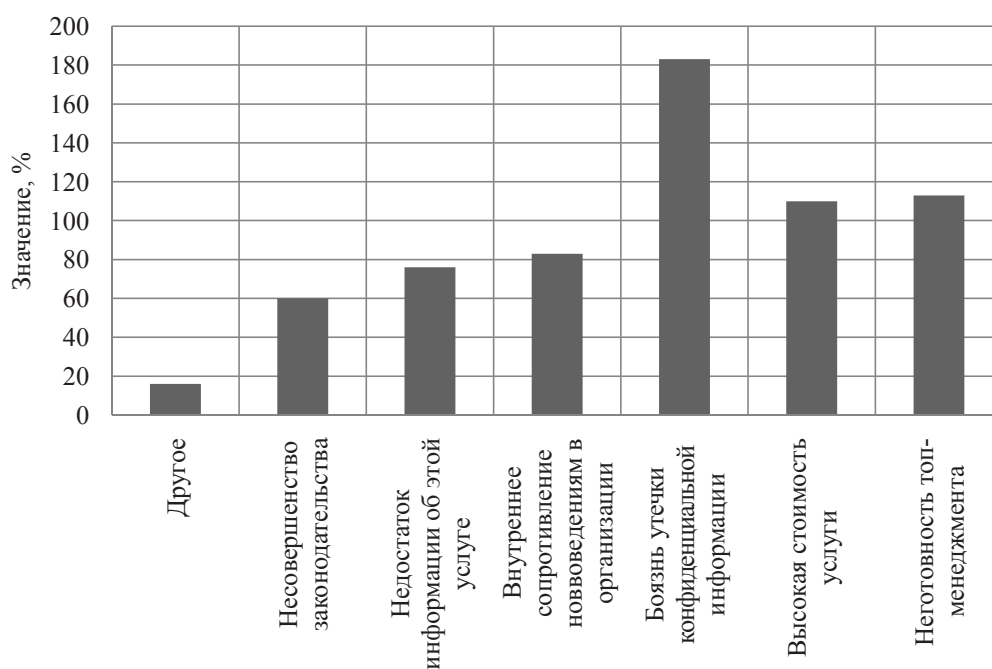


Рис. 7. Причины, препятствующие аутсорсингу

Fig. 7. Reasons for preventing outsourcing

Используя аутсорсинг, клиент может либо сократить часть функций, либо полностью ликвидировать подразделения, функции которых передают сторонней организации. Примером тому служат

многие предприятия, отдавшие на аутсорсинг транспортировку грузов, например, Мебельная фабрика «Калинка», ОАО «Газпром», Саратовский подшипниковый завод, ПАО «Магнит» и др.



Далее рассмотрим направления частичной передачи непрофильных функций на аутсорсинг на примере Саратовского электроагрегатного производственного объединения, которое было основано в 1939 г. и на сегодняшний день является одним из ведущих предприятий области, производящим электронные и электротехнические машины и механизмы, которые используются в различных отраслях экономики.

Характерной чертой холодильной бытовой техники марки «Саратов» считается то, что техника данной марки является лидером на рынке малолитражных холодильников. Для ООО

«СЭПО-ЗЭМ», как и для многих отечественных предприятий, актуальной проблемой является вопрос снижения себестоимости продукции и увеличения прибыли.

Одно из перспективных антикризисных направлений – это передача на аутсорсинг непрофильных функций. Поскольку анализируемое предприятие режимное, закрытое, то важнейшие функции невозможно передать аутсорсинговой компании. В то же время непрофильные функции лучше отдать специалистам, которые смогут их выполнить быстрее, качественнее и дешевле (таблица).

**SWOT-анализ аутсорсинга маркетинга и рекламы (на примере ООО «СЭПО-ЗЭМ»)**  
**SWOT Analysis of Outsourcing of Payroll Services (on the example of LLC “SEPO-ZEM”)**

Внутренние стороны External	<b>СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ</b> Strengths 1. Экономия 2. Независимая и объективная оценка 3. Профессионализм 4. Прозрачная оценка стоимости услуг и их качества 5. Финансовая ответственность поставщика 6. Гарантии постоянной безотказной работы 7. Отсутствие проблемы ухода ключевых сотрудников 8. Улучшение качества предоставляемых услуг 9. Знание передовых методов оценки	<b>СЛАБЫЕ СТОРОНЫ</b> Weaknesses 1. Возможность утечки конфиденциальных данных 2. Отсутствие быстрого результата 3. Отсутствие контроля компании-аутсорсера 4. Потери в случае обращения к недобросовестному аутсорсеру
Внешние стороны Internal	<b>ВОЗМОЖНОСТИ</b> Opportunities 1. Освобождение персонала для других видов работ 2. Сокращение численности сотрудников 3. Преобразование постоянных затрат в переменные 4. Повышение рентабельности деятельности 5. Повышение квалификации персонала 6. Доступ к новым знаниям и технологиям 7. Дополнительный доступ к финансам 8. Передача ответственности за выполнение конкретных функций	<b>УГРОЗЫ</b> Threats 1. Зависимость от аутсорсера, в том числе по вопросам безопасности 2. Отсутствие квалифицированного персонала со стратегическим видением 3. Недостаточный уровень зрелости заказчика 4. Ожидание невероятного результата

Анализ деятельности предприятия позволил определить, что для ООО «СЭПО-ЗЭМ» реальными для передачи на аутсорсинг являются маркетинг и реклама. Надо отметить, что продвижение товаров народного потребления у предприятия развито слабо, поэтому выходом в данной ситуации будет передача аутсорсеру функции отдела маркетинга.

У ООО «СЭПО-ЗЭМ» имеется достаточно много конкурентов и в России, и за рубежом, которые используют различные маркетинговые стратегии. Американские, европейские и азиатские производители занимают значительную часть рынка. Но ООО «СЭПО-ЗЭМ» сохраняет

позицию лидера малолитражной холодильной бытовой техники на отечественном рынке, отличается сравнительно невысокими ценами на продукцию.

Передача маркетинговых функций компании аутсорсеру может предоставить предприятию более качественные услуги за счет опыта, профессионализма, наличия узких специалистов и более эффективного использования времени. В среднем один аутсорсер выполняет работу в 2–3 раза быстрее штатного маркетолога. Кроме того, при аутсорсинге снижается финансовая нагрузка по бухгалтерскому и по кадровому администрированию персонала и издержек на:



поиск персонала, обучение, обеспечение рабочим местом, канцелярские принадлежности и прочие материалы для работы, компьютерную технику и ее обслуживание, транспорт и др. [2–4].

Исходя из вышесказанного, делаем вывод о целесообразности реорганизации отдела маркетинга и рассмотрении вопроса передачи маркетинговых функций аутсорсеру.

## Результаты

Произведенные расчеты перевода на аутсорсинг маркетинговой службы показали значительное сокращение времени на выполнение перечисленных функций силами аутсорсеров. Суммарный экономический эффект от предложенного мероприятия в виде годовой экономии для данного предприятия составит по предварительным расчетам 5535 тыс. руб. (рис. 8).

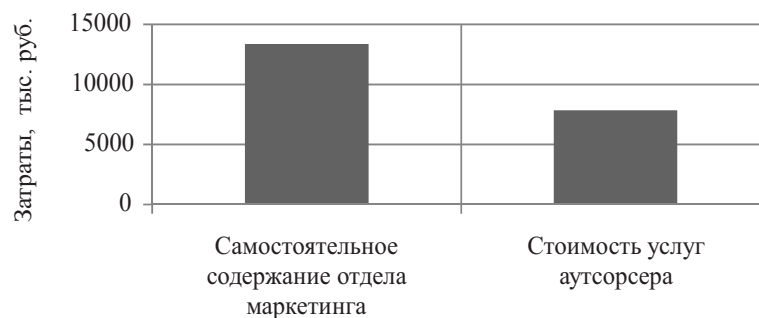


Рис. 8. Сравнение затрат при использовании аутсорсинга маркетинга и традиционном подходе

Fig. 8. Cost comparison using marketing outsourcing and the traditional approach

Резюмируя сказанное, следует отметить, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность предприятия в целом и использовать освободившиеся организационные, финансовые и человеческие ресурсы для развития новых направлений или концентрации усилий, не требующих повышенного внимания.

## Список литературы

1. Дашков А. А., Джамалдинова М. Д. Использование аутсорсинга для формирования стратегии организации. М. : ГОУ ВПО МГУЛ, 2009. 196 с.
2. Аутсорсинг в стратегии современного бизнеса. Лучшие практики успешной работы с поставщиками услуг. СПб. : Питер, 2019. 352 с.
3. Аникин Б. А., Рудая И. Л. Аутсорсинг и аутстаффинг : высокие технологии менеджмента : учеб. пособие. М. : Инфра-М, 2017. 330 с.
4. Зименков Р. И. Аутсорсинг в практике американских корпораций // США и Канада : экономика, политика, культура. 2019. Т. 49, вып. 6. С. 54–80. DOI: <https://doi.org/10.31857/S032120680005179-0>
5. Голубниченко М. В. Бухгалтерский учет в условиях развития цифровой экономики // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в развитии цифровой экономики : материалы XI Междунар. науч.-практ. конф. Саратов : Саратовский источник, 2018. С. 36–37.
6. Глушкова Ю. О. Модели затрат в цепях поставок интеграционных объединений // Логистические системы в глобальной экономике : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. (Красноярск, 2 марта 2018 г.) : электрон. сб. / СибГУ им. М. Ф. Решетнева. Красноярск, 2018. С. 97–101. Режим доступа: <https://sibsau.ru/index.php/nauka-i-innovatsii/nauchnye-meropriyatiya/konferentsii-sibgau/logisticheskie-sistemy-v-globalnoj-ekonomike>

## Образец для цитирования:

Голубева С. С., Голубниченко М. В. Повышение эффективности деятельности предприятия на основе аутсорсинга // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 377–386. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-377-386>

## Increasing Enterprise Efficiency Through Outsourcing

S. S. Golubeva, M.V. Golubnickenko

Svetlana S. Golubeva, <https://orcid.org/0000-0003-4310-4224>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, golubevass@mail.ru

Maria V. Golubnickenko, <https://orcid.org/0000-0001-9191-0859>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, mvl04@mail.ru

**Introduction.** Crisis events in the economy, high competition in the market, annual increase in prices of material resources lead enterprises to seek ways to reduce the cost of products/services in



order to increase efficiency. In most cases, when solving the MOB task ("make or buy"), the enterprise gets significant savings and competitive advantages in transferring, mainly non-core functions, to a third-party organization. **Theoretical analysis.** Outsourcing, as an innovative form of economic and organizational relations that provides profits to enterprises, has been gaining momentum in Western countries and Russian practice for recent decades. The transfer of some enterprise functions to external experts is a recognized trend of the world economy, which allows enterprises, organizations to concentrate on basic processes in order to improve the quality of management. Domestic enterprises mainly outsource accounting, document management, transport/cargo delivery, information and computer support, advertising activities, security issues. **Empirical analysis.** The analysis of the activity of a large machine-building enterprise in Saratov showed problems related to the need to reduce the cost of production, develop marketing strategies to increase the market share of refrigerating and freezing household appliances. **Results.** The results of the work are measures to improve the activity of the enterprise, consisting in outsourcing of certain non-core functions of the enterprise, which allowed to achieve economic effect in the form of annual savings and increase of net profit of the company. **Keywords:** enterprise, analysis, outsourcing, contractor, costs, revenues, profits, effect.

## References

1. Dashkov A. A., Dzhamaidina M. D. *Ispol'zovanie aoutsorsinga dlia formirovaniya strategii organizatsii* [The use of outsourcing to shape the organization's strategy]. Moscow, GOU VPO MGUL Publ., 2009. 196 p. (in Russian).
2. *Aoutsorsing v strategii sovremennogo biznesa. Luchshie praktiki uspeshnoi raboty s postavshchikami uslug* [Outsourcing in the strategy of modern business. Best practices for successful service providers]. St. Petersburg, Piter Publ., 2019. 352 p. (in Russian).
3. Anikin B. A., Rudaia I. L. *Aoutsorsing i autstaffing: vysokie tekhnologii menedzhmenta* [Outsourcing and outstaffing: high management technology]. Moscow, Infra-M Publ., 2017. 330 p. (in Russian).
4. Zimenkov R. I. The Practice of Outsourcing by American Corporations. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [USA and Canada: economy, politics, culture], 2019, vol. 49, iss. 6, pp. 54–80 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.31857/S032120680005179-0>
5. Golubnichenko M.V. Accounting in the Development of the Digital Economy. *Vzaimodeistvie vlasti, biznesa i obschestva v razvitii tsifrovoi ekonomiki* [Interaction of Government, Business and Society in the Development of the Digital Economy. Materials of the XI Int. sci. and pract. conf.]. Saratov, Saratovskiy istochnik Publ., pp. 36–37 (in Russian).
6. Glushkova Yu. O. The cost model in supply chains of integration associations. *Logistics systems in the global economy. Proceedings VIII of International scientific-practical conference (Krasnoyarsk, 2 March, 2018). Electronic collection.* Krasnoyarsk, 2018, pp. 97–101. Access mode: <https://sibsau.ru/index.php/nauka-iinnovatsii/nauchnye-meropriyatiya/konferentsii-sibgau/logisticheskie-sistemy-vglobalnoj-ekonomike> (in Russian).

## Cite this article as:

Golubeva S. S., Golubnichenko M. V. Increasing Enterprise Efficiency Through Outsourcing. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 377–386 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-377-386>



УДК 332.1

## Интегральная методика оценки устойчивости филиалов электросетевой компании

М. В. Данилова

Данилова Мария Владимировна, преподаватель кафедры экономики, аспирант, Институт экономики и менеджмента, Вятский государственный университет, Киров, maria.makarova.2015@inbox.ru

**Введение.** В статье презентуются результаты разработанной автором интегральной методики оценки устойчивости, апробированной на филиалах Межрегиональной распределительной сетевой компании Центра и Приволжья, которая отличается от уже известных методик количеством характеристик, коэффициентов и структурой. Выявлены основные индикаторы устойчивости филиалов электросетевой компании с учетом приоритетов деятельности отрасли. Проведена оценка устойчивости 9 филиалов, выявлены слабые и сильные стороны их деятельности. **Теоретический анализ.** Проанализированы основные подходы к понятию «устойчивость компании». Несмотря на обилие определений, можно выделить общие черты, которые характеризуют «устойчивое предприятие»: положительный результаты деятельности, долгосрочная платежеспособность, успешное противостояние внешним и внутренним воздействиям, целостность предприятия как системы и прочность внутренних и внешних связей, и все это в долгосрочной перспективе. **Эмпирический анализ.** Методика оценки устойчивости филиала электросетевой компании предполагает выделение основных индикаторов устойчивости филиала. В результате оценки деятельности компании по данным индикаторам целесообразно предложить интегральный показатель оценки устойчивости МРСК Центра и Приволжья. **Результаты.** В результате оценки филиалов по разработанной автором методике можно сделать ряд выводов о положении, сильных и слабых сторонах филиалов, усовершенствовать систему управления электроэнергетической отраслью, оптимизировав тем самым использование ресурсов, необходимых для устойчивого развития компании и отрасли в целом. **Ключевые слова:** электроэнергетика, методика оценки устойчивости, интегральный показатель устойчивости электросетевой компании.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-387-393>

### Введение

Электроэнергетика, выступая одной из основных инфраструктурных отраслей экономики, особо чувствительна к происходящей в России институциональной перестройке, которая является следствием социально-экономических преобразований [1]. В современном мире тенденции развития энергосистем вынуждают их к «цифровому переходу» – кардинально новому подходу к строению и управлению энергосистемой. В России единая энергосистема на данный момент не



предполагает капитальной трансформации, тем не менее, растущая неэффективность электроэнергетики выступает сдерживающим фактором для развития экономики и устойчивого развития электросетевых компаний [2].

### Теоретический анализ

Вопросы устойчивого развития в различных аспектах рассматриваются в работах В. Д. Андрианова, Ю. Ю. Соловьева, Н. Н. Погостина и Р. Л. Жамбекова, В. Д. Камаева, С. Н. Никешина, П. В. Окладского, А. С. Барканова, В. И. Захарченко, И. Я. Богданова, А. Т. Чеблокова, Н. Я. Коваленко, В. В. Богачева, Г. В. Савицкой, М. А. Вахнушиной, Н. В. Ляснимкова, В. В. Новожилова, И. Р. Пригожина.

Несмотря на немалое количество научных публикаций по заявленной проблематике, исследование методики оценки устойчивости электросетевых компаний носит описательный характер. Общеизвестные подходы к оценке устойчивости не учитывают особенностей отраслевой принадлежности предприятия, оценивают его положение в основном с точки зрения результатов финансовой деятельности. В настоящий момент стратегические планы и задачи электроэнергетической отрасли строятся на достижении бесперебойного снабжения потребителей, развитии и технической модернизации, создании мощного базиса для инноваций [3]. Вышесказанное свидетельствует о необходимости принципиально нового подхода к оценке устойчивости филиалов Межрегиональной распределительной сетевой компании Центра и Приволжья (МРСК Центра и Приволжья), с учетом основных приоритетов деятельности.

### Эмпирический анализ

Разработка и апробация методики оценки устойчивости. В современных условиях, с учетом результатов реформы отрасли, можно выделить наиболее важные показатели, характеризующие устойчивое положение филиалов МРСК:

- надежное бесперебойное электроснабжение потребителей;
- снижение уровня потерь электроэнергии;
- уровень обеспеченности (укомплектованности) персоналом;



– уровень качества бюджетного планирования (учитывая выполнение планов финансирования операционной, инвестиционной и финансовой деятельности);

– эффективность инновационной деятельности;

– поддержание установленного уровня тарифа на электроэнергию.

В результате оценки деятельности компании по данным индикаторам целесообразно предложить интегральный показатель оценки устойчивости МРСК.

Ключевой показатель эффективности (КПЭ) – это показатель, характеризующий эффективность деятельности Общества с точки зрения степени достижения целей компании, обладающий численным целевым значением и контролируемый со стороны вышестоящих уровней управления в соответствии с установленной периодичностью. Каждый избранный для анкеты показатель характеризует состояние устойчивости МРСК с точки зрения выделенных нами ранее критериев (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

**Индикаторы устойчивости филиалов МРСК**  
**Indicators of IDNC branches' stability**

Критерий	Условное обозначение коэффициента	Наименование коэффициента	Область значений коэффициентов
Техническая устойчивость	$K_{план}$	Достижение уровня надежности оказываемых услуг	$0,85 \leq K_{план} \leq 1$
Экономическая устойчивость	ИКБ	Индекс качества бюджетного планирования	$0,80 \leq ИКБ \leq 0,96$
Инновационная устойчивость	$P_{ЭИД}$	Эффективность инновационной деятельности	$1,0 \leq P_{ЭИД} \leq 1,3$
Кадровая устойчивость	ОП	Уровень обеспеченности персоналом	$0,97 \leq ОП \leq 1$
Устойчивость энергоэффективности	$Y_{пээ}$	Уровень потерь электроэнергии	$1,25 \leq Y_{пээ} \leq 1,63$

Предложенная методика предполагает проведение экспертной оценки, для чего была сформирована группа из 50 экспертов – сотрудников компании. Экспертами стали руководители и ведущие специалисты различных структурных подразделений филиала (технического, управления персоналом, экономики и тарифообразования, реализации и развития услуг). Эксперты имеют четкое представление о порядке расчета данных коэффициентов. Свод обработанных результатов экспертной оценки представлен в табл. 2 и 3 (расчеты на основе авторской методики).

Рассчитываем коэффициент конкордации Кендалла  $W$  для оценки степени согласованности мнений экспертов [4]:

$$W = 12S / [n^2 (m^3 - m)] = 12 \cdot 1168 / 50^2 (5^3 - 5) = 0,046,$$

где  $S$  – сумма квадратов отклонений суммы рангов каждого коэффициента от среднестатистического рангов;  $n$  – количество экспертов;  $m$  – количество коэффициентов.

Таким образом, можно считать, что мнения экспертов в данном вопросе вполне согласованны. Определяем весовое значение каждого коэффициента в интегральном показателе, путем

коррекции рассчитанного веса каждого показателя на нижнее нормативное значение каждого из выбранных коэффициентов (табл. 4, расчеты на основе авторской методики).

Интегральный показатель оценки устойчивости филиала МРСК будет иметь вид

$$I = 0,24 \times K_{план} + 0,32 \times ИКБ + 0,198 \times P_{ЭИД} + 0,20 \times ОП + 0,16 \times Y_{пээ}.$$

Необходимо определить верхнюю ( $I_{max}$ ) и нижнюю ( $I_{min}$ ) границы данного интегрального показателя. Для этого необходимо подставить минимальное и максимальное значение каждого коэффициента в полученную формулу:

$$I_{min} = 1,052, \quad I_{max} = 1,264.$$

Таким образом, интегральный показатель  $1,052 \leq I \leq 1,264$ , т.е. значение показателя в данной области будет говорить об устойчивом положении филиала. Если  $I \leq 1,052$  – у филиала неустойчивое положение. В случае, если  $I \geq 1,264$  – у филиала неэффективно используются ресурсы, показатели завышены, что может привести к финансовым потерям.

Далее проведем оценку деятельности 9 филиалов МРСК Центра и Приволжья за 2018 г. по



Таблица 2 / Table 2

**Результаты экспертной оценки  
Expert evaluation results**

Эксперты	Коэффициент					
	К <sub>план</sub>	ИКБ	П <sub>ЭИД</sub>	ОП	У <sub>пээ</sub>	Σ
1	10	12	9	8	11	50
2	11	5	7	9	18	50
3	14	12	8	6	10	50
4	10	10	10	10	10	50
5	13	5	8	4	20	50
6	14	8	12	9	7	50
7	7	13	5	8	17	50
8	12	12	12	7	7	50
9	15	13	11	5	6	50
10	6	11	14	9	10	50
11	10	10	10	10	10	50
12	12	10	10	8	10	50
13	11	10	10	9	10	50
14	13	7	12	10	8	50
15	11	8	14	8	9	50
16	12	7	5	14	12	50
17	11	8	12	10	9	50
18	8	10	10	11	11	50
19	10	8	10	12	10	50
20	6	12	8	11	13	50
21	10	5	13	10	12	50
22	11	10	10	9	10	50
23	10	11	10	10	9	50
24	9	9	11	10	11	50
25	11	10	10	10	9	50
26	10	10	10	10	10	50
27	11	7	10	11	11	50
28	12	12	7	10	9	50
29	11	12	8	9	10	50
30	10	11	10	10	9	50
31	9	12	9	8	12	50
32	10	9	10	8	13	50
33	11	5	11	10	13	50
34	11	8	10	10	11	50
35	8	10	10	12	10	50
36	9	11	9	11	10	50
37	8	12	10	10	10	50
38	10	11	11	9	9	50
39	11	10	11	10	8	50
40	11	10	11	10	8	50
41	12	10	10	10	8	50
42	11	8	9	11	11	50
43	10	8	10	10	12	50
44	9	10	11	10	10	50
45	10	12	11	10	7	50
46	11	11	10	8	10	50
47	11	10	9	11	9	50
48	9	9	10	12	10	50
49	9	12	8	14	7	50
50	8	11	9	11	11	50
Σ рангов, по каждому коэффициенту	519	487	495	482	517	2500
Отклонение от средней суммы рангов	-19	13	5	18	-17	-
Квадраты отклонений суммы рангов	361	169	25	324	289	1168



Таблица 3 /Table 3

Расчет веса каждого показателя в общей их сумме  
Each indicator's weight calculation in their total amount

Эксперты	Коэффициент					
	$K_{план}$	ИКБ	$P_{ЭИД}$	ОП	$У_{пээ}$	$\Sigma$
1	0,2	0,24	0,18	0,16	0,22	1
2	0,22	0,1	0,14	0,18	0,36	1
3	0,28	0,24	0,16	0,12	0,2	1
4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1
5	0,26	0,1	0,16	0,08	0,4	1
6	0,28	0,16	0,24	0,18	0,14	1
7	0,14	0,26	0,1	0,16	0,34	1
8	0,24	0,24	0,24	0,14	0,14	1
9	0,3	0,26	0,22	0,1	0,12	1
10	0,12	0,22	0,28	0,18	0,2	1
11	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1
12	0,24	0,2	0,2	0,16	0,2	1
13	0,22	0,2	0,2	0,18	0,2	1
14	0,26	0,14	0,24	0,2	0,16	1
15	0,22	0,16	0,28	0,16	0,18	1
16	0,24	0,14	0,1	0,28	0,24	1
17	0,22	0,16	0,24	0,2	0,18	1
18	0,16	0,2	0,2	0,22	0,22	1
19	0,2	0,16	0,2	0,24	0,2	1
20	0,12	0,24	0,16	0,22	0,26	1
21	0,2	0,1	0,26	0,2	0,24	1
22	0,22	0,2	0,2	0,18	0,2	1
23	0,2	0,22	0,2	0,2	0,18	1
24	0,18	0,18	0,22	0,2	0,22	1
25	0,22	0,2	0,2	0,2	0,18	1
26	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1
27	0,22	0,14	0,2	0,22	0,22	1
28	0,24	0,24	0,14	0,2	0,18	1
29	0,22	0,24	0,16	0,18	0,2	1
30	0,2	0,22	0,2	0,2	0,18	1
31	0,18	0,24	0,18	0,16	0,24	1
32	0,2	0,18	0,2	0,16	0,26	1
33	0,22	0,1	0,22	0,2	0,26	1
34	0,22	0,16	0,2	0,2	0,22	1
35	0,16	0,2	0,2	0,24	0,2	1
36	0,18	0,22	0,18	0,22	0,2	1
37	0,16	0,24	0,2	0,2	0,2	1
38	0,2	0,22	0,22	0,18	0,18	1
39	0,22	0,2	0,22	0,2	0,16	1
40	0,22	0,2	0,22	0,2	0,16	1
41	0,24	0,2	0,2	0,2	0,16	1
42	0,22	0,16	0,18	0,22	0,22	1
43	0,2	0,16	0,2	0,2	0,24	1
44	0,18	0,2	0,22	0,2	0,2	1
45	0,2	0,24	0,22	0,2	0,14	1
46	0,22	0,22	0,2	0,16	0,2	1
47	0,22	0,2	0,18	0,22	0,18	1
48	0,18	0,18	0,2	0,24	0,2	1
49	0,18	0,24	0,16	0,28	0,14	1
50	0,16	0,22	0,18	0,22	0,22	1
Сумма по каждому столбцу	10,38	9,74	9,9	9,64	10,34	50
Вес коэффициента в сумме	0,2076	0,1948	0,198	0,1928	0,2068	–





Таблица 4 / Table 4

**Определение весовых значений коэффициентов в интегральном показателе устойчивости**  
**Determination of coefficients' weight values in the integral index of stability**

Показатель	Коэффициент				
	К <sub>план</sub>	ИКБ	П <sub>ЭИД</sub>	ОП	У <sub>пээ</sub>
Вес коэффициента в сумме	0,21	0,19	0,198	0,19	0,21
Нижняя граница нормы каждого коэффициента	0,85	0,60	1,0	0,97	1,25
Весовое значение коэффициента в интегральном показателе	0,24	0,32	0,198	0,20	0,16

предложенной методике. В настоящий момент в состав МРСК Центра и Приволжья под руководством ПАО «МРСК Центра» функционируют 9 филиалов: «Кировэнерго», «Удмуртэнерго», «Нижновэнерго»,

«Мариэнерго», «Владимирэнерго», «Ивэнерго», «Рязаньэнерго», «Тулэнерго», «Калугаэнерго». Результаты расчетов на основе авторской методики представлены в табл. 5, 6 и на рисунке.

Таблица 5 / Table 5

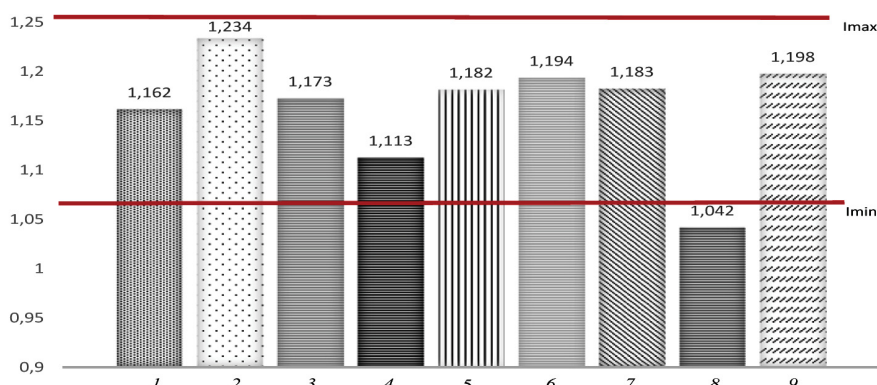
**Значения ключевых показателей эффективности филиалов МРСК Центра и Приволжья за 2018 г.**  
**The key performance indicators of the Center and Volga Region IDNC branches for 2018**

Коэффициент	«Киров-энерго»	«Удмурт-энерго»	«Нижнов-энерго»	«Мари-энерго»	«Владимир-энерго»	«Ив-энерго»	«Рязань-энерго»	«Тул-энерго»	«Калуга-энерго»
К <sub>план</sub>	0,99	1	1	1	0,99	1	1	0,98	1
ИКБ	0,95	0,96	0,98	0,87	0,96	0,97	0,98	0,74	0,96
П <sub>ЭИД</sub>	1,12	1,01	1,02	1,0	1,26	1,10	1,08	1,14	1,12
ОП	0,97	0,96	0,96	0,96	0,97	0,98	0,99	0,89	0,97
У <sub>пээ</sub>	1,28	1,85	1,41	1,28	1,21	1,48	1,36	1,04	1,47

Таблица 6 / Table 6

**Значения интегрального показателя устойчивости филиалов МРСК Центра и Приволжья за 2018 г.**  
**The values of the Center and Volga Region IDNC branches' integrated indicator of stability for 2018**

Коэффициент	«Киров-энерго»	«Удмурт-энерго»	«Нижнов-энерго»	«Мари-энерго»	«Владимир-энерго»	«Ив-энерго»	«Рязань-энерго»	«Тул-энерго»	«Калуга-энерго»
I	1,162	1,234	1,173	1,113	1,182	1,194	1,183	1,042	1,198
I <sub>min</sub>	1,052								
I <sub>max</sub>	1,264								



Значение интегрального показателя устойчивости филиалов за 2018 г.: 1 – «Кировэнерго», 2 – «Удмуртэнерго», 3 – «Нижновэнерго», 4 – «Мариэнерго», 5 – «Владимирэнерго», 6 – «Ивэнерго», 7 – «Рязаньэнерго», 8 – «Тулэнерго», 9 – «Калугаэнерго»

The value of the integral sustainability of the branches for 2018: 1 – “Kirovenergo”, 2 – “Udmurtenergo”, 3 – “Nizhnovenergo”, 4 – “Marienergo”, 5 – “Vladimirenergo”, 6 – “Ivenergo”, 7 – “Ryazanenergo”, 8 – “Tulenergo”, 9 – “Kalugaenergo”



## Результаты

На основании проведенной оценки устойчивости филиалов ПАО «МРСК Центра и Приволжья» по предложенной методике можно сделать вывод, что их положение является устойчивым, интегральный показатель за весь исследуемый период входит в область допустимых значений. По данным расчетов, значение интегрального показателя филиала «Тулэнерго» ниже минимального значения, что говорит о неэффективном планировании. Анализируя значения ключевых показателей данного филиала, следует отметить отклонение от области значений таких коэффициентов, как уровень потерь электроэнергии, индекс качества бюджетного планирования и укомплектованность персоналом. Решение проблемы укомплектованности персоналом может быть найдено за счет повышения привлекательности профессий данной отрасли, работы с высшими учебными заведениями с целью привлечения молодых специалистов.

Что касается показателя уровня потерь электроэнергии, следует активно внедрять и развивать цифровые технологии, благодаря которым возможно своевременное выявление бездоговорного и неучтенного потребления электроэнергии.

Данный показатель разрабатывался целенаправленно для оценки устойчивости филиала МРСК, о чем говорит его структура. Использовались коэффициенты, учитывающие специфику, основные стратегические приоритеты

развития энергетической отрасли и адаптированные к сложившейся на сегодняшний день ситуации на рынке электроэнергетики.

На данный момент методика может применяться для оценки МРСК других регионов со схожими проблемами. Практическое использование результатов данного исследования позволит усовершенствовать систему управления электроэнергетической отраслью, оптимизировав тем самым использование ресурсов, необходимых для устойчивого развития компании и отрасли в целом. Предложенная методика дает возможность единообразно оценить деятельность Межрегиональных распределительных сетевых компаний и их филиалов с разных сторон, выявить слабые звенья в единой структуре Россетей.

## Список литературы

1. Айзенберг Н. И., Филатов А. Ю. Моделирование и анализ механизмов функционирования электроэнергетических рынков. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2013. 100 с.
2. Лебедев Д. Ю. Методика оценки устойчивости хозяйствующих субъектов // Изв. Байкал. гос. ун-та. 2007. № 2 (52). С. 54–57.
3. Гибадуллин А. А. Оценка устойчивости производственного комплекса электроэнергетики // Вестн. Поволж. гос. ун-та сервиса. Сер. Экономика. 2013. № 1 (27). С. 8–14.
4. Кулакова И. С. Разработка интегрального показателя оценки финансового состояния предприятия черной металлургии // Основы экономики, управления и права. 2012. № 6 (6). С. 98–102.

## Образец для цитирования:

Данилова М. В. Интегральная методика оценки устойчивости филиалов электросетевой компании // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 387–393. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-387-393>

## Integral Methodology for Assessing the Stability of Electrical Networks Companies

M. V. Danilova

Maria V. Danilova, <https://orcid.org/0000-0002-9497-6172>, Institute of Economics and Management, Vyatka State University, 122 Svobody St., Kirov 610000, Russia, maria.makarova.2015@inbox.ru

**Introduction.** The article presents the results of the integrated methodology for assessing stability developed by the author, tested at the branches of the Interregional Distribution Network Company of the Center and Volga Region, which differs from the already known methods in terms of characteristics, coefficients and structure. The main indicators of the electric grid company

branches' stability are identified, taking into account the industry priorities. An assessment of 9 branches' stability was carried out, weaknesses and strengths of their activities were identified. **Theoretical analysis.** The main approaches to the concept of "company sustainability" are analyzed. Despite the abundance of definitions, common features that characterize a "sustainable enterprise" can be distinguished: positive performance, long-term solvency, successful opposition to external and internal influences, integrity of the enterprise as a system and the strength of internal and external relations, and all this in the long term prospects. **Empirical analysis.** The methodology for assessing the stability of an electric grid company branch involves the selection of the branch stability main indicators. As a result of evaluating the company's performance using these indicators, it is advisable to propose an integrated indicator of assessing the



stability of IDNCs. **Results.** As a result of evaluating the branches according to the method developed by the author, one can draw a number of conclusions about the situation, strengths and weaknesses of the branches, improve the management system of the electric power industry, thereby optimizing the use of resources necessary for the sustainable development of the company and the industry as a whole.

**Keywords:** electric power industry, methodology for assessing stability, integral indicator of the electric grid company stability.

## References

1. Ajzenberg N. I. *Modelirovanie i analiz mekhanizmov funkcionirovaniya elektroenergeticheskikh rynkov* [Modeling and Analysis of the Functioning Mechanisms of Electric Power Markets]. Irkutsk, Izd-vo Irkut. gos. un-ta, 2013. 100 p. (in Russian).
2. Lebedev D. Y. The Technique of an Estimation of Stability of the Enterprise. *Bulletin of Baikal State University*, 2007, no. 2 (52), pp. 54–57 (in Russian).
3. Gibadullin A. A. Evaluation of Stability of Power Production Complex. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Ser. Ekonomika* [Vestnik of Volga Region State University of Service. Series “Economics”], 2013, no. 1 (27), pp. 8–14 (in Russian).
4. Kulakova I. S. Development of integrated indicator of the assessment of financial condition of an enterprise of ferrous metallurgy. *Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava* [The Foundations of the Economy and Law], 2012, no. 6 (6), pp. 98–102 (in Russian).

---

## Cite this article as:

Danilova M. V. Integral Methodology for Assessing the Stability of Electrical Networks Companies. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 387–393 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-387-393>

---



УДК 336.225

## Анализ применения акцизов при ввозе товаров на территорию Российской Федерации в условиях членства в ЕАЭС



Е. Ш. Курмакаева, А. О. Рындина

Курмакаева Елена Шамилевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и таможенного дела, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, elenakurmakavaeva@rambler.ru

Рындина Александра Олеговна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, axelya@yandex.ru

**Введение.** Акциз является одним из важных налогов в налоговой системе РФ, выполняющим как фискальную, так и регулируемую функцию. Особенностью взимания акциза является ограниченный перечень подакцизных товаров, на потребление которых, с одной стороны, наблюдается стабильный спрос, с другой стороны, потребление которых государство пытается регулировать. Особую группу товаров составляют маркированные подакцизные товары, к которым относятся алкогольная и табачная продукция. По данным группам товаров чаще всего возникают спорные моменты в связи с особенностями их оформления. Важность маркировки акцизными марками определяется необходимостью контроля качества данных видов товаров и легальности их производства и ввоза на территорию РФ. **Теоретический анализ.** В статье проведен анализ поступления акцизов, взимаемых при ввозе товаров на территорию РФ в налоговую систему государства по отдельным видам подакцизных товаров, а также анализ ставок налога по отдельным видам подакцизных товаров в Российской Федерации и странах-участниках ЕАЭС. Выявлены схожие черты и различия в системе акцизного налогообложения Российской Федерации и Казахстана, Белоруссии, Армении, Киргизии. **Обсуждение результатов.** Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что различия в акцизном налогообложении стран-участниц ЕАЭС по отдельным видам товаров приводит к диспропорциям развития единого таможенного и экономического пространства и усиливает влияние контрабандной продукции на рынок подакцизных товаров. Отсутствие единых ставок акцизов в странах-участниках ЕАЭС осложняет проведение контрольных мероприятий в сфере налогообложения внешнеэкономической деятельности и оказывает негативное влияние на интеграционные процессы.

**Ключевые слова:** акциз, анализ поступлений акциза в бюджетную систему РФ, налогообложение ЕАЭС.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-394-399>

### Введение

Акциз является одним из древнейших видов налогов и всегда выполнял преимущественно фискальную функцию налога как внутри страны, так и при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Это обуславливает применение ак-

циза в практике современного налогообложения. Кроме того, посредством акциза реализуется и регулирующая функция государства. Данный налог в большинстве стран мира устанавливается по таким группам товаров, как алкоголь, табачная продукция, топливо, автомобильный транспорт. На большую часть подакцизных товаров наблюдается стабильный высокий спрос. Таким образом, акциз можно отнести к налогам, оказывающим воздействие на регулирование спроса по отдельным группам товаров.

В этой связи значительным сегментом потребительского рынка страны в разрезе объемов производства и реализации продукции является рынок подакцизных товаров. Из всех групп подакцизных товаров к наиболее востребованным можно отнести алкогольную и табачную продукцию.

В целом, исходя из типа подакцизных товаров, принято выделять две группы. К первой группе относят товары, маркируемые акцизными марками, ко второй группе – не маркируемые товары.

Особой группой подакцизных товаров являются маркируемые специальными марками подакцизные товары в связи с тем, что по ним, как правило, возникают отдельные сложности и нюансы при таможенном оформлении. В отличие от не маркируемых товаров процедура оформления имеет свою специфику, что осложняет процесс оформления данных видов товаров.

Статья 186 Налогового кодекса РФ регламентирует особенности взимания акциза по товарам, ввозимым на территорию нашей страны. В соответствии с указанной статьей, взимание акцизов осуществляется налоговыми органами. Исключения составляют подакцизные товары, подлежащие маркировке акцизными марками. В данном случае взимание налога осуществляется таможенными органами в соответствии со ст. 186.1 НК РФ. В данной статье указано, что обязанность уплаты акцизов по маркированным товарам происходит со дня ввоза маркированных товаров непосредственно на территорию Российской Федерации [1].

К товарам, подлежащим маркировке акцизными марками, относятся две группы подакцизных товаров: алкогольная и табачная продукция. Для



алкогольной продукции, ввозимой на территорию России с объемной долей этилового спирта более 9%, предусмотрена обязательная маркировка акцизными марками.

Целью маркировки табачной и алкогольной продукции является контроль легальности и качества продукции, производимой в данной сфере. Такая система практически исключает возможность подделки данных видов товаров и повторного использования. Наличие акцизной марки подтверждает легальность изготовления продукции и упрощает контроль за нелегальным оборотом алкогольной продукции и табачных изделий. Важность такого контроля подтверждается необходимостью соблюдения норм и регламентов качества алкогольной продукции как элемента политики народосбережения.

Продукция иностранного производства, ввозимая на территорию РФ с целью ее реализации, подлежит обязательной маркировке акцизными марками, изготовление которых осуществляется в соответствии с образцами, утвержденными ФТС по согласованию с Минфином с учетом установленных требований [2].

При ввозе в страну подакцизного товара, подлежащего в обязательном порядке маркировке, наличие марки расценивается как подтверждение легальности ввоза подакцизного маркируемого товара на территорию Российской Федерации. Данная норма наделяет таможенные органы определенными полномочиями. Этими полномочиями являются: проверка на товарах или упаковке товара наличия специальных марок, знаков идентификации или других способов обозначения и распознавания товаров.

### Теоретический анализ

Проводя анализ платежей, взимаемых при ввозе товаров на территорию России, можно отметить, что акцизы составляют немногим более одного процента. Сумма акцизов, поступающих в бюджет, ежегодно превышает триллион рублей, причем более половины от этой суммы составляет акцизный налог на табачную продукцию (табл. 1, рис. 1). Доля акцизов, взимаемых с маркируемых товаров, ввозимых на территорию страны, в общей сумме налога превышает 6%.

Таблица 1 / Table 1

Акцизы на табачную продукцию, млрд руб. [3]  
Excise taxes on tobacco products, billion rubles [3]

Источники поступления	2014	2015	2016	2017	2018
Реализуемая внутри страны	314,0	379,1	467,0	573,3	564,4
Ввозимая на территорию страны	4,8	7,0	16,4	17,5	18,9
Всего	318,8	386,1	483,4	590,8	583,2



Рис. 1. Динамика поступления в бюджет РФ акцизов на табачную продукцию

Fig. 1. Dynamics of excise taxes on tobacco products to the budget of the Russian Federation



Для сравнения, акцизы на пиво и крепкий алкоголь приносят бюджету значительно меньше доходов, однако доля акцизов, взимаемых при

ввозе данных товаров на территорию России, имеет очевидную положительную динамику (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

**Акцизы на спиртосодержащую, алкогольную продукцию и пиво, млрд руб.****Excise taxes on alcohol-containing, alcoholic products and beer, billion rubles**

Источники поступления	2014	2015	2016	2017	2018
Реализуемая внутри страны	300,6	271,2	327,6	363,0	358,6
Ввозимая на территорию страны	35,4	24,9	24,4	37,6	39,9
Всего	336,0	296,1	352,0	400,5	398,5

Как видно из данных табл. 2, наблюдается рост акцизов на спиртосодержащую продукцию и пиво, как на реализуемую внутри страны, так и на ввозимую на территорию России. Незначительное снижение поступлений от акцизов наблюдается лишь в 2015 г. С 2016 г. рост поступлений акцизов возобновился. Графически поступления в бюджетную систему России акцизов представлены на рис 2.

Если проследить динамику акцизных ставок на основные виды алкогольной продукции в России, то можно увидеть, что за несколько лет рост ставок на отдельные продукты составил более 200%. Следует отметить, что за основу для сравнения взяты ставки акцизов по игристому вину и столовым винам по категории вин «за исключением вин с защищенным географическим наименованием» (табл. 3).

Назначением акциза является снижение потребления населением вредной для здоровья и экологии продукции. Повышение акцизов приводит не только к снижению потребления продукции, но и к росту доходов бюджета. Негативным последствием повышения акциза является рост объемов нелегальной продукции, ввозимой на территорию страны, что особенно актуально в условиях отсутствия внутренних таможенных границ в рамках интеграционного объединения стран [5].

В настоящее время в союзных государствах сохраняются различные ставки акциза не только на алкоголь и табак. При этом среди стран-участниц ЕАЭС у Российской Федерации одни из самых высоких ставок акциза по большинству товаров [6]. Для примера, цены на сигареты популярных брендов в России превышают цены



Рис. 2. Динамика поступления в бюджет РФ акцизов на спиртосодержащую, алкогольную продукцию [4]

Fig. 2. Dynamics of excise taxes on alcohol-containing and alcoholic products to the budget of the Russian Federation [4]



Таблица 3 / Table 3

**Динамика акцизных ставок на основные виды алкогольной продукции в Российской Федерации**  
**Dynamics of excise rates on the main types of alcoholic beverages in the Russian Federation**

Наименование	Ед. изм.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 к 2013, %
Этиловый спирт	1 литр 100% спирта	59	74	93	102	107	107	181
Спиртные напитки (свыше 7–9%)		400	500	500	500	523	523	131
Слабоалкогольные напитки (до 7–9%)		320	400	400	400	418	418	131
Вина столовые	1 литр	7	8	8	9	18	18	257
Игристые вина	1 литр	24	25	25	26	36	36	150
Пиво (крепостью от 0,5 до 8,6%)	1 литр	15	18	18	20	21	21	140

на аналогичную продукцию в странах ЕАЭС на 35,2% в дешевом, на 61,9% в экономичном, на 55,2% в среднеценовом и на 42,3% в премиальном сегментах [7].

В табл. 4 приведены ставки акциза на отдельные подакцизные товары в государствах-участниках ЕАЭС, для удобства пересчитанные на российские рубли по курсу 2019 г.

Таблица 4 / Table 4

**Ставки налога на отдельные подакцизные товары в государствах-участниках ЕАЭС [8]**  
**Tax rates for certain excisable goods in the EAEU member states [8]**

Наименование товара	Ед. изм.	Налоговая ставка				
		Россия	Казахстан	Белоруссия	Армения	Киргизия
Алкогольная продукция	1 литр спирта, содержащегося в подакцизном товаре	523 руб.	2275 тенге	13,45 руб.	73%, но не менее 725 драмов	300 сом
<i>Рубли</i>		523	409,5	431	101,5	297
Вина, фруктовые вина, винные напитки	1 литр	18 руб.	35 тенге	0,12 руб.	10%, но не менее 100 драмов	6 сом
<i>Рубли</i>		18	6,3	3,8	14	5,94
Табачная продукция	1000 штук	1890 руб. за 1000 штук + 14,5% расчетной стоимости, исчисляемой ис- ходя из максималь- ной розничной цены, но не менее 2568 руб. за 1000 штук [1]	7500 тенге	15,8 руб.  39,2 руб.  44,7 руб.  в зависимости от ценовой категории	15%, но не менее 7275 драмов	1000 сом
<i>Рубли</i>		не менее 2568	1350		1018,5	990
Пиво	1 литр	21 руб.	48 тенге	0,35 руб.	30%, но не менее 105 драмов	30 сом
<i>Рубли</i>		21	8,64	11,2	14,7	29,7
Автомобили легковые		454 руб. за 0,75 кВт (1 л. с.)	100 тенге/ куб. см	–	–	–
Автомобильный бензин	1 тонна	13 100 руб.	11 500 тенге	306,17 руб.	–	5000 сом
<i>Рубли</i>		13 100	2070	9819	–	4950



Несмотря на то что в налоговом законодательстве государств-участников Союза установлены в основном сопоставимые категории товаров, облагаемых акцизом, на практике до сих пор сохраняются отличия. Так, например, алкогольная продукция, указанная в табл. 4, в РФ должна содержать объемную долю этилового спирта свыше 9%, при этом в Белоруссии данный показатель должен превышать 7% [9].

Следует отметить, что некоторые товары, являющиеся подакцизными в Российской Федерации, в странах-участницах ЕАЭС акцизом не облагаются. Примером могут служить легковые автомобили и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л.с.). Подобные различия связаны с тем, что автомобильная промышленность в отдельных союзных государствах отсутствует. Кроме того, по отдельным видам подакцизных товаров (вина и игристые вина) в Российской Федерации предусмотрены два вида ставок в зависимости от категории. Так, вина и игристые вина с защищенным географическим указанием облагаются по ставке ниже, чем вина, не имеющие такой категории. В странах ЕАЭС отдельные ставки по таким видам подакцизных товаров не предусмотрены либо не настолько четко зафиксированы.

По результатам проведения Межправсовета стран ЕАЭС были достигнуты договоренности о принципах взимания акцизов на алкогольную и табачную продукцию. В частности, удалось согласовать уровень индикативной ставки акцизов – среднего для всех стран ЕАЭС значения, от которого они могут отталкиваться для установления ставок акцизов на национальном уровне [10].

### Обсуждение результатов

При исчислении акциза на легковые автомобили в России и Казахстане используются разные единицы измерения, что затрудняет не только расчет суммы налога, но также таможенное декларирование и оформление для импортера.

Страны ЕАЭС в настоящее время вычисляют размер акциза на табачные изделия (сигареты) по-разному. В Кыргызстане, Армении, Казахстане и Белоруссии принято фиксированное значение акциза. В России же более сложная формула, в которую входит как фиксированная часть, так и адвалорная (процент от максимальной розничной цены). Отличием налогообложения табачных изделий в Белоруссии является то, что ставка налога дифференцирована в зависимости от категории изделий. а категории табачных изделий формируются в зависимости от рыночной цены реализации данных изделий конечному потребителю.

Подобные расхождения в практике применения акцизов влекут негативные последствия как для интеграционного объединения в целом, так и для каждого государства в отдельности. В частности, на российском рынке значительная разница в акцизах приводит к росту сегмента рынка в части контрабандной продукции с более высокими ставками. Отсутствие единого перечня подакцизных товаров в международных актах ЕАЭС создает определенные сложности при осуществлении фирмами внешнеэкономической деятельности и таможенными органами контроля перемещаемых подакцизных товаров.

### Список литературы

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об акцизных марках для маркировки ввозимой в Российскую Федерацию табачной продукции : постановление Правительства РФ от 20.02.2010 № 76 (ред. от 07.02.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Статистика ЕАЭС // Евразийская экономическая комиссия : [сайт]. URL: [http://eec.eaeunion.org/ru/act/tam\\_sotr/dep\\_tamoj\\_zak/Pages/zakon\\_vo.aspx](http://eec.eaeunion.org/ru/act/tam_sotr/dep_tamoj_zak/Pages/zakon_vo.aspx) (дата обращения: 01.07.2019).
4. Таможенная статистика // Федеральная таможенная служба РФ : [сайт]. URL: <http://customs.ru/statistic> (дата обращения: 01.07.2019).
5. Открытые данные // Федеральная налоговая служба РФ : [сайт]. URL: <https://www.nalog.ru/opendata/> (дата обращения: 01.07.2019).
6. Вопросы акцизного налогообложения и нелегальная торговля на рынке табачной продукции. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Aar2XoB7SOtvL9OglbiEwI05rPGIgcY9.pdf> (дата обращения: 01.07.2019).
7. Рынки алкоголя и табачной продукции. Информационный обзор за 1 квартал 2019 г. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/21800.pdf> (дата обращения: 01.07.2019).
8. VI Международный форум «Антиконтрафакт-2018». Январь 2019 // Информационно-аналитический журнал – официальное издание международного форума бизнеса и власти «Неделя российского ретейла» : [сайт]. URL: [https://retailweek.ru/images/2019/RW-paper/6\\_retail\\_week-web-sm.pdf](https://retailweek.ru/images/2019/RW-paper/6_retail_week-web-sm.pdf) (дата обращения: 01.07.2019).
9. Саломатин В. А., Романова Н. К., Шураева Г. П. Налоговая политика в области акцизов на табачную продукцию в России // Международный научно-исследовательский журнал. 2018. № 3 (69). С. 153–156. DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2018.69.039>
10. Итоги Межправсовета ЕАЭС в Минске : пошлины, акцизы и электромобили // Евразийские исследования : [сайт]. URL: <https://eurasia.expert/itogi-mezhpravsoveta-eaes-v-minske-poshliny-aktsizy-i-elektromobili/> (дата обращения: 01.07.2019).





**Образец для цитирования:**

Курмакаева Е. Ш., Рындина А. О. Анализ применения акцизов при ввозе товаров на территорию Российской Федерации в условиях членства в ЕАЭС // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 394–399. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-394-399>

**The Analysis of the Excise Taxes' Use Concerning Goods Importation into the Territory of the Russian Federation in Terms of the EAEU Membership**

**E. Sh. Kurmakaeva, A. O. Ryndina**

Elena Sh. Kurmakaeva, <https://orcid.org/0000-0003-4435-1630>, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia, [elenakurmakaeva@rambler.ru](mailto:elenakurmakaeva@rambler.ru)

Alexandra O. Ryndina, <https://orcid.org/0000-0001-6327-0962>, Stolypin Volga Region Institute of Administration Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia, [axelya@yandex.ru](mailto:axelya@yandex.ru)

**Introduction.** Excise tax is one of the most important taxes in the Russian tax system, which performs fiscal and regulatory functions. Its features include a limited list of excisable goods for which there is stable demand and consumption that the government is trying to regulate. A special group of goods consists of marked excisable goods: alcohol and tobacco products. Concerning them, disputes most often arise in connection with the peculiarities of their customs clearance. The importance of labeling is determined by the need to control the quality of these types of goods and the legality of their production. **Theoretical analysis.** The article analyzes the excise taxes levied on the state tax system for certain types of excisable goods imported into the Russian Federation, as well as tax rates on certain types of excisable goods in the Russian Federation and EAEU members. Similar features and differences in the system of excise taxation of the Russian Federation and Kazakhstan, Belarus, Armenia and Kyrgyzstan are revealed. **Discussion of results.** The study concluded that differences in excise taxation of EAEU member countries lead to imbalances in the development of a common customs and economic space and increase the influence of smuggled products on the excisable goods market. The absence of uniform excise rates in the EAEU member countries complicates the control in the field of taxation of foreign economic activity and negatively affects the integration process.

**Keywords:** excise tax, analysis of excise receipts in the budget system of the Russian Federation, taxation of the EAEU.

**References**

1. Tax Code of the Russian Federation. Part Two of 05.08.2000 no. 117-FZ. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
2. On excise stamps for marking tobacco products imported into the Russian Federation. Resolution of the Government of the Russian Federation of 20.02.2010 no. 76. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
3. EAEU statistics. *Evraziyskaia ekonomicheskaya komisiya* (Eurasian Economic Commission. Site). Available at: [http://eec.eaeunion.org/ru/act/tam\\_sotr/dep\\_tamoj\\_zak/Pages/zakon\\_vo.aspx](http://eec.eaeunion.org/ru/act/tam_sotr/dep_tamoj_zak/Pages/zakon_vo.aspx) (accessed 1 July 2019) (in Russian).
4. Customs statistics. *Federal'naia tamozhennaia sluzhba RF* (Federal Customs Service of the Russian Federation. Site). Available at: <http://customs.ru/statistic> (accessed 1 July 2019) (in Russian).
5. Open data. *Federal'naia nalogovaya sluzhba RF* (Federal Tax Service of the Russian Federation. Site). Available at: <https://www.nalog.ru/opendata/> (accessed 1 July 2019) (in Russian).
6. *Voprosy aktsiznogo nalogooblozheniya i nelegal'naia trgovlia na rynke tabachnoi produktsii* (Excise Tax and Illicit Trade in the Tobacco Market). Available at: <http://council.gov.ru/media/files/Aar2XoB7SOtv-L9OglbiEwIo5rPGIgcY9.pdf> (accessed 1 July 2019) (in Russian).
7. *Rynki alkogolia i tabachnoi produktsii. Informatsionnyi obzor za I kvartal 2019 g.* (Alcohol and tobacco markets. Quarter 1 of 2019). Available at: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/21800.pdf> (accessed 1 July 2019) (in Russian).
8. Anti-Counterfeit 2018 International Forum. January 2019. *Informatsionno-analiticheskii zhurnal – ofitsial'noe izdanie mezhdunarodnogo foruma biznesa i vlasti «Nedelja rossiiskogo reteila»* (The Information and Analytical Magazine is the official publication of the International Russian Business Retail and Government Forum. Site). Available at: [https://retailweek.ru/images/2019/RW-paper/6\\_retail\\_week-web-sm.pdf](https://retailweek.ru/images/2019/RW-paper/6_retail_week-web-sm.pdf) (accessed 1 July 2019) (in Russian).
9. Salomatin V. A., Romanova N. K., Shuraeva G. P. Policy in Field of Excise Taxes on Tobacco Products in Russia. *International Research Journal*, 2018, no. 3 (69), pp. 153–156 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2018.69.039>
10. Results of the EAEU Intergovernmental Council in Minsk: duties, excise taxes and electric cars. *Evraziiskie issledovaniya* (Eurasian studies. Site). Available at: <https://eurasia.expert/itogi-mezhpravsoveta-eaes-v-minske-poshliny-aktsizy-i-elektromobili/> (accessed 1 July 2019) (in Russian).

**Cite this article as:**

Kurmakaeva E. Sh., Ryndina A. O. The Analysis of the Excise Taxes' Use concerning Goods Importation into the Territory of the Russian Federation in Terms of the EAEU Membership. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 394–399 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-394-399>



УДК 338.43

## Формирование методического инструментария исследования региональных инновационных агросистем

Е. А. Дерунова



Дерунова Елена Анатольевна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории инновационного развития производственного потенциала агропромышленного комплекса, Институт аграрных проблем РАН, Саратов, ea.derunova@yandex.ru

**Введение** В условиях перехода к экспортно ориентированной экономике инновационное развитие аграрного сектора является безальтернативным инструментом обеспечения национальной безопасности государства. **Теоретический анализ.** В статье рассматриваются теоретические и методические аспекты формирования региональных инновационных агросистем в контексте концепции национальной инновационной системы. Трансформация современного аграрного сектора экономики в инновационную агросистему в рамках НИС требует разработки методологии и инструментария исследования инновационного развития региональных агросистем. **Эмпирический анализ.** На основе анализа и оценки динамики инновационного развития агропромышленного комплекса выявлена связь интенсификации интеграционного институционального взаимодействия субъектов инновационного процесса и роста инновационной активности агробизнеса. **Результаты.** Разработаны методические подходы к оценке эффективности региональных агросистем на принципах сбалансированности интеграционного взаимодействия государства, науки и образования, агробизнеса с учетом региональных потребностей и пространственной неоднородности. Предложен перечень ключевых показателей оценки инновационного потенциала региональных агросистем. Построение интегральных индексов развития региональных инновационных агросистем позволит провести типологию регионов на лидирующие и догоняющие и разработать адресные механизмы стимулирования инновационной активности в АПК в условиях перехода к модели экспортно ориентированной аграрной экономики.

**Ключевые слова:** инновационная агросистема, регион, инновационный потенциал, оценка, механизмы стимулирования инновационной активности.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-400-408>

### Введение

Для обеспечения устойчивого экономического роста российской экономики необходим переход к наукоемкому производству. Исторический опыт показывает несостоятельность модели сырьевой ориентации и зависимости от мировой конъюнктуры рынка. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития выделяется в качестве движущей силы интеграции России в мировую экономику. Данная

трансформация возможна путем создания национальной инновационной системы (НИС), которая позволяет координировать инновационное развитие отраслей и научно-интеллектуального потенциала на федеральном и региональном уровнях.

Состояние агропромышленного комплекса в высокой степени определяет состояние экономики страны, поскольку он тесно связан экономически с другими отраслями народного хозяйства. Ведущую роль в повышении конкурентоспособности отечественной продукции на мировых рынках продовольствия и формирования модели экспортно ориентированной аграрной экономики принадлежит развитию инновационной деятельности в АПК. Вместе с тем весомая часть научно-технической продукции в АПК остается невостребованной ввиду влияния различных внешних и внутренних факторов. Внедрение полученных аграрной наукой результатов сдерживается недостаточным уровнем спроса со стороны агробизнеса, несовершенством программ продвижения инноваций в производство, пробелами в правовом обеспечении использования объектов интеллектуальной собственности.

Таким образом, научно-технологическое развитие АПК тесно связано с разработкой комплекса организационно-экономических и финансовых механизмов стимулирования инновационной активности на всех уровнях управления.

### Теоретический анализ

Проблема сбалансированного инновационного развития региональных агросистем требует теоретического обоснования инновационной политики, формирования модели национальной инновационной системы в АПК, обеспечивающей устойчивый рост экономики страны. Поиск такой модели в России осложняется пространственной неоднородностью субъектов РФ по составу и структуре природно-климатических, трудовых, научно-интеллектуальных, инвестиционных, технологических, экологических, культурных и других ресурсов.

Деградация российского сельского хозяйства и АПК в целом требует формирования нового системного подхода к управлению всей отраслью путем трансформации АПК в инновационную агросистему на федеральном и региональном



уровнях. Этого можно достичь только в рамках концепции национальной инновационной системы России и создания авторской концепции региональных инновационных агросистем.

Целью работы является разработка теоретических положений, методического инструментария исследования региональных инновационных агросистем и практических предложений по формированию механизмов стимулирования инновационной активности в АПК.

Формирование авторской концепции региональных инновационных агросистем базируется на концепции национальных инновационных систем, а также теории имитаций и инноваций. По мнению К. Фримена, под «национальной инновационной системой» следует понимать объединенные в сеть институты государственного и частного сектора, чья активность, а также совместная работа направлены на создание, импортирование, модифицирование, а также распространение новых технологий [1, с. 208–214]. Согласно Б.-А. Лундваллу, под НИС необходимо понимать не только элементы, но и связи между ними [2]. Такие элементы и связи активно взаимодействуют в процессе производства, распространения, а также использования знаний, полезных для экономики. По мнению С. Меткалфа, национальную инновационную систему можно представить в виде совокупности разнообразных институтов, работающих как самостоятельно, так и во взаимодействии с целью внесения собственного вклада в процесс развития и трансфера инноваций [3]. По мнению О. Г. Голиченко, возникновение НИС возможно только в случае объединения усилий бизнеса, творческой и научной среды с государством [4].

Разработка теоретико-методологических подходов построения авторской концепции региональной инновационной агросистемы включает в себя научное обоснование закономерного этапа совершенствования агропродовольственной системы и актуального направления исследования трансформации АПК в период перехода к Индустрии 4.0. и создания модели экспортно ориентированной аграрной экономики.

Развитие инновационных региональных агросистем основано на взаимодействии субъектов инновационного процесса в части генерирования или трансформации результатов научной деятельности в инновационную продукцию с целью их дальнейшего внедрения в производственный процесс. Кроме того, региональная инновационная агросистема обладает как свойствами инновационной системы, так и специфическими характеристиками агропромышленного производства.

Одной из первоочередных задач становится максимальное использование инновационного потенциала регионального АПК в целях создания экспортно ориентированного агропромышленного

комплекса. Для этого целесообразно выделить предпосылки ускорения инновационных процессов и специфические характеристики АПК для каждого региона, региональные компетенции [5]. Принимая во внимание тот факт, что каждый российский регион обладает характерными специфическими особенностями, системными рисками агропромышленного производства, преимуществами или недостатками развития АПК, на всей территории страны могут быть реализованы дифференцированные варианты инновационного развития с учетом интенсификации конвергенции между регионами. На основе исследования теорий инновационного развития, концепции НИС, теории нового роста, теории развития систем, теории народного хозяйства, теории сельскохозяйственного производства в рыночной экономике в условиях трансформации и формирования модели экспортно ориентированной экономики разработаны авторские теоретико-методологические положения стратегии развития региональных агроинновационных систем (рисунок).

В работе научно обоснованы положения формирования региональной инновационной агросистемы, выделены стратегические приоритеты: трансформация АПК на базе современной инновационной политики, развитие аграрной науки и образования, наращивание региональных компетенций, оптимизация ресурсов на развитие аграрного сектора в соответствии с потребностями регионов. К основным положениям стратегии развития региональной инновационной агросистемы относятся формулировка целей и задач, функций, организация структуры РИАС, исследование особенностей функционирования и специфики интеграционного институционального взаимодействия внутри РИАС, факторы и принципы формирования и развития системы.

Выявление факторов трансформации агропромышленного комплекса в инновационную агросистему основано на теории инновационного развития и концепции НИС. Методология формирования инновационных агросистем представлена совокупностью факторов. Наиболее важным фактором является концепция институтов развития, которые задействованы в трансформации аграрного сектора экономики в региональные инновационные агросистемы. Другой важный фактор – определение причин, следствий и закономерностей инновационных процессов при формировании агросистем. Понимание причин и следствий инновационных процессов позволит провести анализ и оценку сущности процессов, необходимых для построения агросистемы, и определить перспективы ее развития [6]. Третьим фактором, определяющим методологию формирования агросистем, является оценка инновационных моделей.



**РЕГИОНАЛЬНАЯ ИННОВАЦИОННАЯ АГРОСИСТЕМА –  
составная часть национальной инновационной системы и  
закономерный этап трансформации российского АПК**

**Задачи и цель**

Создание экспортно ориентированного аграрного сектора экономики  
Технологическая модернизация аграрной экономики  
Развитие системы научного обеспечения и коммерциализации инноваций в АПК в регионах  
Обеспечение продовольственной безопасности, повышение конкурентоспособности отечественного АПК и уровня жизни населения

**Структура РИАС**

Государственный сектор  
Научно-образовательный сектор  
Производственный сектор  
Инновационная инфраструктура  
Общество, наука и образование, предпринимательство, региональные властные структуры, предприятия инфраструктуры, трудовые ресурсы

**Организация РИАС**

Разработка стратегии, инновационной политики, формирование системы научного обеспечения, подготовка кадров, определение источников финансирования

**Функции РИАС**

Стратегическая, финансово-экономическая, мотивационная, институциональная, ресурсная, воспроизводственная, интегральная, хозяйственная, потребительская, регуляторная, операционная

**Специфика институционального взаимодействия внутри РИАС**

Формирование инновационных систем предприятий и организаций, инновационных кластеров в производственных видах деятельности и социальной сфере  
Формирование институтов доверия, конкуренции, партнерства, предпринимательства

**Особенности РИАС**

Специфика агропромышленного производства  
Региональные особенности структуры регионального социально-экономического комплекса АПК, географическое положение, уровень управления регионом  
Структура и объем инвестиционных ресурсов

**Факторы развития**

Управление регионом, наука и образование, инновационная активность в сельском хозяйстве, технологии, инвестиции, креативность сельскохозяйственных товаропроизводителей, инфраструктура, институты

**Принципы**

Признание инновационного сценария развития аграрного сектора экономики  
Интеграция науки, образования и производства  
Ориентация на региональные потребности в агроинновациях  
Концентрация ресурсов, стимулирование инновационной активности в АПК, создание условий продвижения инноваций в АПК  
Повышение качества управления регионом

Основные положения стратегии развития региональных инновационных агросистем  
The main provisions of the development strategy of regional innovative agricultural systems



### Эмпирический анализ

В последние десятилетия активно проводится работа по построению и расчету индексов инновационного развития государств и регионов, входящих в их состав. Методология оценки инновационной деятельности в зарубежных странах базируется на применении различных методов и подходов. Среди них выделяют Европейское инновационное табло (European Innovation Scoreboard), Индекс технологических достижений (Technology Achievement Index), Индекс инновационного потенциала (Innovation Capacity Index), Всемирный инновационный индекс Бостонской консалтинговой группы (GII BCG), Всемирный инновационный индекс INSEAD (GII INSEAD), Глобальный Фактор инноваций (Global Innovation Quotient). Уровень инновационности в американских регионах рассчитывается на базе The American Innovation Index и рейтинга австралийского агентства 2thinknow. Среди структур поддержки сельскохозяйственных научных исследований, по данным Всемирного банка (2006), выделяют Национальные системы сельскохозяйственных исследований (NARS), Сельскохозяйственную инновационную систему (AIS), Систему сельскохозяйственных знаний и информации (AKIS). Каждая система оценки уровня инновационной активности отличается своими целями, факторами, результатами, принципами формирования и механизмом реализации инноваций. По данным рейтинга, составленного Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (OECD), инновационная агросистема состоит из

трех групп детерминант: система знаний в области экономики сельского хозяйства, НИОКР, образование; социальные; пользователи. Также на основе данных Agricultural Science and Technology Indicators ASTI исследуется такой тип индикатора, как инвестиции в создание знаний применительно к сельскому хозяйству на основе показателя интенсивности сельскохозяйственных НИОКР в государственном секторе. В зарубежных странах в АПК функционируют институты инновационного развития: агентства по маркетинговым исследованиям, внедрению их результатов и оказанию консалтинговых услуг при министерствах сельского хозяйства; «технологические долины» и инновационные кластеры при аграрных вузах; семеноводческие, племенные частные корпорации [7, с. 194–220].

Оценку и прогнозирование текущего состояния региональной системы реализации инноваций предлагается проводить на базе построения интегральных показателей.

В качестве источников информации, применяемых для анализа, оценки и прогнозирования динамики инновационных процессов в АПК российских регионов, предлагается применять данные Росстата, результаты исследований НИУ ВШЭ, аналитические материалы министерств сельского хозяйства регионов, экспертные оценки, авторские разработки [8].

В целях анализа инновационной активности в АПК в табл. 1 представлены показатели затрат на технологические инновации в АПК и производства наукоемкой продукции.

Таблица 1 / Table 1

**Основные показатели инновационной деятельности в промышленности и в сельском хозяйстве в 2013–2017 гг.**  
**Key indicators of innovation in industry and agriculture in 2013–2017**

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017
Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в промышленности, в общем числе организаций, %	9,7	9,7	9,5	9,2	9,6
Затраты на технологические инновации, млн руб.	746 778	762 774	735 757	777 518	848 045
Объем инновационных товаров, работ, услуг, млн руб.	3 072 530	3 037 407	3 258 254	3 723 693	3 403 055
Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в сельском хозяйстве, в общем числе организаций, %	–	–	–	3,4	3,1
Затраты на технологические инновации в сельском хозяйстве, млн руб.	–	–	–	14 963	15 806
Объем инновационных товаров, работ, услуг в сельском хозяйстве, млн руб.	–	–	–	22 222	28 446

Источник: данные Росстата.

Для организаций сельского хозяйства характерна достаточно низкая вовлеченность в инновационные процессы: освоение новейшей научно-

технической продукции осуществляли всего 3,1% организаций. В свою очередь, в 2016 г. эта цифра составляла 3,4%. Затраты на технологические



инновации в сельском хозяйстве в действующих ценах остались практически на уровне 2016 г. и составили 15,8 млрд руб. [9].

Представленный анализ инновационной деятельности в сельском хозяйстве и агропромышленном комплексе отражает лишь отдельные тенденции и динамику развития. В целях формирования комплексной методологии оценки эффективности создания региональной инновационной агросистемы и разработки адресных механизмов ее управления предлагается построение интегральных показателей, характеризующих все пять составных элементов агросистемы – государственный сектор, научно-образовательный сектор, предпринимательский сектор, общество (спрос на инновации) и сектор инновационной инфраструктуры региона.

### Результаты

Детерминантой, которая определяет эффективность и результативность инновационной деятельности в региональных агросистемах, является инновационный потенциал как системы в целом, так и ее отдельных элементов. На современном этапе создания модели экспортно ориентирован-

ного аграрного сектора экономики формирование региональных инновационных агросистем позволит активизировать инновационный потенциал научно-образовательных организаций, агробизнеса, внедренческих формирований, государственных структур и общества в целом.

Для анализа и оценки текущего состояния инновационного потенциала развития региональных инновационных агросистем в статье предложена структурированная система показателей. Градация оценочных показателей по блокам инновационной агросистемы позволит провести оценку и прогнозирование влияния отдельных элементов агросистемы на ее эффективность и результативность. Методологической базой формирования системы показателей по элементам инновационной агросистемы является Руководство Осло, данные Росстата, результаты исследований НИУ ВШЭ, аналитические материалы министерств сельского хозяйства регионов, экспертные оценки, авторские разработки.

В табл. 2 представлены оценочные показатели развития инновационного потенциала региональных агросистем в разрезе составляющих элементов.

Таблица 2 / Table 2

**Показатели оценки инновационного потенциала региональной агросистемы**  
**Indicators for assessing the innovative potential of the regional agricultural system**

Блок агросистемы	Показатели
Государственное регулирование – институты взаимодействия (инвестиционный потенциал)	Объем средств государственной поддержки в рамках программ и мероприятий по развитию сельского хозяйства, млн руб. Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие сельского хозяйства, млн руб. Затраты на технологические инновации в сельском хозяйстве, млн руб.
Научно-образовательный потенциал	Доля организаций, выполняющих исследования и разработки в сельском хозяйстве в общей численности предприятий и организаций, % Доля выполненных научно-технических работ в сельском хозяйстве в общем объеме произведенной продукции, выполненных работ, услуг, % Доля работников инновационно активных предприятий в сельском хозяйстве в численности работников на предприятиях выборки, %-ная численность занятых в сельском хозяйстве, тыс. чел. Численность студентов аграрных вузов на 10 тыс. чел. экономически активного населения, чел. Число аспирантов и докторантов аграрных вузов на 10 тыс. чел. населения, чел.
Производственный потенциал	Доля инновационной продукции в сельском хозяйстве в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, % Создано сортов и гибридов с/х культур Селекционные формы животных, птицы, рыб и насекомых Разработано новых и усовершенствованных технологий вакцин, диагностикумов, биопрепаратов Разработано новых наименований продуктов питания Показатели новизны инновационных товаров, работ, услуг Показатели экспорта инновационных товаров, работ, услуг Показатели объема товаров, работ, услуг, произведенных с использованием маркетинговых инноваций
Инновационная инфраструктура	Удельный вес организаций, занимавшихся инновационной деятельностью в общем числе обследованных организаций, % Число персональных компьютеров с доступом к Интернету на 100 работников, шт. Доля затрат на ИКТ в общем объеме ВРП, %



Окончание таблицы 2 / End of table 2

Блок агросистемы	Показатели
Общество (спрос на инновации)	Число выданных патентов на изобретения на 10 тыс. чел. населения; число выданных патентов на полезные модели на 10 тыс. чел. населения Число патентных заявок на изобретения на 10 тыс. чел. населения; число патентных заявок на полезные модели на 10 тыс. чел. населения Число созданных производственных технологий на 10 тыс. чел. населения; число используемых производственных технологий на 10 тыс. чел. населения

В табл. 3 представлены некоторые предлагаемые показатели оценки эффективности функционирования региональной инновационной системы в АПК в динамике.

Таблица 3 / Table 3

**Динамика показателей оценки инновационного потенциала агросистем, РФ, 2013–2017 гг.**  
**Dynamics of indicators for assessing the innovative potential of agricultural systems, RF, 2013–2017**

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017
Объем средств государственной поддержки в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, млн руб.	260 960	262 122	254 982	295 928	257 529
Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие сельского хозяйства, млрд руб.	516	510	505	511	434
Затраты на технологические инновации предприятий АПК, млн руб.	29 974	25 864	25 023	23 963	23 976
Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг предприятиями АПК, %	0,57	0,55	0,53	0,54	0,55
Создано сортов и гибридов с/х культур	298	293	335	356	369
Селекционные формы животных, птицы, рыб и насекомых	4	9	7	5	6
Разработано новых и усовершенствованных технологий	301	295	273	258	256
Разработано вакцин, диагностикумов, биопрепаратов	59	47	36	32	29
Разработано новых наименований продуктов питания	364	392	214	192	188
Получено патентов и авторских свидетельств	755	751	741	738	729

Источник: данные Росстата.

Из данных табл. 3 в разрезе основных составляющих элементов региональной инновационной агросистемы видно, что инновационный потенциал агросистемы остается низким, между отдельными отраслями АПК наблюдаются значительные диспропорции, несмотря на рост затрат на технологические инновации.

Развитие инновационного потенциала региональных агросистем нуждается в разработке эффективных механизмов стимулирования инновационной активности в АПК. На основе построения интегральных индексов региональных инновационных агросистем по предлагаемой системе показателей, а также частных индексов по каждому

элементу системы можно выделить две группы регионов – инновационные «лидеры», создающие инновации, и «догоняющие» регионы, которые в большой степени идут по пути не создания собственных инноваций, а заимствуя позитивный передовой опыт. Авторский подход к типологии регионов основан на дифференциации регионов на группы лидеров и догоняющих с целью интенсификации государственной поддержки развития интеграционного институционального взаимодействия участников региональных агросистем.

В табл. 4 предложены механизмы стимулирования инновационной активности регионов в АПК.



Таблица 4 / Table 4

**Механизмы стимулирования инновационной активности регионов в АПК**  
**Mechanisms for stimulating innovative activity of regions in the agricultural sector**

Факторы	Методы стимулирования	Показатели	Связь фактора с уровнем инновационной активности
Конкурентоспособность инновационной продукции в АПК	Стимулирование потребительского спроса на инновационную продукцию в АПК (проведение демонстраций продукции, организация выставок, ярмарок, проведение «Дней поля», улучшение качества продукции на базе внедрения инноваций, снижение издержек, рост производительности труда)	Стоимость продукции, затраты на освоение и использование инновационной продукции, консультационные услуги и дальнейшее обслуживание научно-технической и инновационной продукции	При повышении уровня конкурентоспособности на 1% объем отгруженной инновационной продукции увеличивается на 0,1%
Научное обоснование процесса коммерциализации инноваций в АПК	Стимулирование инновационной активности за счет образования интегрированных научно-образовательных и производственных структур (организация технологической платформы; стимулирование спроса на инновации на основе применения комплекса мотивационных инструментов для сельскохозяйственных товаропроизводителей)	Расходы на освоение новых технологий, расходы на организацию демонстрационных площадок инновационной продукции, наличие научно-исследовательской базы, выручка от реализации инновационной продукции, развитие и формирование интеграционных связей	Не определена сила связи
Господдержка инновационной деятельности	Программно-целевое государственное стимулирование (конкурсная основа проектов и получение субсидий)	Прибыльность инвестиций, риски при осуществлении проектов, финансовая стабильность и платежеспособность, инновационная отдача на бюджетные средства	При повышении величины господдержки (налоговые льготы, субсидии) на 1% объем отгруженной продукции повышается на 0,5%
Расширение рынков сбыта	Стимулирование и формирование спроса за счет создания кластерных образований (образование новых товарных каналов и создание сбытовых сетей в целевых регионах)	Объемы продаж, доли рынка, тенденция спроса на инновационную продукцию в АПК	При расширении рынков сбыта на 1% объем отгруженной инновационной продукции повышается на 0,2%

Таким образом, аграрная наука способна обеспечивать сельскохозяйственных товаропроизводителей новейшими разработками, гарантировать результаты их реализации. На первый план выходит создание и применение эффективных механизмов продвижения научно-технической продукции в сельском хозяйстве и АПК в производственный процесс для обеспечения передачи эффективных апробированных инноваций в аграрное производство. Усиление связи наука – производство основано на расширении коммуникаций между органами власти и местного самоуправления по активизации инновационной политики в АПК, научно-образовательными, производственными, внедренческими организациями с учетом региональных потребностей. Таким образом, развитие механизмов стимулирования спроса и институциональной инновационной

инфраструктуры в АПК регионов позволит повысить их инновационную активность, направленную на рост конкурентоспособности российского АПК и создание модели экспортно ориентированного аграрного сектора экономики.

**Благодарности**

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 18-010-01129 «Разработка методологии и оценочно-прогнозного инструментария мониторинга инновационного развития АПК»).*

**Список литературы**

1. *Меньшиков С. М., Клименко Л. А.* Длинные волны в экономике : Когда общество меняет кожу. 2-е изд., доп. М. : Ленанд, 2014. 269 с.





2. Lundvall B. A. National Systems of Innovation : Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. L. : Pinter Publishers, 1992. 317 p.
3. Metcalfe S. The Economic Foundations of Technology Policy : Equilibrium and Evolutionary Perspectives // Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change / ed. by P. Stoneman. Oxford : Blackwell Publishers, 1995. P. 409–512.
4. Голыченко О. Г. Модернизация и реформирование инновационной стратегии России : проблемы и решения // Вопр. экономики. 2010. № 8. С. 41–53.
5. Лапаева М. Г., Лапаев С. П. Регион как пространственная социально-экономическая система государства // Вестн. ОГУ. 2012. № 8 (144). С. 133–143.
6. Татаркин А. И., Полбицын С. Н., Дрокин В. В., Журавлев А. С. Варианты формирования модели продовольственного обеспечения населения развивающихся арктических территорий // Аграрный вестн. Урала. 2014. № 12 (130). С. 93–96.
7. Санду И. С., Нечаев В. И., Федоренко В. Ф., Демешкевич Г. М., Рыженкова Н. Е. Формирование инновационной системы АПК : организационно-экономические аспекты. М. : ФГБНУ «Росинформагротех», 2013. 216 с.
8. Дерунова Е. А. Моделирование оценки эффективности научных разработок в сельском хозяйстве // Экономика региона. 2012. № 2 (30). С. 250–257.
9. Индикаторы инновационной деятельности : 2019 : стат. сб. / Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский, И. А. Кузнецова и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2019. 376 с.

#### Образец для цитирования:

Дерунова Е. А. Формирование методического инструментария исследования региональных инновационных агросистем // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 400–408. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-400-408>

#### Methodological Tools Formation for Regional Innovative Agrosystems Research

E. A. Derunova

Elena A. Derunova, <https://orcid.org/0000-0002-9391-0123>, Institute of Agrarian Problems RAS, 94 Moskovskaya St., Saratov 410012, Russia, ea.derunova@yandex.ru

**Introduction.** In the context of the transition to an export-oriented economy, the innovative development of the agricultural sector is a non-alternative tool for ensuring the state national security.

**Theoretical analysis.** The article discusses the theoretical and methodological aspects of the regional innovative agricultural systems' formation in the context of the national innovation system concept. The economy's modern agricultural sector transformation into an innovative agricultural system within the framework of the NIS requires the development of a methodology and tools for researching the regional agricultural systems innovative development. **Empirical analysis.** Based on the analysis and assessment of the agro-industrial complex innovative development dynamics, a connection was revealed between the intensification of the integration institutional interaction of the innovation process' subjects and the growth of agribusiness' innovative activity. **Results.** Methodological approaches to assessing the effectiveness of regional agricultural systems based on the principles of balanced integration between the state, science and education, agribusiness, taking into account regional needs and spatial heterogeneity, have been developed. A list of key indicators for assessing the innovative potential of regional agricultural systems is proposed. The construction of integrated development indices for regional innovative agricultural systems will allow a typology of regions to be leading and catching up and develop targeted mechanisms to stimulate innovative activity in the agro-industrial complex in the context of a transition to a model of export-oriented agricultural economy.

**Keywords:** innovative agricultural system, region, innovative potential, assessment, mechanisms for stimulating innovative activity.

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project "Development of methodology and assessment and forecasting tools for monitoring the innovative development of the agro-industrial complex" No. 18-010-01129).

#### References

1. Men'shikov S. M., Klimenko L. A. *Dlinnye volny v ekonomike: Kogda obschestvo meniaet kozhu* [Long waves in the economy: When society changes skin]. Moscow, Lenand Publ., 2014. 269 p. (in Russian).
2. Lundvall B. A. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London, Pinter Publishers, 1992. 317 p.
3. Metcalfe S. The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives. In: *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Ed. by P. Stoneman. Oxford, Blackwell Publishers, 1995, pp. 409–512.
4. Golichenko O. G. Modernization and Transformation of Innovation Strategy of Russia: Problems and Solutions. *Voprosy Ekonomiki*, 2010, no. 8, pp. 41–53 (in Russian).
5. Lapaeva M. G., Lapaev S. P. Region as Spatial Socio-Economic System of the State. *Vestnik of the Orenburg State University*, 2012, no. 8 (144), pp. 133–143 (in Russian).



6. Tatarkin A. I., Polbitsyn S. N., Drokin V. V., Zhuravlev A. S. Options for Forming Models Food Security Population in Developing Arctic. *Agrarian Bulletin of the Urals*, 2014, no. 12 (130), pp. 93–96 (in Russian).
7. Sandu I. S., Nechaev V. I., Fedorenko V. F., Demishkevich G. M., Ryzhenkova N. E. *Formirovanie innovatsionnoi sistemy APK: organizatsionno-ekonomicheskie aspekty* [Innovative system formation in the agro-industrial complex: organizational and economic aspects]. Moscow, FGBNU “Rosinformagrotekh”, 2013. 216 p. (in Russian).
8. Derunova E. A. Modeling the evaluation of scientific developments effectiveness in agriculture. *Economy of Region*, 2012, no. 2 (30), pp. 250–257 (in Russian).
9. *Indikatory innovatsionnoi deiatel'nosti: 2019: statisticheskii sbornik* [Indicators of Innovation in the Russian Federation: 2019 : Data Book / L. Gokhberg, K. Ditkovskiy, I. Kuznetsova et al.; National Research University Higher School of Economics]. Moscow, HSE, 2019. 376 p. (in Russian).

---

**Cite this article as:**

Derunova E. A. Methodological Tools Formation for Regional Innovative Agrosystems Research. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 400–408 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-400-408>

---



УДК 330

## Индикаторы оценки эффективности функционирования региональных систем высшего образования

О. Ю. Челнокова

Челнокова Ольга Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, o.chelnokova@mail.ru

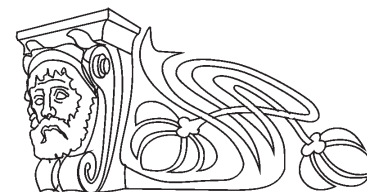
**Введение.** Поиск эффективных моделей развития высшего образования обуславливает востребованность разработки подходов и индикаторов оценки деятельности региональных систем высшего образования. Целью исследования является развитие методологических основ и подходов к оценке эффективности региональных систем высшего образования через определение индикаторов для комплексной оценки современных тенденций их развития, реализации ими своих функций и их социально-экономической эффективности для разработки рекомендаций по повышению эффективности системы высшего образования в России. **Теоретический анализ.** Эффективность региональной системы высшего образования оценивается на основе результатов ее функционирования, которые выражаются в реализации образовательной, научно-исследовательской и социальной функций. Актуальным вектором развития данной проблематики является разработка перечня индикаторов, которые должны быть, с одной стороны, доступны из имеющихся источников и количественно измеримы, с другой – должны отражать вклад региональных систем высшего образования в развитие региона и оценивать их эффективность в контексте вовлеченности в региональное развитие. **Эмпирический анализ.** Индикаторы оценки эффективности должны, соответственно, предоставлять возможность проводить оценку подобных результатов. Система индикаторов оценки эффективности региональных систем высшего образования представлена с позиций функционального аспекта в разрезе входных и выходных ресурсов. **Результаты.** Разработка методов оценки эффективности региональной инновационной системы и вклада университетов в региональное развитие на основе рассматриваемых индикаторов позволит изучать различные аспекты деятельности региональных университетов, создавая инструментарий оценки их потенциала в содействии региональному экономическому развитию.

**Ключевые слова:** региональная система высшего образования, университет, регион, оценка эффективности.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-409-414>

### Введение

Общепризнанно, что региональная система образования обуславливает характер и динамику экономического развития и конкурентные преимущества региона, являясь одним из ее важнейших акторов. Эффективность функционирования



региональной системы высшего образования имеет синергетический эффект взаимодействия субъектов региональной экономики, возникающий в результате адресного обеспечения трудовыми ресурсами и интеллектуальными продуктами потребностей регионального развития, что влияет на экономическое развитие региона, а усиление кооперативных связей между отдельными ее элементами создает предпосылки устойчивого экономического роста [1, 2].

Крупные образовательные и исследовательские учреждения воздействуют на инновационное развитие региона, это влияние распространяется через результаты исследований, разработку и внедрение инноваций, новых управленческих технологий, воспроизводство высококвалифицированных кадров, создание новых компаний и рабочих мест, консалтинг и реализацию региональных проектов, приносящих экономические эффекты в регионе [3].

Современные индикаторы оценки эффективности функционирования объектов, соответствующие пользовательским запросам и отражающие современное состояние каждой из них в условиях усиления транспарентности к государству и обществу, сегодня востребованы во всех сферах: в образовании, науке, промышленности, региональном или корпоративном развитии.

В условиях тенденций постиндустриализации усиление в экономическом развитии роли высшего образования, когнитивных технологий и нематериальной составляющей экономики определяет актуальность проведения исследований по оценке эффективности региональных систем высшего образования.

С позиций разработки управляющих решений в системе высшего образования целесообразно рассматривать эффективность университета в контексте региональной экономической системы как ее ключевого актора, влияющего на обеспечение высококвалифицированными кадрами, генерацию знаний и диссеминацию инноваций и реализации партнерства и социальной роли университета в регионе.

В этом контексте моделирования сбалансированного развития региональных систем высшего образования в соответствии со спецификой



и потребностями региональной экономики разработка стратегий развития и механизмов повышения эффективности взаимодействия основных субъектов региональной экономической системы является актуальной научной задачей.

Целью исследования выступает развитие методологических основ и подходов к оценке эффективности региональных систем высшего образования через определение индикаторов для комплексной оценки современных тенденций их развития, реализации ими своих функций и их социально-экономической эффективности для разработки рекомендаций по повышению эффективности системы высшего образования в России.

### **Теоретический анализ**

Поиск эффективных моделей развития высшего образования обуславливает востребованность разработки подходов и индикаторов оценки эффективности деятельности региональных систем высшего образования.

Индикатор как показатель, который служит средством измерения деятельности, отражает изменения, происходящие в результате работы объекта исследования. Индикатор оценки функционирования системы образования – это доступные наблюдению и измерению показатели системы образования и составляющих ее институтов, которые используются для характеристик системы образования, в том числе недоступных непосредственному наблюдению и измерению.

При операционализации понятия эффективности системы высшего образования необходимо различать следующие показатели: эффективность (effectiveness) как степень достижения установленных для объекта исследования целей и экономичность деятельности (efficiency) как сопоставление получаемых объектом исследования результатов с затратами ресурсов, с помощью которых они были достигнуты [4].

Эффективность региональной системы высшего образования оценивается на основе результатов ее функционирования, которые выражаются в реализации ее базовых функций: образовательной, научно-исследовательской и «третьей миссии» университетов (в терминах ОЭСР) – социальной функции «service to the community» – служение сообществу в регионе [5].

Основными результатами деятельности региональных образовательных систем являются:

1) выпуск высококвалифицированных специалистов с высшим образованием по направлениям, конгруэнтным профилю развития

региональной экономики, востребованных региональным рынком труда для кадрового обеспечения запросов высокотехнологичного сектора экономики;

2) научно-исследовательская, патентная и публикационная активность исследователей и ученых, проведение широкого спектра фундаментальных и прикладных исследований и интенсивное наращивание исследовательского потенциала;

3) трансфер технологий в экономику региона и функционирование региональной инновационно-информационной инфраструктуры (субъектов инновационного предпринимательства, бизнес-инкубаторов, технопарков, центров коллективного пользования технологиями).

В этом контексте актуален вопрос об индикаторах оценки и анализе такого влияния эмпирическими методами исследования посредством построения экономико-математических моделей и использования статистических методов при разработке подходов и моделей [6]. Индикаторы оценки эффективности должны, соответственно, предоставлять возможность проводить оценку подобных результатов деятельности университетов в современных условиях.

### **Результаты**

Разработка модели оценки деятельности региональных систем высшего образования также предполагает определение ее экономичности и набора входных и результирующих параметров, отражающих количественно и качественно деятельность региональных систем высшего образования. С точки зрения целей функционирования системы высшего образования университеты используют множество входных и выходных ресурсов [7]. Результаты деятельности университетов рассматриваются с позиций минимизации входных параметров (кадровых, финансовых, материальных) и максимизации результатов (качества подготовки выпускников, исследовательских продуктов и результатов научных исследований (рисунок).

В настоящее время показателями для оценки деятельности университетов являются индикаторы Методики расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования, характеризующие состояние и динамику внутренних показателей развития институтов высшего образования, но не рассматривающие их в составе региональной инновационной системы [8].

Актуальным вектором развития в этом направлении становится разработка перечня инди-



«Производственный процесс» преобразования входных ресурсов в выходные результаты университетов в региональных системах высшего образования

“Production process” of transforming input resources into output results of universities in regional higher education systems

каторов, которые должны, с одной стороны, быть доступны из имеющихся источников и количественно измеримы, с другой – отражать вклад региональных систем высшего образования в региональное развитие и оценивать их эффективность в контексте вовлеченности в развитие региона. Рекомендуемые функциональные индикаторы оценки эффективности региональных систем высшего образования и составляющих ее университетов представлены в таблице.

### Заключение

Наиболее сложными и важными аспектами в оценке эффективности региональных систем высшего образования представляются комплексный анализ внешней институциональной среды, оказывающей влияние на изменения организаций высшего образования, а также оценка эффективности функционирования механизма взаимовлияния институтов региональной образовательной системы и направлений регионального развития

с целью согласования приоритетов стратегического развития региона и университетов, расположенных на его территории.

Ориентация системы высшего образования на потребности реального сектора региональной системы требует осмысления проблем, противоречий, новых тенденций рынка труда и рынка образовательных услуг, закономерностей их модификации и развития. Вектор поиска конструктивных решений в системе управления региональной системой высшего образования при разработке индикативных планов и осуществлении контрольных функций предоставляет возможность выявить наиболее эффективные субъекты системы высшего образования, что важно при стратегическом планировании образовательных региональных стратегий и позволит более эффективно реализовывать политику в сфере высшего образования.

Разработка методов оценки эффективности региональной инновационной системы и вкла-



**Система индикаторов оценки эффективности региональных систем высшего образования:  
функциональный аспект**

**The system of indicators for assessing the effectiveness of regional higher education systems: a functional aspect**

Функции университета	Индикатор	Характеристика индикатора
<b>Входные параметры</b>		
<b>Образование</b>	Численность студентов, чел.	Производство человеческого капитала и вклад в создание новых товаров и технологий и услуг, повышение производительности труда, рост ВРП, конгруэнтность рынку труда
	Численность ППС, чел.	Академический персонал, обладающий квалификацией преподавателей
	Объем поступивших средств, руб.	Объем поступивших средств на образовательную деятельность, важный индикатор затрат университетов на осуществление функций
	Расходы на 1 студента, руб.	Себестоимость подготовки студента, объем финансирования в расчете на одного студента
	Площадь учебно-лабораторных зданий, общежитий, спортивных сооружений, кв. м., ед.	Характеристика материально-технического обеспечения образовательного процесса в виде стоимости имущества и основных фондов вузов в расчете на одного студента
	Стоимость основных средств на 1 студента, руб.	Фондоёмкость подготовки студента в виде стоимости имущества и основных фондов в расчете на одного студента
<b>Наука</b>	Численность научных работников, чел.	Персонал, исследователи, привлеченные к научно-исследовательской деятельности
	Объем затрат на научные разработки, руб.	Объем поступивших средств на научно-исследовательскую деятельность
	Площадь, предназначенная для научно-исследовательских подразделений, лабораторий, кв. м., ед.	Характеристика материально-технического обеспечения в виде стоимости имущества и основных фондов для обеспечения научных исследований
<b>Результатирующие параметры</b>		
<b>Образование</b>	Количество трудоустроенных студентов, чел.	Характеристика востребованности выпускников региональным рынком труда, количество занятых в экономике, обеспечивающих рост ВВП
	Доля трудоустроенных студентов в общем выпуске студентов, %	Характеристика качества подготовки и востребованности выпускников, а также соответствия региональному рынку труда
<b>Наука</b>	Разработанные инновации и технологии, ед.	Добавленная в пользование обществом и экономикой доля знаний, которая в дальнейшем, возможно, будет использована для регионального развития
	Общее количество публикаций организации в расчете на 100 НИР, ед.	Результат научной деятельности университетов, характеристика академической результативности исследований и разработок
	Выдано патентов на изобретения и полезные модели, ед.	Оформленный результат инновационной деятельности вузов, который в дальнейшем, возможно, будет использован для регионального развития
	Количество защищенных научных диссертаций, ед.	Приращение знаний и количество высококвалифицированных специалистов, способных проводить консультации, анализ и контрактные исследования для компаний в регионе
	Объекты инновационной инфраструктуры университетов (бизнес-инкубаторы, МИПы технопарки, ЦКП), ед.	Развитие инновационного бизнеса, коммерциализация университетских разработок, количественный и качественный состав инновационной инфраструктуры региона
	Удельный вес доходов от НИОКР в общих доходах, %	Отношение объема средств, поступивших за отчетный год от выполнения НИОКР, к общему объему поступивших средств образовательной организации, гранты, консультирование



Окончание таблицы

Функции университета	Индикатор	Характеристика индикатора
Результирующие параметры		
«Service to the community» и партнерства	Число соглашений о партнерстве и совместных региональных проектов, исследовательских коллабораций университетов с промышленными предприятиями, ед.	Консалтинговая деятельность университетов, выполнение заказов на исследования и разработки со стороны региональных промышленных партнеров, взаимодействие, непрерывное профессиональное развитие
	Участие в разноплановых региональных проектах, ед.	Оценка реализации «третьей» роли университетов в регионе, институциональное оформление инновационного процесса «наука – техника – производство»
	Упоминания в СМИ о деятельности университета и участии в региональных проектах, партнерствах, ед.	Анализ социальных взаимоотношений акторов региональных инновационных систем
	Объем сделок в рамках соглашений о стратегических партнерствах, к ВРП и на 1 ППС, руб.	Эффективность партнерской деятельности университетов

да университетов в региональное развитие на основе рассматриваемых индикаторов позволит изучать различные аспекты деятельности региональных университетов, создавая инструментарий оценки их потенциала в содействии региональному экономическому развитию.

#### Благодарности

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект «Разработка методологии и инструментария оценки эффективности функционирования региональной системы высшего образования и моделирование ее сбалансированного развития» № 18-010-0111)*

#### Список литературы

1. Огурцова Е. В., Челнокова О. Ю. Оценка реализации базовых функций региональных систем высшего образования // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 2. С. 169–175. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-2-169-175>
2. Киченко Л. П., Попова Е. С. Роль системы высшего образования в повышении конкурентоспособности и развитии стержневых компетенций региона // Вестн. ПГУ. Сер. Экономика. 2012. Спец. вып. С. 13–21.
3. Огурцова Е. В. Условия развития нематериального производства в современной экономике // Конфликты в современном мире : международное, государственное и межличностное измерение : материалы V Междунар. науч. конф. М. : Перо, 2016. С. 355–359.
4. Федотов Ю. В. Измерение эффективности деятельности организации : особенности метода DEA (анализа свертки данных) // Российский журнал менеджмента. 2012. Т. 10, № 2. С. 51–62.
5. E3M Project – European Indicators and Ranking Methodology for University Third Mission. URL: <http://www.e3mproject.eu/index.html> (дата обращения: 23.10.2016).
6. Фирсова А. А., Огурцова Е. В. Подходы к методологии оценки вклада университета в инновационное развитие региона // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16, вып. 1. С. 85–90.
7. Огурцова Е. В., Перфильева О. В., Фирсова А. А. Показатели оценки вклада университета в инновационное развитие региона // Университетское управление : практика и анализ. 2017. Т. 21, № 4. С. 53–62. DOI: <https://doi.org/10.15826/umpra.2017.04.049>
8. Методика расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования 2018 года (на основе данных формы № 1-Мониторинг за 2017 год) (утв. Минобрнауки России 30.03.2018 № ИК-139/05вн). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### Образец для цитирования:

Челнокова О. Ю. Индикаторы оценки эффективности функционирования региональных систем высшего образования // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 409–414. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-409-414>



## Indicators of the Regional Systems of Higher Education Efficiency Evaluation

O. Yu. Chelnokova

Olga Yu. Chelnokova, <https://orcid.org/0000-0003-0840-1151>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, o.chelnokova@mail.ru

**Introduction.** The search for effective models of higher education development necessitates the development of approaches and indicators for assessing the activities of regional higher education systems. The aim of the study is to develop methodological foundations and approaches to assessing the effectiveness of regional higher education systems by identifying indicators for a comprehensive assessment of current trends in their development, their implementation of their functions and their socio-economic effectiveness in order to develop recommendations for improving the effectiveness of the higher education system in Russia. **Theoretical analysis.** The effectiveness of the regional higher education system is evaluated on the basis of its functioning results, which are expressed in the implementation of educational, research and social functions. An urgent vector for the development of this problem is the development of a list of indicators that should, on the one hand, be accessible from available sources and quantitatively measurable, and on the other hand should reflect the contribution of regional higher education systems to regional development and evaluate their effectiveness in the context of involvement in regional development. **Empirical analysis.** Performance indicators should, accordingly, provide an opportunity to evaluate such results. The system of indicators for assessing the effectiveness of regional higher education systems is presented from the perspective of the functional aspect in terms of input and output resources. **Results.** The development of methods for assessing the effectiveness of the regional innovation system and the contribution of universities to regional development on the basis of the indicators considered will allow us to study various aspects of regional universities' activities, creating tools for assessing their potential in promoting regional economic development.

**Keywords:** regional higher education system, university, region, efficiency assessment.

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project "Development of methodology and tools for assessing the effectiveness of regional higher education system and modelling its balanced development" No. 18-010-01115).

## References

1. Ogurtsova E. V., Chelnokova O. Yu. Evaluation of Realization of Basic Functions of Regional Systems of Higher Education. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 169–175 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-2-169-175>
2. Kichenko L. P., Popova E. S. The role of the higher education system in improving competitiveness and developing core competencies of the region. *Bulletin of PSU, Ser. Economics*, 2012. no. 5, pp. 13–21 (in Russian).
3. Ogurtsova E. V. Development conditions of intangible manufacture in modern economy. *Konflikty v sovremenom mire: mezhdunarodnoe, gosudarstvennoe i mezlichnostnoe izmerenie. Materialy V Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Conflicts in the modern world: international, state and interpersonal dimension. Materials of the V Int. Sci. Conf.]. Moscow, Pero Publ., 2016, pp. 355–359 (in Russian).
4. Fedotov Yu. V. Measuring the effectiveness of the organization: features of the DEA method (data convolution analysis). *Russian Management Journal*, 2012, vol. 10, no. 2, pp. 51–62 (in Russian).
5. E3M Project – European Indicators and Ranking Methodology for University Third Mission. Available at: <http://www.e3mproject.eu/index.html> (accessed 23 October 2016).
6. Firsova A. A., Ogurtsova E. V. Approaches to the methodology of assessing the contribution of the university to the innovative development of the region. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2016, vol. 16, iss. 1, pp. 85–90 (in Russian).
7. Ogurtsova E. V., Perfilova O. V., Firsova A. A. Indicators of the university's contribution to the innovative development of the region. *University Management: Practice and Analysis*, 2017, vol. 21, no. 4, pp. 53–62 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15826/umpa.2017.04.049>
8. Methodology for calculating the indicators for monitoring the effectiveness of educational institutions of higher education in 2018 (based on the data of form no. 1-Monitoring for 2017) (approved by the Ministry of Education and Science of Russia on March 30, 2018 no. IK-139/05vn). ATP «Consultant» [electronic resource] (in Russian).

---

### Cite this article as:

Chelnokova O. Yu. Indicators of the Regional Systems of Higher Education Efficiency Evaluation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 409–414 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-409-414>

---





## ПРАВО

УДК 347.218.31

### Правовой режим животных без владельца (бродячих животных)

А. П. Анисимов

Анисимов Алексей Павлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, anisimovap@mail.ru

**Введение.** В статье рассматривается теория и практика обращения с бродячими животными в свете последних изменений российского законодательства. **Теоретический анализ.** Исследуются вопросы терминологии, а также доказывается необоснованность стратегии возврата в среду обитания стерилизованных в приютах бродячих животных, аргументируются меры по развитию юридической ответственности за нарушение законодательства об обращении с бродячими животными, меры по регистрации таких животных, важность изменения государственной политики в сфере обращения с отходами, меры по развитию экологической культуры и образования. **Результаты.** Бродячие животные (животные без владельца) занимают особое место в классификации диких и домашних животных – промежуточное положение между ними. В настоящий момент в России принят пакет законов, уточняющих правовой статус бродячих животных, однако сохраняются определенная путаница в терминологии и декларативность процедур, направленных на снижение численности бродячих животных. Реализация предлагаемых в настоящем исследовании мер позволит уменьшить количество бродячих животных, что приведет к улучшению санитарной обстановки в городах, снизит риск укусов и передаваемых с их помощью болезней, сократит число правонарушений, связанных с жестоким обращением с животными, уменьшит число автомобильных аварий с участием бродячих животных, а также моральных стрессов для детей, ежедневно наблюдающих мучения бродячих кошек и собак. Сокращение числа бродячих животных сэкономит также деньги налогоплательщиков, поскольку снизится нагрузка на муниципальные органы по обращению с ними.

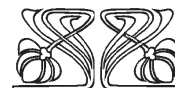
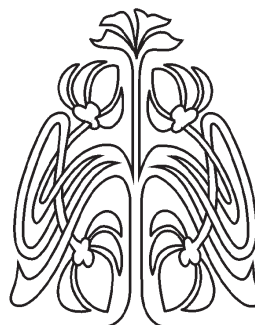
**Ключевые слова:** животные, муниципалитет, кошки, собаки, жестокое обращение.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-415-421>

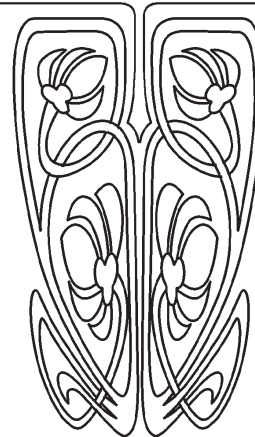
#### Введение

Степень нравственного здоровья общества можно определить исходя из того, как оно относится к тем, кто не в состоянии сам о себе позаботиться, – детям, инвалидам и животным. Применительно к бродячим животным эта проблема имеет несколько важных граней. С одной стороны, их появление говорит о низком уровне правовой и моральной культуры общества, в том числе о нарушении владельцами животных действующих правил по их содержанию.

С другой стороны, много маленьких трагедий оставшихся без хозяев домашних животных влекут за собой появление и ряда публичных проблем, связанных с ухудшением санитарного состояния территорий муниципалитетов, угрозами жизни и здоровью граждан от укусов и болезней, общих для человека и животных. Так, например, более 2000 жителей города Волгограда обратились за медицинской помощью после укусов бродячих животных с января по август 2018 г. Еще 558 аналогичных случаев зарегистрировано в Волжском, 366 – в Камышине, 480 – в других муниципалитетах Волгоградской области



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





[1]. В Москве численность бездомных собак составляет, по разным источникам, от 23 тысяч до 100 тысяч особей. Ежегодно до 30 тысяч человек в Москве страдают от укусов, тяжелых травм и увечий, наносимых собаками [2].

### Теоретический анализ

В России правовое регулирование защиты животных осуществляется различными правовыми актами. Охрана диких животных как природного объекта, а также вопросы охоты и иного их использования решаются в соответствии с нормами экологического права; вопросы собственности на домашних животных регламентируются нормами гражданского права; лицензирование отдельных видов деятельности, связанных с использованием животных, правовой статус органов управления и вопросы административной ответственности находятся в сфере административного права; уголовное законодательство регламентирует вопросы уголовной ответственности за жестокое обращение с животными, а медицинское право – порядок их использования в ходе проведения медицинских экспериментов. Соответствующие правовые акты иногда противоречат друг другу, однако позволяют сделать следующие выводы.

Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018), Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (далее – Закон № 498-ФЗ) производят, во-первых, разграничение животных на домашних и диких. Во-вторых, данные законы упоминают три вида диких животных – особо охраняемых (внесенных в Красную книгу), охотничьих и не отнесенных к числу охотничьих. Последняя категория животных (змеи, лягушки и т.д.) не перечисляется в законах и не имеет четкого режима охраны. При этом заметим, что дикие животные, находящиеся в цирках или зоопарках, российскими законами отнесены к категории диких животных, хотя они и не находятся в состоянии естественной свободы. В-третьих, применительно к домашним животным указанные нормативные акты прямо упоминают всего лишь два их вида (сельскохозяйственные и лабораторные животные) и еще один вид косвенно (служебные животные, например полицейские собаки).

Другая классификация предложена в ст. 1 Закона РФ «О ветеринарии» от 14.05.1993 № 4979-1 (ред. от 27.12.2018), упоминающей «сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных». При буквальном толковании данной нормы закона получается, что, например,

сельскохозяйственные животные не относятся к категории домашних животных, что спорно.

Отсутствие четкой законодательной логики обусловило ряд доктринальных концепций. В частности, предлагается разделить домашних животных на следующие виды: сельскохозяйственные животные; животные-компаньоны; зоопарковые животные; цирковые животные; служебные животные; животные, используемые в научно-исследовательских (лабораторных) целях; экзотические животные. При этом в данный перечень включаются дикие животные, которые находятся в неволе, что делает их домашними. Подобное разделение объясняется тем, что это позволит выбрать способ правового регулирования, а также устраним вопрос содержания таких животных, обеспечения как безопасности человека и благоприятной для его проживания среды, так и здоровья и безопасности самих животных, гуманного отношения к ним [3, с. 35].

Соглашаясь в целом с таким подходом, заметим, что, во-первых, его авторы более обоснованно, чем Закон № 498-ФЗ, не стали относить к диким животным зверей, находящихся в цирках и зоопарках, поскольку они не находятся в состоянии естественной свободы и попадают под действие не экологического, а гражданского права. Во-вторых, спорно выделение в отдельную группу экзотических животных, которые находятся в цирках, зоопарках или в домах граждан. Думается, что все они «растворяются» в уже названных ранее группах.

Признаваемая в научных исследованиях, в федеральных законах не упоминается весьма распространенная категория домашних животных – животные-компаньоны (кошки, собаки). С точки зрения объема субъективных прав он у них наивысший (их не употребляют в пищу, над ними не проводят медицинских экспериментов и т.д.). Существующее законодательство не дает четкого ответа на вопрос о том, каково будет правовое положение домашнего животного, утратившего владельца, и как терминологически точно его следует обозначить. В различных нормативных актах и решениях судов можно встретить несовпадающие термины: «бродящие животные», «бездомные животные», «животные без владельцев», «бездзорные животные», «одичалые животные» и т.д. Модельный закон «Об обращении с животными» [4] определяет *бездзорных животных* как «пригульный скот и другие потерявшиеся, сбежавшие, брошенные или иным образом оставшиеся без попечения людей домашние животные, животные-компаньоны, животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях, лабораторные и служебные животные».



Учитывая, что Гражданский кодекс РФ под «пригульным скотом» понимает преимущественно сельскохозяйственных животных, данное определение охватывает практически все категории домашних животных, временно или постоянно утративших хозяев. Однако при всей его ценности, оно носит слишком рамочный характер, поскольку не дает ответа на вопрос о правовом статусе домашних животных, утративших хозяев не временно, а постоянно. Очевидно, что утрата хозяина коровой или иным сельскохозяйственным животным носит временный характер; точно так же сбежавшую служебную собаку (например полицейскую) будут искать и, скорее всего, найдут. Столь же временным будет побег из цирка или зоопарка животного, «участвующего в культурно-зрелищных мероприятиях» (например медведя). Утрата попечения людей лабораторным животным (особенно в случае, если оно большое) вызовет и вовсе огромный переполох, и такое животное будет быстро найдено. Из этих рассуждений следует, что кроме животных-компаньонов для остальных категорий «безнадзорных животных» данный статус является временным. И только животные-компаньоны (кошки, собаки) могут утратить попечение людей не только временно, но и на длительные (пожизненные) временные периоды.

Отдельно заметим, что используемый в Законе № 498-ФЗ термин «животное без владельца» является не самым удачным, поскольку «без владельца» формально находятся все виды диких животных и часть домашних, временно или постоянно утративших хозяина. Между различными группами утративших владельцев животных существует достаточно существенная разница, что обусловило следующую терминологическую дискуссию. Так, одни авторы полагают, что «безнадзорные животные – это животные, имеющие хозяина, но временно выбывшие из-под его опеки (например, животное сорвалось с поводка либо было намеренно отпущено хозяином и потерялось), и животные, собственник которых неизвестен. Ни внешний вид безнадзорного животного, ни отсутствие-наличие ошейника, ни отсутствие-наличие породы не могут однозначно дать ответ, принадлежит ли это животное кому-либо или не имеет собственника» [5, с. 88]. Представители биологической науки проводят классификацию бездомных собак на безнадзорных, бродячих, одичалых и диких, что отражает особенности их экологии [6].

И. И. Коробко считает, что дикие животные делятся на собственно диких, а также одомашненных, синантропных и прирученных. Последние категории не нашли своего отражения в международных соглашениях. Домашние животные,

согласно международному праву, делятся на сельскохозяйственных и домашних, а также диких и бродячих. Отдельно стоит указать на такие категории животных, как лабораторные и рабочие [7, с. 8–9].

Обобщая вышеизложенное, заметим, что терминология должна не просто отражать суть правовых явлений и процессов, но и соответствовать существующим в обществе традициям и стереотипам. Наглядный пример этому – термин «бродячие животные». Именно так население называет животных, не имеющих хозяев и проживающих в городских дворах. Исходя из этого, думается, оптимальным будет следующее терминологическое решение.

Термин «животные без владельца», предложенный Законом № 498-ФЗ, является неудачным с точки зрения юридической техники и распространенных в обществе понятий. Более удачным является до сих пор используемая в ряде нормативных актов (ГК РФ) категория «безнадзорные животные». Это должна быть родовая категория, объединяющая все виды домашних животных, постоянно или временно утративших попечение человека. Видовой является категория «бродячие животные», т.е. животные-компаньоны (кошки, собаки), постоянно утратившие попечение человека, проживающие и размножающиеся в городских кварталах без контроля со стороны человека.

Представляется, что отдельную группу городской фауны составляют голуби, вороны, крысы и иные животные, которых нельзя отнести к категории «бродячих животных», поскольку они не одомашнены. Городские кварталы много лет являются для них естественной средой обитания, однако их невозможно отнести и к категории диких животных. На сегодняшний день правовое положение данной группы животных и птиц почти никак не определено. Использование других терминов (одичалые животные, бездомные животные), на наш взгляд, нецелесообразно, поскольку затрудняет правильное восприятие проблемы и поиск путей ее решения. Они должны быть изъяты из законов.

Появление бродячих животных вызвано не одной, а комплексом причин, в связи с чем выход из ситуации тоже должен быть комплексным и включать ряд правовых, экономических, организационных, нравственных, культурных и иных мер. Трудно согласиться с мнением, что бездомные животные – «культурно-экологическая особенность нашей страны. Исчезновение бездомных животных стало бы нравственной, экологической, генетической, эстетической, социальной и культурной потерей» [8, с. 43–44]. Думается, что их наличие, наоборот, говорит о большой нравственной проблеме, и ее нужно решать.



*1. Об обоснованности возврата стерилизованных животных на улицу.*

Сегодня согласно п.п. 4 п. 7 ст. 16 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9], владельцы приютов (частных или публичных) обязаны содержать поступивших в приюты «животных без владельцев и животных, от права собственности на которых владельцы отказались, до наступления естественной смерти таких животных либо возврата таких животных на прежние места их обитания или передачи таких животных новым владельцам». Думается, что норма о «возврате в прежние места обитания» стерилизованных животных носит дискуссионный характер. Выкинуть на улицу даже стерилизованную собаку (кошку) – это не решение проблемы бродячих животных. От подобных стерилизаций животные становятся только злее. Они начинают сторониться людей и дичают. Численность в стаях быстро восстанавливается за счет пришедших из пригородов и выкинутых из домов животных.

Сегодня животных, содержащихся в специальных приютах, умерщвлять запрещено, за исключением случаев необходимости прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособных животных при наличии достоверно установленных специалистом в области ветеринарии тяжелого неизлечимого заболевания животного или неизлечимых последствий острой травмы, не совместимых с жизнью животного. Соответствующая процедура должна производиться специалистом в области ветеринарии гуманными методами, гарантирующими быструю и безболезненную смерть (п. 11 ст. 16 Закона № 498-ФЗ). Между тем создание приютов, в которых бродячие животные будут содержаться пожизненно, потребует огромных финансовых вложений, которых просто нет ни в бюджетах субъектов Федерации, ни в муниципальных бюджетах. В настоящий момент в них не хватает денег даже для полноценной выплаты социальных пособий людям. Поэтому приведенная выше норма о «пожизненном содержании» является заведомой декларацией, которую невозможно реализовать на практике. Учитывая количество бездомных животных, легко подсчитать, сколько потребуется приютов, работников, объектов недвижимости, кормов, земельных участков и т.д. и в какую сумму это обойдется дефицитному региональному бюджету.

Более реалистичной представляется следующая стратегия. Отловленные животные должны быть переданы в приюты, которые обязаны проводить широкую информационную

кампанию в Интернете и средствах массовой информации, направленную на поиск граждан, желающих стать хозяевами таких животных. В случае нахождения таких граждан животное стерилизуется, вакцинируется, регистрируется (чипируется) и передается гражданам. Если в течение определенного периода времени (например, целесообразно законодательно закрепить срок в шесть месяцев, поскольку в силу ст. 231 ГК РФ именно через 6 месяцев право на безнадзорное животное переходит лицу, взявшему его на содержание) данное животное не удалось передать гражданам (или, например, в цирк), оно усыпляется. Такое решение не противоречит ст. 12 Европейской конвенции по защите домашних животных (1987), допускающей снижение численности бродячих животных путем усыпления, но данные меры не должны быть болезненными и мучительными для животных. Такая мера выглядит не очень гуманной, однако выбрасывание из приюта животных обратно на улицу обрекает их на долгую и мучительную смерть, что едва ли будет большим гуманизмом. При этом такая мера позволит избежать укусов детей и исков к муниципалитету о возмещении причиненного вреда. Наконец, говоря о гуманизме, необходимо помнить, что граждане употребляют в пищу сельскохозяйственных животных, не пытаясь здесь ничего изменить, и не возражают против использования лабораторных животных. В отношении последних заметим, что ст. 16 Закона № 498-ФЗ прямо запрещает передачу бродячих животных для таких целей.

Наконец, в пользу предлагаемой стратегии говорит и тот факт, что в России существует проблема коррупции, в данном случае означающая, что невозможно проконтролировать, сколько реально кошек и собак будет стерилизовано перед выпуском на улицу. Кроме того, есть объективная проблема невозможности выловить и стерилизовать одновременно всех самок – без этого популяция быстро восстановится. Как отмечают представители науки биологии, популяция – это живой саморегулирующийся организм, на порядок более сложный, чем отдельная особь. Она существует по своим законам и незримо управляет поведением каждого отдельного животного. Основной закон популяции – численность особей в популяции на определенной территории остается неизменной и определяется лишь тем, сколько особей может прокормить данная территория. Животные держатся своей территории и активно сопротивляются появлению чужаков. Гибель отдельных особей включает сложные механизмы восстановления численности популяции: повышение рождаемости, миграцию с соседних территорий, усиление агрессивности [10, с. 64].



Из этого следует, что предложенная в Законе № 498-ФЗ стратегия обращения с бродячими животными, будучи весьма затратной и нереалистичной по причине бюджетного дефицита регионов, не сможет достигнуть цели.

*2. Вопросы ответственности собственников кошек и собак.*

Согласно ст. 11 Закона № 498-ФЗ, одной из форм жестокого обращения с животными является «отказ владельцев животных от исполнения ими обязанностей по содержанию животных до их определения в приюты для животных или отчуждения иным законным способом» [9]. Однако в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. нет состава правонарушения, связанного с жестоким обращением с животными либо ответственности за отказ владельца животного от его содержания, повлекшего утрату им места проживания (дома).

Состав «жестокое обращение с животными» есть в Уголовном кодексе РФ (ст. 245), однако там идет речь о «гибели или увечье» животного, в то время как владелец, «просто» выбросивший животное на улицу, под действие данной статьи не подпадает. Из этого небольшого обзора следует, что российское законодательство не наказывает недобросовестных владельцев домашних животных, отказавшихся от них или не устроивших их судьбу.

Представляется, что для решения данной проблемы административная ответственность должна быть предусмотрена не на региональном, а на федеральном уровне, и наступать, во-первых, за нарушение правил содержания домашних животных; во-вторых, за отсутствие регистрации домашних животных; в-третьих, за отсутствие заботы о животных (за их выбрасывание на улицу); в-четвертых, ответственность должностных лиц за отсутствие приютов для животных или мер по их отлову; в-пятых, за нарушение правил содержания животных в приютах или их отлов неуполномоченными лицами.

*3. Меры по учету и регистрации бродячих животных.*

В настоящий момент в России предусмотрен обязательный учет бродячих животных, попавших в приюты, осуществляемый владельцами приютов. Между тем представляется необходимым, исходя из опыта зарубежных стран, ввести учет и регистрацию всех домашних животных, включая животных-компаньонов. Такую регистрацию целесообразней всего проводить в ветеринарных клиниках. Регистрация должна сопровождаться проведением прививок и чипированием животных. Как уже отмечалось выше, отсутствие регистрации или обнаружение на ули-

це чипированного бродячего животного должно влечь для его собственника меры административной ответственности. В настоящий момент идея с поголовной регистрацией уже достаточно хорошо работает применительно к сельскохозяйственным, служебным или цирковым животным, и распространение этой практики на животных-компаньонов – лишь следующий шаг. При этом поголовная регистрация и вакцинация уже давно применяются применительно к породистым собакам и кошкам. Теперь эти правила надо просто распространить на всех остальных.

Присвоение животному индивидуального номера следует отражать вместе с прививками в ветеринарном паспорте, который должен стать обязательным для всех животных-компаньонов (а не добровольным, как сейчас). Учитывая особенности менталитета граждан РФ, которые будут уклоняться от регистрации своих животных, в качестве стимула можно предусмотреть бесплатную вакцинацию за счет средств регионального бюджета. Очень важна и разъяснительная работа о высоких шансах вернуть чипированное животное, в том числе доказать права на него в случае, если его взял себе другой владелец [11]. Чипирование решит и вопрос о возмещении вреда, причиненного гражданам укусами домашних и бродячих (но чипированных) животных. В случае укусов такой собаки процедура доказывания по делам о возмещении причиненного вреда упростится, поскольку чип будет содержать индивидуальный номер животного, по которому достаточно легко установить его владельца.

*4. Проблема бродячих животных в контексте обращения с отходами.*

Существование бродячих животных напрямую связано с сохранением проблемы их доступа к пищевым отходам, содержащимся в мусорных контейнерах. В настоящий момент далеко не все мусорные контейнеры в России оборудованы плотно закрывающейся крышкой, препятствующей доступу к содержимому контейнера. Решение этой проблемы позволит резко снизить кормовую базу для бродячих животных, что повлечет сокращение их численности или миграцию в пригородные районы, где находятся полигоны для размещения отходов. Это означает, что сам по себе отстрел (или отлов) животных не имеет смысла – биологические законы сильнее человеческих [12]. При сохранении кормовой базы численность популяции будет быстро восстановлена. Кроме того, отлов всех собак и кошек приведет к росту популяций ворон, голубей, крыс и иных подобных животных, что создаст худшие последствия в части санитарного состояния городов, чем больные кошки и собаки [13, с. 21].



Напротив, сокращение бродячих животных и нежелательных видов птиц (ворон) приведет к восстановлению популяций других биологических видов, обитающих на городских территориях (включая особо охраняемые участки).

Контроль и улучшение состояния контейнерных площадок должны сопровождаться борьбой с несанкционированными свалками, а также информационно-разъяснительной работой с населением в части объяснения недопустимости подкармливания бродячих животных вместо информирования органов местного самоуправления, передающих таких животных в приюты.

#### 5. Проблема формирования эколого-правовой культуры.

Воспитание гуманного отношения к бродячим животным должно быть обеспечено путем преподавания учебных курсов по экологической этике в дошкольных, средних и высших учебных заведениях. Это потребует также стимулирования общественной активности и привлечения детей к волонтерской деятельности, в том числе посредством развития системы частных приютов, участия детей в их работе. Необходимо развивать меры государственной поддержки через систему грантов для общественных объединений, внедрять систему налоговых и иных льгот для общественных приютов для животных.

#### Результаты

Таким образом, бродячие животные (животные без владельца) занимают особое место в классификации диких и домашних животных – промежуточное положение между ними. В настоящий момент в России принят пакет законов, уточняющих правовой статус бродячих животных, однако сохраняется определенная путаница в терминологии и декларативность процедур, направленных на снижение численности бродячих животных.

Реализация предложенных мер по усилению административной ответственности, регистрации, установлению запрета на возврат бродячего животного из приюта на улицу, изменению стратегии обращения с отходами, а также мер по развитию эколого-правовой культуры и образования сможет со временем привести к уменьшению количества бродячих животных. Это, в свою очередь, улучшит санитарную обстановку в городах, снизит риск укусов и передаваемых с их помощью болезней, сократит число правонарушений, связанных с жестоким обращением с животными, уменьшит число автомобильных аварий с участием бродячих животных, а также моральных стрессов для детей, ежедневно наблюдающих мучения бродячих кошек и собак. Сокращение числа таких животных сэкономит

и деньги налогоплательщиков, поскольку уменьшится нагрузка на муниципальные органы, занятые обращением с ними.

#### Список литературы

1. В Волгограде бродячие животные за год искусали более двух тысяч человек. URL: <https://novostivolgograda.ru/news/city/28-09-2018/v-volgograde-brodyachie-zhivotnye-za-god-iskusali-bolee-dvuh-tysyach-chelovek> (дата обращения: 26.05.2019).
2. Проблема бездомных животных и пути ее решения. Справка. URL: <https://ria.ru/20090210/160875523.html> (дата обращения: 26.05.2019).
3. *Горохов Д. Б., Горохова Ю. В.* Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира // *Законодательство и экономика*. 2015. № 3. С. 22–41.
4. Модельный закон «Об обращении с животными» (принят на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) (постановление № 29-17 от 31.10.2007)). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. *Капытина Т. П.* Процессуальные особенности рассмотрения дел о приобретении права собственности на безнадзорное животное // *Юридические науки : проблемы и перспективы : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.)*. Казань : Бук, 2015. С. 87–95.
6. *Рахимов И. И., Шамсувалеева Э. Ш.* Особенности классификации бездомных собак // *Вестн. ЧГПУ им. И. Я. Яковлева*. 2012. № 2. С. 131–136.
7. *Коробко И. И.* Международно-правовые стандарты благополучия животных : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2016. 19 с.
8. *Агафонов В.* Защитим животных от жестокого обращения. М., 2007. 87 с.
9. Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. *Воробьев А. А., Мяконький Р. В.* Бродячие животные – актуальная проблема крупного города // *Социология города*. 2011. № 4. С. 61–65.
11. *Berry C. A.* Detailed Discussion of Legal Rights and Duties in Lost Pet Disputes. URL: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-legal-rights-and-duties-lost-pet-disputes> (дата обращения: 29.05.2019).
12. *LaCroix A. E.* Detailed Discussion of Feral Cat Population Control. URL: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-feral-cat-population-control> (дата обращения: 28.05.2019).
13. *Жеребчикова О. Н., Афонюшкин В. Н.* Некоторые эпизоотические и экологические аспекты регуляции численности безнадзорных животных // *Пест-менеджмент*. 2008. № 1. С. 21–25.



### Образец для цитирования:

Анисимов А. П. Правовой режим животных без владельца (бродячих животных) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 415–421. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-415-421>

### The Legal Regime of the Animal Without the Owner (Stray Animals)

A. P. Anisimov

Aleksey P. Anisimov, <https://orcid.org/0000-0003-3988-2066>, Volgograd Institute of Management, branch of RANEPА, 8 Gagarin St., Volgograd 400131, Russia, [anisimovap@mail.ru](mailto:anisimovap@mail.ru)

**Introduction.** The article deals with the theory and practice of treatment of stray animals in the context of recent changes in the Russian legislation. **Theoretical analysis.** Terminology issues are investigated. The author also proves that the strategy of return of sterilized animals from animal shelters to their natural environment is groundless. The author justifies measures for development of legal responsibility for violation of the legislation on the treatment of stray animals, measures for registration of stray animals, importance of change of the state policy in the field of animal by-products, measures for development of ecological culture and education. **Results.** Stray animals (animals without owners) occupy a special place in the classification of wild and domestic animals, having an intermediate position. At the moment, Russia has adopted a package of laws clarifying the legal status of stray animals, but there is still some confusion in terminology and declarative procedures aimed at reducing the number of stray animals. Implementation of the measures proposed in the present study will reduce the number of stray animals, which will lead to the improvement of sanitary conditions in the cities, will reduce the risk of bites and diseases they may cause, will reduce the number of offences related to cruelty to animals, the number of road accidents involving stray animals and moral stress for children who have to watch stray cats and dogs suffering every day. Reducing the number of stray animals will also save taxpayers' money, since the burden of stray animal treatment on municipal authorities will be eased.

**Keyword:** animals, municipality, cats, dogs, ill-treatment.

### References

1. *V Volggrade brodiachie zhitotnye za god iskusali bolee dvukh tysiach chelovek* (In Volgograd, stray animals have bitten more than two thousand people for a year). Available at: <https://novostivolgograda.ru/news/city/28-09-2018/v-volggrade-brodyachie-zhitotnye-za-god-iskusali-bolee-dvuh-tysiach-chelovek> (accessed 26 May 2009) (in Russian).
2. *Problema bezdomnykh zhitotnykh i puti ee resheniya. Spravka* (The problem of homeless animals and ways of solving it. Summary). Available at: <https://ria.ru/20090210/160875523.html> (accessed 26 May 2019) (in Russian).
3. Gorokhov D. B., Gorokhova Yu. V. Problems of legal regulation of relations on the content, use and protection of animals not related to the objects of the animal world. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2015, no. 3, pp. 22–41 (in Russian).
4. Model law “On the treatment of animals” (adopted at the 29th plenary session of the inter-parliamentary Assembly of CIS member States) (resolution no. 29-17 of 31.10.2007). *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
5. Capitina T. P. Procedural peculiarities of consideration of cases on the acquisition of the right of ownership to neglected animals. *Yuridicheskie nauki: problemy i perspektivy* [Legal science: problems and prospects. Materials of III Int. sci. conf. (Kazan, May 2015)]. Kazan, Buk Publ., 2015, pp. 87–95 (in Russian).
6. Rakhimov I. I., Shamsuvalieva E. Sh. Features classification of stray dogs. *Vestnik ChGPU im. I. Ya. Yakovleva* [Bulletin of I. Ya. Yakovlev Chuvash State Pedagogical University], 2012, no. 2, pp. 131–136 (in Russian).
7. Korobko I. I. *Mezhdunarodno-pravovye standarty blagopoluchiya zhitotnykh* [International legal standards of animal welfare]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Kiev, 2016. 19 p. (in Ukrainian).
8. Agafonov V. *Zaschitim zhitotnykh ot zhestokogo obrascheniya* [Protect animals from abuse]. Moscow, 2007. 87 p. (in Russian).
9. On responsible treatment of animals and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal law of 27.12.2018 no. 498-FZ. *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
10. Vorobiev A. A., Miakonkiy R. V. Stray animals is a vital issue in large cities. *Sotsiologiya goroda* [Urban Sociology], 2011, no. 4, pp. 61–65 (in Russian).
11. Berry C. A. *Detailed Discussion of Legal Rights and Duties in Lost Pet Disputes*. Available at: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-legal-rights-and-duties-lost-pet-disputes> (accessed 29 May 2019).
12. LaCroix A. E. *Detailed Discussion of Feral Cat Population Control*. Available at: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-feral-cat-population-control> (accessed 28 May 2019).
13. Zherebchikova O. N., Afonyushkin V. N. Some epizootic and ecological aspects of regulation of number of neglected animals. *Pest-menedzhment* (Pest management), 2008, no. 1, pp. 21–25 (in Russian).

### Cite this article as:

Anisimov A. P. The Legal Regime of the Animal Without the Owner (Stray Animals). *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 415–421 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-415-421>



УДК 342(470)(072.8)

## Общественная палата в России: история создания и тенденции развития на современном этапе

Т. В. Троицкая

Троицкая Татьяна Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, Саратовская государственная юридическая академия, Troiskaya@yandex.ru

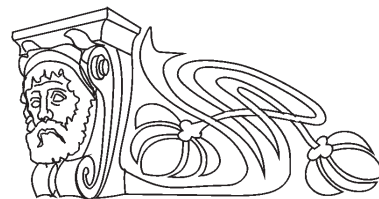
**Введение.** Впервые создание Общественной палаты в России было связано с необходимостью принятия новой Конституции в 1993 г., а также поиска общественного согласия и преодоления политической нестабильности в государстве. Несмотря на непродолжительный период своего функционирования, Общественная палата, созданная первым Президентом России Б. Н. Ельциным, послужила импульсом для создания общественных палат субъектов Российской Федерации, многие из которых непрерывно функционируют до настоящего времени. **Теоретический анализ.** Россия сегодня стоит на пути демократического преобразования всех государственных институтов. Реализация основных конституционных положений в части признания прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью невозможна без функционирования инструментов общественного контроля над деятельностью органов публичной власти. Общественная палата, функционирующая как на федеральном, так и на региональном уровнях, содействует установлению диалога между властью и обществом, а также непосредственно участвует в принятии государственных решений, что способствует удовлетворению актуальных потребностей общества и отдельного гражданина. **Эмпирический анализ.** В процессе деятельности как Общественной палаты Российской Федерации, так и общественных палат субъектов России менялись функциональные элементы их правового статуса. Данная трансформация происходила под влиянием тенденций общественного развития Российского государства и в целом потребностей общества. **Результаты.** Результатом анализа исторической ретроспективы процесса создания и деятельности Общественной палаты в России выступает выявление исторических этапов развития рассматриваемого института, а также необходимости обеспечения его независимости и информационной открытости. Предложена модель формирования Общественной палаты Российской Федерации, Общественной палаты субъекта Российской Федерации, а также Палаты, функционирующей на уровне муниципального образования.

**Ключевые слова:** гражданское общество, Общественная палата Российской Федерации, общественный контроль, общественная экспертиза.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-422-427>

### Введение

В период конституционных реформ 1990-х гг. органы государственной власти столкнулись с проблемой необходимости консолидации общества, поиска объединяющих идей и целей развития страны. Решения, принимаемые государ-



ственными органами, нуждались в одобрении и поддержке со стороны общественных структур. Именно этим и была продиктована идея первого Президента России Б. Н. Ельцина создания объединяющего общества института – Общественной палаты. Изначально она была создана в 1993 г. при Конституционном совещании, а после принятия Конституции России, в соответствии с распоряжением президента, функционировала при Президенте России [1].

Целью создания Общественной палаты тогда было обеспечение взаимодействия органов публичной власти и общественных объединений, а также согласование решений, прежде всего органов исполнительной власти и главы государства. Оглядываясь назад, вряд ли можно сделать вывод о популярности президентского института, об эффективности его работы, громких обсуждениях государственных решений. Деятельность тогда Общественной палаты можно назвать необходимым инструментом в руках главы государства с учетом исторического этапа развития. Вместе с тем была заложена основа, продемонстрирован пример функционирования неизвестного ранее института. Надо отметить, что в подавляющем большинстве государств аналогов Общественной палате России просто нет.

При естественном процессе демократического развития функции рассматриваемого органа выполняют политические партии, общественные движения, профсоюзы и, как следствие, депутаты представительных органов власти. К примеру, демократические механизмы проведения выборов в США после принятия Конституции страны способствовали образованию политических партий при отсутствии их конституционно-правового закрепления (Федералистская партия США была образована в 1792 г., а ее представитель Дж. Адамс стал первым партийным президентом США) [2, с. 56]. Подобная ситуация складывалась в Великобритании, где Консервативная партия была основана в 1834 г., а Лейбористская в 1900 г. как Комитет рабочего представительства.

Если рассматривать подобные с точки зрения функциональной роли общественные институты, необходимо упомянуть получившие широкое распространение в западных странах консульта-





тивные, общественные советы, созданные при органах исполнительной власти. На примере США можно наблюдать деятельность президентских советов и комиссий, многие из которых работают на постоянной основе и формируются Президентом США.

Единственная страна, где уже десятилетия функционирует подобный Общественной палате России орган, – это Франция. Конституция Французской Республики предусматривает деятельность Экономического и социального совета (ЭСС), который участвует в выработке государственных решений [3, с. 62]. В состав данного Совета входят представители организаций предпринимателей, профсоюзы, назначаемые правительством страны после консультаций с общественными организациями [4, с. 59]. Сегодня деятельность Совета подвергается резкой критике в силу его встраивания в государственный аппарат страны.

Возвращаясь к российскому опыту, после октябрьских событий 1993 г., перед главой государства стояла задача общественного примирения, поиска политического компромисса, поэтому перед Общественной палатой России тогда стояла цель: подготовка Договора об общественном согласии. Тогда Палата не наделялась должным объемом самостоятельности, президент обладал возможностью влиять на деятельность созданного института, в результате в 1996 г. Палата была преобразована в Политический консультативный совет [5].

Положительным результатом непродолжительного периода деятельности Общественной палаты России начала 1990-х явилось инициирование создания общественных палат субъектов России. Начиная с 1994 г. они создавались в Пермской, Саратовской, Нижегородской, Оренбургской областях и многих других регионах России.

### **Теоретический анализ**

Исторически процесс становления гражданского общества в России был сложен и характеризовался отсутствием необходимой правовой основы его развития и национальных традиций функционирования его институтов. Робкие шаги по усилению гражданских институтов безуспешно предпринимались еще на ранних этапах исторического развития. К примеру, при правлении Екатерины II, Александра I и особенно Александра II создавались организации взаимопомощи, земства, имеющие достаточно широкое распространение. В последующем названные институты не были укоренены. Из-за отсутствия необходимой демократической основы государственного строительства не получили своего развития и институты общественно-политиче-

ского характера, являющиеся спутниками становления избирательной системы в государстве.

Политический режим советского государства травмировал поступательное демократическое развитие страны, препятствовал становлению базовых институтов гражданского общества. В результате в начале 1990-х гг. можно было наблюдать процесс маргинализации значительной части населения, который препятствовал позитивному развитию гражданского общества. «В России на протяжении столетий господствовал культ государства и мнимой мудрости административного аппарата. Проникновение во все сферы общественной жизни тоталитарного государства, беспощадно подавлявшего любые попытки самоуправления граждан, их свободной инициативы, привело к чрезмерному огосударствлению общественной жизни, буквальному поглощению общества государством» [6, с. 45].

Демократические реформы конца 1980-х гг., принятие Конституции России 1993 г. заложили основу современного демократического развития Российского государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Принятый в условиях жесткого политического противостояния и общественного раскола Основной закон России провозгласил отсутствующие ранее экономические и политические основы демократического развития страны с опорой на народный суверенитет. В сложившихся исторических условиях Россия столкнулась с необходимостью в конце XX в. на заложенном Конституцией России фундаменте демократии начинать строительство основополагающих институтов государства и общества, отвечающих современным международным стандартам.

Демократия и сопутствующие ей процессы организации общества и государства невозможно установить сверху, особым указом или распоряжением. Демократия – это образ жизни, это определенный тип сознания людей, требующий особой ступени развития общества. «Одним из главных свойств гражданского общества является его рефлексия, т.е. то, как общество обобщает себя, как оно осознает свою роль в стране, по отношению к государству» [7, с. 113].

### **Эмпирический анализ**

Новый виток позитивного развития деятельности Общественной палаты в России был связан с президентством В. В. Путина. После трагических событий в Беслане Президентом России была озвучена инициатива создания Общественной палаты на федеральном уровне. В последующем был принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» [8].



Федеральный закон впервые четко определил цели и задачи консолидирующего института гражданского общества, а также закрепил полномочия по осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. Фактически это был первый закон, принятый на федеральном уровне и закрепляющий правовую основу и формы осуществления общественного контроля в России. Основными полномочиями Общественной палаты Российской Федерации был мониторинг деятельности органов государственной власти, осуществление общественной экспертизы нормативно-правовых актов, а также проведение общественного расследования. При осуществлении данных полномочий Палата должна была обеспечить взаимодействие общественных институтов и граждан с органами государственной власти, а также способствовать учету интересов и потребностей населения страны. «Проблемы, возникающие между властью и обществом, затрудняют развитие социального партнерства, поскольку система расходования государственных средств в социальной сфере реализуется, за исключением структуры гражданского общества, из системы оказания социальных услуг и обеспечения защиты населения, при этом отсутствует независимая экспертиза таких направлений, как экономическая и социальная политика» [9, с. 79].

Таким образом, создание Общественной палаты РФ в 2005 г. ознаменовало появление нового канала взаимодействия граждан России с органами публичной власти и должностными лицами. «Деятельность Общественной палаты РФ выступает в качестве необходимого условия формирования гражданского общества и правового государства, становится индикатором эффективного функционирования данных институтов, а также выступает гарантией реализации законности и обеспечения правопорядка в стране» [10, с. 151].

В соответствии с данным Законом Общественная палата Российской Федерации формировалась при непосредственном участии Президента России из видных общественных и политических деятелей, представителей культуры и членов общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений. Несмотря на то что действие Закона не распространялось на деятельность Общественных палат, функционирующих на уровне субъекта, федеральный опыт организации рассматриваемого института гражданского общества не мог не отразиться на региональной практике. Вслед за федеральным законом принимаются законы субъектов Российской Федерации, кото-

рые фактически дублируют ФЗ с точки зрения порядка формирования и объема компетенций Общественной палаты субъекта России. Данное обстоятельство нельзя оценить однозначно, поскольку к моменту принятия федерального закона на уровне субъектов был накоплен позитивный опыт деятельности Общественной палаты, который мог бы положительно повлиять на оценку деятельности данного института и отношение населения к нему. Так, к примеру, в Пензенской области Общественная палата формировалась без участия органов государственной власти и должностных лиц посредством проведения Гражданского форума, т.е. непосредственно представителями гражданского общества. После принятия федерального закона субъекты России поспешили реформировать порядок формирования уже существующих общественных палат субъектов Федерации за счет участия в этом процессе высшего должностного лица субъекта РФ и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта России. Необходимо отметить, что участие государственных органов и должностных лиц в процессе формирования института гражданского общества негативно сказывается на оценке его работы. «Инициирование государством создания Общественной палаты, активное участие Президента РФ в формировании ее состава ставит под сомнение возможность отнесения данного органа к институтам гражданского общества» [11, с. 139].

Начиная с 2013 г. в состав Общественной палаты России входят представители общественных палат субъектов Российской Федерации [12]. В свою очередь, это вызвало необходимость формирования данного института во всех субъектах Федерации. Палаты были сформированы в регионах, в которых ранее они никогда не функционировали. Соответственно, начиная с данного периода, можно говорить о повсеместной деятельности рассматриваемого института гражданского общества.

Деятельность Общественной палаты Российской Федерации, а также субъектов Федерации, принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» способствовали формированию общественных палат и на уровне муниципальных образований. К примеру, в городе Саратове Общественная палата функционирует с сентября 2014 г. и формируется в том числе при участии главы администрации муниципального образования «Город Саратов».

Говоря о результативности и функциональной роли Общественной палаты в России, можно отметить, что это институт переходного периода.



Деятельность данного института является востребованной с учетом недостаточной самоорганизации общественных объединений, включая политические партии. В ситуации развивающейся политической системы в стране, формирования ее основного компонента, политической партии, при деятельном участии государства и, соответственно, наличии компонента недоверия к партиям существует необходимость в органе, который будет отражать потребности населения государства. Вместе с тем существующий порядок формирования Общественной палаты в России понижает возможность выполнения поставленных федеральным законом целей. Если рассматривать политическую систему России как динамически развивающуюся, с учетом регламентированных в Основном законе страны основ конституционного строя, сегодня необходимо ослаблять элемент участия государства в деятельности институтов общественно-политической сферы гражданского общества, в частности в деятельности Общественной палаты в России.

Одним из необходимых условий успешного функционирования Общественной палаты является элемент информированности и гласности в ее работе. Общественная палата в России – это совещательный орган. Механизм исполнения решений Общественной палаты в России должен основываться на широком информировании населения о результатах анализа, к примеру, деятельности органа государственной власти или эффективности принятого решения, его востребованности в обществе. При демократических формах взаимодействия общества и государства последнее в лице своих органов и должностных лиц не сможет игнорировать решения общества в лице деятельности Общественной палаты. Сила совещательного характера рассматриваемого института гражданского общества заключается в подчинении ценностям обеспеченности интересов граждан в государстве.

В настоящее время можно наблюдать следующий виток в деятельности Общественной палаты в России, связанный с возможностью участия данного института в избирательном процессе. Изначально Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», предусматривающий Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов Федерации в качестве основных субъектов осуществления общественного контроля, регламентировал, что действие данного Закона не распространяется на избирательные отношения (ст. 2) [13]. В 2017 г. в преддверии выборов Президента Российской Федерации и необходимости обеспечения их прозрачности в федеральное и региональное

законодательство, в частности в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», были внесены соответствующие изменения [14]. Сегодня представители общественных палат, функционирующих на разных территориальных уровнях, участвуют в качестве наблюдателей на выборах. Данная новелла является положительной как с точки зрения деятельности Общественной палаты в России, ибо расширяет ее функциональную роль, так и с точки зрения организации и проведения выборов, поскольку возрастает необходимость обеспечения доверия к ним со стороны населения.

### Результаты

Подлинно гражданское общество может функционировать только на фундаменте обратной связи между институтами государственной власти и гражданами. Такой институт, как общественная палата, способствует тому, что граждане в стране будут услышаны.

Анализ истории функционирования Общественной палаты в России позволяет выделить следующие этапы ее становления и развития:

1) 1993–1994 гг. – создание Общественной палаты при Конституционном совещании и при Президенте Российской Федерации;

2) 1994–2000 гг. – формирование общественных палат при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации (не во всех субъектах Федерации);

3) 2005 г. – создание Общественной палаты Российской Федерации (ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»);

4) начиная с 2013 г. – формирование общественных палат во всех субъектах РФ в связи с изменением порядка формирования Общественной палаты Российской Федерации;

5) 2017 г. – расширение полномочий общественных палат в России за счет участия в избирательном процессе.

В настоящее время в России сформированы все правовые условия для обеспечения баланса государства и общества. При функционировании данного баланса государство ограничено рамками общественного контроля, а общество, в свою очередь, подчинено регулируемому воздействию права.

У Общественной палаты в России есть все необходимые предпосылки для функционирования в качестве равноправного партнера публичной власти. Вместе с тем следует говорить о необходимости совершенствования механизма организации и деятельности Общественной палаты как института гражданского общества в России. Для обеспечения доверия граждан



России к данному институту и возрастания ее функциональной роли в обществе необходимо исключить из порядка ее формирования представителей органов государственной власти и обеспечить максимальную информированность граждан о результатах ее работы.

Еще на этапах разработки проекта Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» тогдашний руководитель Центра исследования проблем гражданского общества и некоммерческого сектора В. А. Бурков, являющийся членом рабочей группы по подготовке вышеназванного Закона, предлагал создание Общественной палаты России в форме общероссийской некоммерческой негосударственной **организации** (союза), объединяющей на добровольной основе некоммерческие негосударственные организации и граждан РФ по аналогии с Торгово-промышленной палатой. В настоящее время, когда дан организационный и правовой толчок развитию рассматриваемого института, было бы целесообразно обсудить возможность избрания членов Общественной палаты России, сегодня назначаемых Президентом России, на Гражданском форуме из числа представителей общественных объединений различного уровня территориальной организации, за исключением политических партий, а также некоммерческих организаций и граждан. Таким образом могло бы формироваться  $\frac{1}{2}$  состава Палаты. Вторая половина в этом случае должна включать представителей общественных палат субъектов Федерации (состав Общественной палаты Российской Федерации включал бы 170 человек). Аналогичный порядок возможно использовать и на уровне субъектов Российской Федерации ( $\frac{1}{2}$  на Гражданском форуме субъекта России,  $\frac{1}{2}$  представители общественных палат муниципальных образований). На уровне муниципальных образований необходимо предусмотреть порядок формирования Палаты, исключающий участие в нем представителей органов местного самоуправления.

Только при реализации указанных условий Общественная палата в России как институт гражданского общества трансформируется из декоративного органа государственной власти в реальный инструмент гражданского общества.

## Список литературы

1. Об Общественной палате при Президенте Российской Федерации : распоряжение Президента РФ от 16.02.1994 № 78-рп // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8, ст. 592.
2. Василенко П. В. Демократическая партия США как важный компонент американской политической системы (краткий историко-политический экскурс) // Клио. 2013. № 3 (75). С. 56–60.
3. Конституция Французской Республики 1958 года // Конституции зарубежных стран / сост. В. Н. Дубровин. М. : Юрлитинформ, 2001. 336 с.
4. Фоков А. П. Законодательное обеспечение Общественной палаты в России и за рубежом // Юрист. 2004. № 12. С. 58–59.
5. О политическом консультативном Совете : указ Президента РФ от 25.06.1996 № 989 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 27, ст. 32.
6. Гавриленко В. И. Власть и общество (конституционные принципы взаимодействия) // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. Вып. 10. Саратов : Изд-во СГАП, 2009. С. 43–48.
7. Яценко И. С. Конституционное право Российской Федерации. М. : Бератор-Пресс, 2003. 496 с.
8. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04.04.2005 № 32 (ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 ; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7545.
9. Христич А. С. Причины создания Общественной палаты РФ // Общество и право. 2012. № 5 (42). С. 78–80.
10. Коломытцева О. Н., Коломытцева Л. Н. Деятельность Общественной палаты РФ по ограничению государственной власти // Вестн. Владимир. юрид. ин-та. 2008. № 3 (8). С. 148–151.
11. Тиховодова А. В. Эволюция Общественной палаты РФ как института гражданского общества // Вестн. ВГАВТ. 2013. № 35. С. 138–144.
12. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04.04.2005 № 32 (ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 ; 2013. № 30 (ч. 1), ст. 4068.
13. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 № 212 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4213.
14. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10.01.2003 № 19 (ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 171 ; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7545.

## Образец для цитирования:

Троицкая Т. В. Общественная палата в России: история создания и тенденции развития на современном этапе // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 422–427. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-422-427>



## Civic Chamber in Russia: History of Creation and Development Trends at the Present Stage

T. V. Troitskaya

Tatyana V. Troitskaya, <https://orcid.org/0000-0001-8483-224X>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, Troitskaya@yandex.ru

**Introduction.** For the first time, the creation of the Civic Chamber in Russia was connected with the need to adopt a new Constitution in 1993, as well as to search for public consent and overcome political instability in the state. Despite the short period of its operation, the Civic Chamber, created by the first President of Russia B. N. Yeltsin, served as the impetus for the creation of civic chambers of the constituent entities of the Russian Federation, many of which are continuously operating to date. **Theoretical analysis.** Today, Russia is on the way to the democratic transformation of all state institutions. The implementation of the fundamental constitutional provisions in the recognition of human rights and freedoms of a person and citizen as a supreme value is impossible without public control tools over the activities of public authorities. The civic chamber, functioning at both the federal and regional levels, promotes the dialogue between the government and society, and also directly participates in government decision-making, which contributes to meeting the urgent needs of society and the individual citizen. **Empirical analysis.** In the course of their activity, both the Civic Chamber of the Russian Federation and the civic chambers of the subjects of Russia, the functional elements of their legal status changed. This transformation took place under the influence of social trends of the Russian state and the needs of society as a whole. **Results.** The result of the analysis of the historical retrospective review of the creation process and activity of the Civic Chamber in Russia is the identification of the historical stages of the institution under consideration, as well as the need to ensure its independence and informational openness.

**Keywords:** civil society, Civic Chamber of the Russian Federation, public control, public expertise.

## References

1. On the Civic Chamber under the President of the Russian Federation. Order of the President of the Russian Federation of 16.12.1994 no. 78-рп. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF* [Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation], 1994, no. 8, art. 592 (in Russian).
2. Vasilenko P. V. US Democratic Party as an important component of the American political system (a brief historical and political excursion). *Klio* [Clio], 2013, no. 3 (75), pp. 56–60 (in Russian).
3. The Constitutions of the French Republic of 1958. In: *Konstitutsii zarubezhnykh stran* [Constitutions of foreign countries]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2001. 336 p. (in Russian).
4. Fokov A. P. Legislative support of the Civic Chamber in Russia and abroad. *Yurist* [Lawyer], 2004, no. 12, pp. 58–59 (in Russian).
5. On the Political Consultative Council. Decree of the President of the Russian Federation of 25.06.1996 no. 989. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 27, art. 32 (in Russian).
6. Gavrilenko V. I. Power and society (constitutional principles of interaction). *Konstitutsionnoe razvitie Rossii* [Constitutional development of Russia. Interuniversity collection of sci. art]. Iss. 10. Saratov, Izd-vo SGAP, 2009, pp. 43–48 (in Russian).
7. Yatsenko I. S. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, Berator-Press Publ., 2003. 496 p. (in Russian).
8. On the Civic Chamber of the Russian Federation: federal law of 04.04.2005 no. 32 (an edition of 05.12.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 15, art. 1277; 2017, no. 50 (pt. 3), art. 7545 (in Russian).
9. Hristich A.S. Reasons of the making the Civic Chamber RF. *Obschestvo i pravo* [Society and Law], 2012, no. 5 (42), pp. 78–80 (in Russian).
10. Kolomyttseva O. N., Kolomyttseva L. N. The activities of the Civic Chamber of the Russian Federation to limit state power. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta* [Bulletin of the Vladimir Law Institute], 2008, no. 3 (8), pp. 148–151 (in Russian).
11. Tikhovodova A. V. Evolution of the Civic Chamber of the Russian Federation as institute civil society. *Vestnik Volzhskoi gosudarstvennoi akademii vodnogo transporta* [Bulletin of the Volga State Academy of Water Transport], 2013, no. 35, pp. 138–144 (in Russian).
12. On the Civic Chamber of the Russian Federation. Federal law of 04.04.2005 no. 32 (an edition of 23.07.2013). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 15, art. 1277; 2013, no. 30 (pt. 1), art. 4068 (in Russian).
13. On the foundations of public control in the Russian Federation. Federal law of 21.07.2014 no. 212. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. 1), art. 4213 (in Russian).
14. On the election of the President of the Russian Federation. Federal law of 10.01.2003 no. 19 (an edition of 05.12.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2003, no. 2, art. 171; 2017, no. 50 (pt. 3), art. 7545 (in Russian).

## Cite this article as:

Troitskaya T. V. Civic Chamber in Russia: History of Creation and Development Trends at the Present Stage. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 422–427 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-422-427>



УДК 349

## Правовой режим информационных ресурсов медицинских информационных систем

Р. В. Амелин, Л. В. Бессонов



Амелин Роман Влдимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, ame-roman@yandex.ru

Бессонов Леонид Валентинович, кандидат физико-математических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории «Системы поддержки принятия врачебных решений», Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, lexh.besson@gmail.com

**Введение.** Совокупность сведений, хранящихся в медицинских информационных системах (МИС), имеет важное значение и зачастую выступает как самостоятельный объект права. Особенностью медицинских информационных ресурсов является то, что в их составе, как правило, объединяется информация, подпадающая под действие различных специальных режимов, что порождает ряд специфических проблем. **Теоретический анализ.** Медицинская информация о здоровье пациента одновременно подпадает под две категории – врачебная тайна и персональные данные. Российское законодательство практически не предусматривает мер ответственности для оператора за утечку персональных данных, если формально приняты все требуемые законодательством меры по их защите. Между тем данные о состоянии здоровья нации представляют стратегическую ценность, а соответствующие информационные системы должны быть отнесены к объектам критической информационной инфраструктуры (КИИ). **Эмпирический анализ.** Базовым информационным ресурсом в сфере здравоохранения в настоящее время можно считать электронную медицинскую карту пациента, при этом в российском законодательстве отсутствует как ее признанное официальное определение, так и требования к ее содержанию, что приводит к сложностям интеграции медицинских данных и проблемам при определении ее юридической значимости. **Результаты.** Предложено распространить понятие объекта критической информационной инфраструктуры с информационных систем на информационные ресурсы, а также установить уголовную ответственность в случае причинения ущерба жизни людей вследствие атаки на медицинскую информационную систему (информационный ресурс), в отношении которой не была своевременно подана заявка о включении в реестр КИИ.

**Ключевые слова:** медицинские информационные ресурсы, врачебная тайна, критическая информационная инфраструктура, электронная медицинская карта.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-428-435>

### Введение

Совокупность сведений, хранящихся в медицинских информационных системах (МИС), имеет важное значение и зачастую выступает как самостоятельный объект права. Из отдельных

сведений формируются такие структурные единицы, как документы (электронные документы) и базы данных. В ранее действовавшем Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах) определялись как информационные ресурсы. В настоящее время термин «информационный ресурс» не имеет легальной дефиниции, но при этом используется во множестве законов и подзаконных нормативных актов [1, с. 103] (включая специальное Постановление Правительства РФ от 14.09.2012 № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах»). Нами было предложено под информационным ресурсом понимать совокупность документированной информации, в отношении которой законом или иными нормативными правовыми актами установлен режим, включающий основания и порядок включения информации в состав информационного ресурса, порядок и условия ее предоставления и использования [2, с. 189]. Информационный ресурс существует независимо от информационной системы и имеет обособленный правовой режим, который оказывает влияние на правовой режим информационной системы. В частности, состав и содержание информационного ресурса, правовой статус поставщиков и пользователей информации следует считать элементами правового режима именно информационного ресурса. Значительное влияние на правовой режим информационного ресурса оказывает прямой правовой режим информации, входящей в его состав.

Особенностью медицинских информационных ресурсов является то, что в их составе, как правило, объединяется информация, подпадающая под действие различных специальных режимов. Значительная доля входящих в их состав сведений относится к категории медицинской тайны, которая одновременно является подвигом профессиональной тайны и тайны частной жизни. При этом сведения о здоровье пациентов, составляющие медицинскую тайну, одновременно отвечают признакам персональных данных. Статистическая медицинская информация



и ряд других обобщенных сведений относятся к информации гарантированного доступа и в обязательном порядке предоставляются заинтересованным лицам посредством медицинских информационных систем. Это порождает ряд специфических правовых проблем и сложностей юридического характера при формировании и использовании медицинских информационных ресурсов.

### Теоретический анализ

Медицинская информация о здоровье пациента одновременно подпадает под две категории – врачебная тайна и персональные данные. Врачебная тайна регулируется ст. 13 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья) [3]. Обязанность ее неразглашения накладывается на медицинский персонал. Специальной нормы, устанавливающей ответственность за разглашение врачебной тайны, в законодательстве нет, однако лицо может быть привлечено к административной ответственности по ст. 13.14 КоАП РФ (разглашение информации с ограниченным доступом) и ст. 137 УК РФ (нарушение неприкосновенности частной жизни). Гражданин вправе в досудебном порядке обратиться к медицинской организации с требованием о возмещении вреда, в том числе морального, или обратиться с иском в суд. В зависимости от обстоятельств дела требования могут быть основаны в том числе на ст. 15, 150, 151, 1064, 1068, 1099, 1101 ГК РФ и законодательстве о защите прав потребителей и персональных данных [4]. Право пациента на врачебную тайну ограничивается на основаниях, предусмотренных ч. 4 ст. 13 (например, при угрозе распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и поражений), при этом в российском законодательстве, в отличие от законодательства некоторых зарубежных стран, отсутствует институт оповещения пациента о таком ограничении [5].

В случае, когда информация о здоровье пациента накапливается, хранится и обрабатывается в электронной форме, она подпадает под действие законодательства о персональных данных. Под персональными данными в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных) понимается любая информация, относящаяся к физическому лицу, которое может быть прямо или косвенно определено и связано с этой информацией [6]. Информационные системы, в базах данных которых хранятся персональные данные, относятся к особой кате-

гории – информационные системы персональных данных (ИСПД), и на них накладываются дополнительные требования [7].

Следует отметить, что информация о состоянии здоровья относится к одной из специальных категорий (наряду со сведениями о расовой, национальной принадлежности, политических взглядах, религиозных или философских убеждениях, интимной жизни), обработка которых не допускается в соответствии со ст. 10 Закона о персональных данных. При этом ч. 4 ст. 10 содержит исключение, которым охватывается подавляющее большинство ситуаций – если обработка осуществляется в медико-профилактических целях, в целях установления медицинского диагноза, оказания медицинских и медико-социальных услуг при условии, что обработка персональных данных осуществляется лицом, профессионально занимающимся медицинской деятельностью и обязанным сохранять врачебную тайну. Проблема заключается в том, что в мире современных информационных технологий накопленные данные довольно часто становятся доступны иным лицам. Речь идет об утечках и взломах информационных систем.

Российское законодательство предъявляет множество административных требований к процедурам обработки персональных данных, документационному обеспечению этих процедур – настолько, что можно говорить о чрезмерной зарегулированности и необоснованном бремени операторов персональных данных (особенно организаций малого бизнеса) по соблюдению всех регламентов. При этом реальная защищенность персональных данных значительно ниже, чем сведений, относящихся к другим видам тайн [8]. Возможно, это объясняется тем, что, в отличие от государственной или коммерческой тайны, обработка и защита персональных данных осуществляется не теми субъектами, которые заинтересованы в их сохранности. Российское законодательство практически не предусматривает мер ответственности для оператора за утечку персональных данных, если формально приняты все требуемые законодательством меры по их защите [9, с. 5].

Между тем, на наш взгляд, данные о состоянии здоровья нации представляют стратегическую ценность. Для нас очевидно, что бесконтрольное распространение таких данных в целом может представлять угрозу для интересов Российской Федерации. Кроме этого, хотя обеспечение конфиденциальности, целостности и доступности медицинских данных одного пациента в масштабах государства не представляет важности (пусть даже критически важно для самого



этого пациента), но из этих отдельных данных и складывается цифровой контур здравоохранения. С развитием интернета вещей, дистанционно управляемых медицинских приборов, ведением медицинской документации в электронном виде последствия несанкционированного доступа к электронным медицинским данным становятся все опаснее, поскольку данные могут быть не только похищены, но и изменены. В случае массового нарушения целостности персональных медицинских данных это может привести к катастрофе в национальном масштабе. Мы видим решение в том, чтобы отнести информационные системы, обрабатывающие медицинские информационные ресурсы, к критической информационной инфраструктуре (КИИ).

Отношения в области безопасности критической информационной инфраструктуры регулируются Федеральным законом от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» [10]. Следует отметить, что согласно п. 7 ст. 2 к объектам критической информационной инфраструктуры могут быть отнесены только информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления субъектов критической информационной инфраструктуры. Мы видим в этом потенциальный пробел законодательства, поскольку вследствие усилившейся в последние годы тенденции к интеграции различных информационных систем и сервисов доступ к информационным ресурсам одной ИС, относящейся к объектам критической инфраструктуры, может быть получен средствами другой, которая не относится к указанной категории. С учетом того, что, как показано выше, правовой режим информационной системы во многом определяется правовым режимом ее информационных ресурсов, понятие объекта критической информационной инфраструктуры вполне целесообразно распространить и на информационные ресурсы.

Решение о включении сведений о значимом объекте критической информационной инфраструктуры в реестр принимается в течение 30 дней со дня получения Федеральной службой по техническому и экспортному контролю России (ФСТЭК) сведений от субъекта критической информационной инфраструктуры [11]. При этом к субъектам критической информационной инфраструктуры отнесены государственные органы, государственные учреждения, российские юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели, которым на правах собственности, аренды или на ином законном основании принадлежат информационные системы, информацион-

но-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления, функционирующие в том числе в сфере здравоохранения. Однако, как справедливо отмечает Э. В. Горян, в ФЗ-187 и связанных подзаконных актах отсутствует положение по отнесению организации к субъектам КИИ: каким образом и на каких основаниях будет происходить такая процедура. В такой ситуации или организации должны проявить инициативу и самостоятельно провести идентификацию своих информационных сетей как КИИ с последующим категорированием объектов КИИ и уведомлением уполномоченного федерального органа, или уполномоченный федеральный орган должен издать соответствующее предписание в отношении определенных информационных сетей и организаций. Такая неопределенность замедляет идентификацию КИИ и, соответственно, эффективность обеспечения ее безопасности [12].

По нашему мнению, к категории объектов КИИ должны быть отнесены не все информационные системы в сфере здравоохранения (что на данном этапе только добавит непосильную административную нагрузку на медицинские организации), а те системы (а также информационные ресурсы), нарушение конфиденциальности, целостности или доступности которых создает угрозу причинения ущерба жизни и здоровью людей. Следует отметить, что Правила категорирования объектов КИИ РФ [13] включают такой показатель: системы, для которых он составляет от 1 до 50 пострадавших, относятся к III категории, а более 500 – к I категории. Следует законодательно предусмотреть административную ответственность за нарушение обязанности оператора (владельца) такого объекта подачи сведений для включения в реестр КИИ, а также уголовную ответственность в случае причинения ущерба жизни людей вследствие атаки на медицинскую информационную систему (информационный ресурс), в отношении которой не была своевременно подана заявка о включении в реестр КИИ.

Говоря о персональных данных в медицинской сфере, следует также отметить особенности процедуры их обезличивания. Согласно п. 9 ст. 3 Закона о персональных данных, обезличивание персональных данных – действия, в результате которых становится невозможным без использования дополнительной информации определить принадлежность персональных данных конкретному субъекту. Обезличенные персональные данные не являются информацией ограниченного доступа и могут использоваться в статистических или иных исследовательских целях (п. 9 ч. 1 ст. 6).





При обезличивании персональных данных в медицинской сфере имеется необходимость сохранения большого числа данных в связанном виде. Для медицинских исследований, в частности, необходимо хранение полной истории болезни, которая может включать множество документов, относящихся к различным временным интервалам. Другими словами, хотя принадлежность персональных данных конкретному лицу может скрываться, важен тот факт, что некоторая совокупность персональных данных относится к одному и тому же лицу. Этот способ обезличивания называется *псевдонимизацией* (присвоение пациенту секретного «псевдонима»), и в отличие от *анонимизации* она обратима, т.е. при определенных условиях возможна обратная персонификация. Как отмечает М. С. Журавлев, в эпоху развития технологий анализа «больших данных» способность обезличивания становится весьма условной [14].

Как следствие, на наш взгляд, требуется нормативное закрепление специальных требований к обезличиванию медицинских персональных данных на основе присвоения псевдонима. Помимо достаточно очевидных правил (псевдоним не должен быть известен ни врачу, ни пациенту; псевдоним не должен указываться на первичных и учетных документах; в качестве псевдонима не должны использоваться иные персональные данные, такие как СНИЛС, ИНН и т.д.), должны быть установлены дополнительные обязанности субъектов, обрабатывающих псевдонимизированные медицинские данные, т.е. свободный доступ к ним должен быть исключен.

### Эмпирический анализ

К наиболее ценным информационным ресурсам в сфере здравоохранения относятся:

- базы данных застрахованного населения, включая данные о льготных категориях граждан;
- базы персонифицированных медицинских данных о больных социально значимыми болезнями (регистры онкологических больных, больных туберкулезом, диабетом, ВИЧ-инфицированных больных и др.);
- медико-статистические базы персонифицированных данных медицинских услуг, включая услуги амбулаторно-поликлинической, стационарной, скорой и неотложной медицинской помощи, стоматологической помощи;
- базы данных по кадровому составу и материально-техническому оснащению ЛПУ;
- базы финансово-экономической информации;
- базы фармако-экономических данных, регистры лекарственных средств;
- базы нормативно-справочной информации и др. [15].

Статья 50 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» предусматривает в качестве одной из целей модернизации здравоохранения ведение медицинских карт пациентов в электронном виде [16]. Рекомендация ведения электронной медицинской карты пациента и электронной истории болезни содержится в Распоряжении Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации». *Электронная медицинская карта (ЭМК) пациента* – это совокупность электронных персональных медицинских записей (ЭПМЗ), относящихся к одному пациенту, собираемых, хранящихся и используемых в рамках одной медицинской организации [17]. В свою очередь, ЭПМЗ – любая медицинская запись, сохраненная на электронном носителе (ГОСТ Р 52636-2006). ЭПМЗ привязана к конкретному электронному хранилищу, характеризуется моментом размещения в этом хранилище.

Как отмечает М. Ю. Старчиков, повсеместное внедрение ЭМК объединит в единую сеть данные, разрозненно хранящиеся во множестве учреждений здравоохранения, позволяя срочно получать информацию, необходимую для неотложного медицинского вмешательства; позволит пациентам без помех и в удобное для них время реализовывать право на получение своей медицинской информации; поможет избежать споров о достоверности информации, касающейся обстоятельств и сути оказанной медицинской помощи, обеспечить полноту сбора подобных данных [18].

Следует отметить, что пациент либо его законный представитель имеет право непосредственно знакомиться с медицинской документацией и получать на основании такой документации консультации у других специалистов (ч. 4 ст. 22 Закона об охране здоровья). Также на основании запроса, направленного в том числе в электронной форме, пациент или его законный представитель имеют право получать отражающие состояние здоровья пациента медицинские документы (их копии) и выписки из них, в том числе в форме электронных документов (ч. 5 ст. 22 Закона об охране здоровья; п. 13, 16 Положения о ЕГИСЗ) [19].

С технической точки зрения электронная медицинская карта пациента – составной сборный медицинский документ, содержащий множество отдельных записей и документов, заверенных электронной подписью медицинского работника – автора записи. В зависимости от содержания в составе ЭМК можно выделить следующие разделы (блоки) данных: а) содержащие



персональные, социально-демографические и административные данные пациента; б) данные о врачебных назначениях и их выполнении; в) документированная клиническая информация, на основе которой осуществляется принятие врачебных решений [20].

Несмотря на отдельные общие рекомендации по ведению ЭМК, в частности, содержащиеся в методических рекомендациях по обеспечению функциональных возможностей МИС медицинских организаций, в российском законодательстве отсутствует как признанное официальное определение электронной медицинской карты, так и требования к ее содержанию. В настоящее время различные регионы, а в ряде случаев – различные медицинские организации в рамках одного региона по-разному решают эти вопросы, что приводит к сложностям интеграции медицинских данных. Н. Н. Штыкова отмечает опасность, которую представляет использование различных информационных (электронных) шаблонов для описания истории болезни, постановки диагноза и выбора вида лечения [21]. Очень многое зависит от культуры ведения информационных ресурсов в медицинских учреждениях (где в поле «ФИО» медицинской электронной карты вполне может встречаться запись «От главврача», а данные о пациенте могут вводиться несколько раз с различными идентификаторами).

Нельзя не согласиться с тем, что электронные медицинские документы повышают доступность медицинской информации, на основе анализа которой принимаются управленческие решения, а также при возникновении претензий со стороны пациентов и их представителей в случае ненадлежащего оказания медицинской помощи [22, с. 5]. Однако наиболее значимый эффект для развития «цифрового здравоохранения» будет, на наш взгляд, достигнут только после значительной унификации ЭМК. Унификация ЭМК позволит не только создавать в автоматизированном режиме обезличенные наборы «открытых данных» для построения агрегирующих сервисов, но и создать единый развитый и удобный механизм оказания в электронном виде государственной услуги по доступу к своим медицинским данным. В то же время следует согласиться с М. Ю. Старчиковым в том, что для полноценного внедрения ЭМК необходимо решить ряд проблемных вопросов, в том числе проблему правовой неопределенности электронного документооборота в медицинских организациях – особенно «смешанного» электронного документооборота, при котором карты пациентов ведутся как в бумажном, так и в электронном виде [23, с. 41]. Автор обращает

внимание на неопределенность юридической значимости электронных медицинских карт при рассмотрении судами дел о некачественном оказании медицинских услуг. В то же время можно констатировать появление судебной практики, связанной со спорами о ведении медицинской документации в электронном виде [24, 25].

### Результаты

Подводя итог вышесказанному, можно сделать ряд выводов теоретического и практического характера.

Медицинские информационные ресурсы представляют собой важный самостоятельный объект правового регулирования, правовой режим которого оказывает определяющее влияние на правовой режим медицинских информационных систем.

При отнесении медицинских информационных систем к объектам критической информационной инфраструктуры следует исходить из того, что не любая информационная система в сфере здравоохранения должна быть отнесена к КИИ (так как на данном этапе это только добавит непосильную административную нагрузку на медицинские организации), а те системы, нарушение конфиденциальности, целостности или доступности которых создает угрозу причинения ущерба жизни и здоровью людей. Следует законодательно предусмотреть административную ответственность за нарушение обязанности оператора (владельца) такого объекта по передаче сведений для включения в реестр КИИ, а также уголовную ответственность в случае причинения ущерба жизни людей вследствие атаки на медицинскую информационную систему (информационный ресурс), в отношении которой не была своевременно подана заявка о включении в реестр КИИ.

Вследствие усилившейся в последние годы тенденции к интеграции различных информационных систем и сервисов доступ к информационным ресурсам одной информационной системы, относящейся к объектам критической инфраструктуры, может быть получен средствами другой, которая не относится к указанной категории. Эта проблема может быть частично решена, если распространить понятие объекта критической информационной инфраструктуры с информационных систем на информационные ресурсы.

### Благодарности

*Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17-03-00082-ОГН).*



## Список литературы

1. Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014. 336 с.
2. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве : теоретико-правовой анализ. М. : ГроссМедиа, 2018. 324 с.
3. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.
4. Старчиков М. Ю. Административная ответственность медицинских работников : основания наступления, комментарии юриста и судебная практика. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
5. Павлов А. В. Правовое регулирование общественных отношений по поводу врачебной тайны в Королевстве Дания и в Российской Федерации : сравнительный анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 74–80.
6. О персональных данных : федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3451.
7. Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных : постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6257.
8. Амелин Р. В. О правовых принципах разработки государственных АИС, обрабатывающих персональные данные // Информационное право. 2009. № 2. С. 32–35.
9. Али М. Персональные данные : обязанности и ответственность оператора // ЭЖ-Юрист. 2017. № 12. С. 5–8.
10. О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : федер. закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4736.
11. Об утверждении Порядка ведения реестра значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : приказ ФСТЭК России от 06.12.2017 № 227. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Горян Э. В. Институциональные механизмы обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и Сингапура : сравнительно-правовой аспект // Административное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 49–60.
13. Об утверждении Правил категорирования объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также перечня показателей критериев значимости объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и их значений : постановление Правительства РФ от 08.02.2018 № 127 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 8, ст. 1204.
14. Журавлев М. С. Правовое обеспечение электронного документооборота в телемедицине // Информационное право. 2017. № 4. С. 10–15.
15. Мартыненко В. Ф., Вялкова Г. М., Полесский В. А., Беляев Е. Н., Гройсман В. А., Серегина И. Ф. Информационные ресурсы здравоохранения // ГлавВрач. 2007. № 4. С. 88–92.
16. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49, ст. 6422.
17. Основные разделы электронной медицинской карты : утв. Минздравом России 11.11.2013 № 18-1/1010. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
18. Старчиков М. Ю. Электронная медицинская карта в отечественном здравоохранении : юридическая регламентация и судебная практика. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Имеет ли пациент право на получение информации о состоянии своего здоровья? // Азбука права : электрон. журн. 2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Столбов А. П. О критериях оценки уровня выполнения функции «ведение электронной медицинской карты пациента» // Врач и информационные технологии. 2017. № 1. С. 24–39.
21. Штыкова Н. Н. Сущность и проблемы реализации электронной медицины (на примере Владимирской области) // Медицинское право. 2014. № 5. С. 22–27.
22. Китанина К. Ю., Рублевская И. В., Честнова Т. В., Хромушин В. А. Сборник медицинских документов (часть 1) : учеб. пособие. Тула : Изд-во ТулГУ, 2013. 451 с.
23. Старчиков М. Ю. Юридически значимые медицинские документы : нормативные положения, типовые формы и судебная практика (справочное пособие с ситуационными задачами и ответами на них). М. : Инфотропик Медиа, 2018. 314 с.
24. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 29.10.2010 по делу № А40-76535/10-151-644 // Федеральные арбитражные суды Российской Федерации. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 11.06.2019).
25. Постановление Девятого арбитражного суда от 26.01.2011 № 09АП-33523/2010-ГК по делу № А40-76535/10-151-644 // Федеральные арбитражные суды Российской Федерации. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 11.06.2019).

## Образец для цитирования:

Амелин Р. В., Бессонов Л. В. Правовой режим информационных ресурсов медицинских информационных систем // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 428–435. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-428-435>



## The Legal Regime of Information Resources of Medical Information Systems

R. V. Amelin, L. V. Bessonov

Roman V. Amelin, <https://orcid.org/0000-0002-7054-5757>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, ame-roman@yandex.ru

Leonid V. Bessonov, <https://orcid.org/0000-0002-5636-1644>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, lexx.bessonov@gmail.com

**Introduction.** The collection of information stored in medical information systems is important and often acts as an independent object of law. A specific feature of medical information resources is that they usually include information that falls under the action of various special regimes, which gives rise to a number of specific legal problems. **Theoretical analysis.** Medical information about a patient's health at the same time falls into two categories – medical confidentiality and personal data. Russian legislation practically does not provide the operator with the measures of responsibility for the leakage of personal data if all measures stipulated by the legislation for their protection have been formally taken. Meanwhile, the data on the state of health of a nation are of strategic value, and the corresponding information systems should be referred to as the objects of critical information infrastructure (CII). **Empirical analysis.** At present, the patient's electronic medical record is a basic information resource in the healthcare sector, while Russian legislation lacks both its recognized official definition and its content requirements, which leads to difficulties in integrating medical data and problems in determining its legal significance. **Results.** It was proposed to extend the concept of a critical information infrastructure object from information systems to information resources, and to establish criminal liability in case of damage to people's lives due to an attack on a medical information system (information resource), for which the application for inclusion in CII registry was not filed in a timely manner.

**Keywords:** medical information resources, medical secrecy, critical information infrastructure, electronic medical record.

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project No. 17-03-00082-ОГН).

## References

1. Kovaleva N. N. *Administrativno-pravovoe regulirovanie ispol'zovaniya informatsionnykh tekhnologiy v gosudarstvennom upravlenii* [Administrative and legal regulation of the use of information technology in public administration]. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 2014. 336 p. (in Russian).
2. Amelin R. V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye informatsionnye sistemy v rossiiskom informatsionnom prave: teoretiko-pravovoi analiz* [State and Municipal Information Systems in Russian Information Law: Theoretical and Legal Analysis]. Moscow, GrossMedia Publ., 2018. 324 p. (in Russian).
3. On the basis of public health protection in the Russian Federation. Federal law of 21.11.2011 no. 323-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2011, no. 48, art. 6724 (in Russian).
4. Starchikov M. Yu. *Administrativnaia otvetstvennost' meditsinskikh rabotnikov: osnovaniya nastupleniya, kommentarii jurista i sudebnaia praktika* (Administrative responsibility of medical professionals: grounds of evidence, legal commentary and court practice). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
5. Pavlov A. V. Legal regulation of public relations regarding medical secrecy in the Kingdom of Denmark and in the Russian Federation: a comparative analysis. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Law and Comparative Law], 2017, no. 4, pp. 74–80 (in Russian).
6. On personal data. Federal law of 27.07.2006 no. 152-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3451 (in Russian).
7. On approval of requirements for the protection of personal data during their processing in personal data information systems. Decree of the Government of the Russian Federation of 01.11.2012 no. 1119. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 45, art. 6257 (in Russian).
8. Amelin R. V. On the legal principles for the development of public AIS processing personal data. *Informatsionnoe pravo* [Information Law], 2009, no. 2, pp. 32–35 (in Russian).
9. Ali M. Personal data: duties and responsibilities of the operator. *EZh-Jurist* [Electronic Journal Lawyer], 2017, no. 12, pp. 5–8 (in Russian).
10. On security of critical information infrastructure of the Russian Federation. Federal law of 26.07.2017 no. 187-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2017, no. 31 (pt. 1), art. 4736 (in Russian).
11. On approval of the procedure for maintaining the register of significant objects of the critical information infrastructure of the Russian Federation. Order of the Federal Service for Technical and Export Control of Russia of 06.12.2017 no. 227. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
12. Gorjan E. V. Institutional mechanisms to ensure the security of the critical information infrastructure of the Russian Federation and Singapore: a comparative legal aspect. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 2018, no. 9, pp. 49–60 (in Russian).
13. On approval of the Rules for the categorization of objects of critical information infrastructure of the Russian Federation, as well as a list of indicators of the criteria for the significance of objects of critical information infrastructure of the Russian Federation and their values. Decree of the Government of the Russian Federation of 08.02.2018 no. 127. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 8, art. 1204 (in Russian).



14. Zhuravlev M. S. Legal support of electronic document circulation in telemedicine. *Informatsionnoe pravo* [Information Law], 2017, no. 4, pp.10–15 (in Russian).
15. Martynenko V. F., Vyalkova G. M., Polesky V. A., Belyaev E. N., Groysman V. A., Seregina I. F. Health Information Resources. *GlavVrach* [Chief Physician], 2007, no. 4, pp. 88–92 (in Russian).
16. On compulsory health insurance in the Russian Federation. Federal law of 29.11.2010 no. 326-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 49, art. 6422 (in Russian).
17. The main sections of the electronic medical card. Approved by Ministry of Health of Russia 11.11.2013 no. 18-1/1010. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
18. Starchikov M. Yu. *Elektronnaia meditsinskaia karta v otechestvennom zdravookhranении: juridicheskaiya reglamentatsiya i sudebnaia praktika* (Electronic medical record in domestic health care: legal regulation and judicial practice). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
19. Does the patient have the right to receive information about his state of health. *Azbuka prava: elektronnyi zhurnal* [ABC of law: electron. journal], 2019. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
20. Stolbov A. P. On the criteria for assessing the level of implementation of the function “keeping an electronic medical card of the patient”. *Vrach i informatsionnye tekhnologii* [Physicians and Information Technology], 2017, no. 1, pp. 24–39 (in Russian).
21. Shtykova N. N. Essence and problems of the implementation of e-medicine (on the example of the Vladimir region). *Meditsinskoe pravo* [Medical Law], 2014, no. 5, pp. 22–27 (in Russian).
22. Kitanina K. Yu., Rublevskaja I. V., Chestnova T. V., Hromushin V. A. *Sbornik meditsinskikh dokumentov (chast' I)* [Collection of medical documents (Part 1). Tutorial]. Tula, Izdatel'stvo TulGU, 2013. 451 p. (in Russian).
23. Starchikov M. Yu. *Juridicheski znachimye meditsinskie dokumenty: normativnye polozheniya, tipovye formy i sudebnaia praktika (spravochnoe posobie s situatsionnymi zadachami i otvetami na nikh)* [Legally relevant medical documents: regulations, standard forms and court practice (reference book with situational tasks and answers to them)]. Moscow, Infotropik Media Publ., 2018. 314 p. (in Russian).
24. The decision of the Arbitration Court of Moscow, 29.10.2010 case no. A40-76535/10-151-644. *Federal'nye arbitrazhnye sudy Rossiiskoi Federatsii* (Federal Arbitration Courts of the Russian Federation). Available at: <http://kad.arbitr.ru> (accessed 11 June 2019) (in Russian).
25. Resolution of the Ninth Arbitration Court, 26.01.2011 no. 09AP-33523/2010-GK, case no. A40-76535/10-151-644. *Federal'nye arbitrazhnye sudy Rossiiskoi Federatsii* (Federal Arbitration Courts of the Russian Federation). Available at: <http://kad.arbitr.ru> (accessed 11 June 2019) (in Russian).

**Cite this article as:**

Amelin R. V., Bessonov L. V. The Legal Regime of Information Resources of Medical Information Systems. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 428–435 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-428-435>

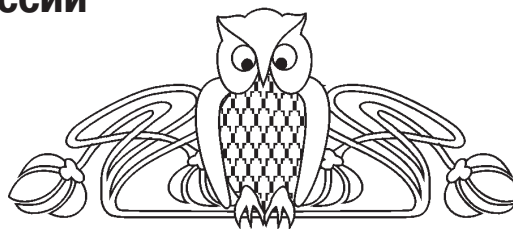


УДК 340

## Антимонопольный комплаенс в России

Т. Г. Касаева

Касаева Тамара Георгиевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры антимонопольного регулирования и развития конкуренции на базе УФАС по Саратовской области, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, tamara-kasaeva@mail.ru



**Введение.** Предметом исследования в статье являются актуальные вопросы повсеместного внедрения антимонопольного комплаенса как одного из способов обеспечения законности и правопорядка в стране. Автор в своем исследовании опирается на анализ разнообразных нормативно-правых актов в области антимонопольного регулирования и развития конкуренции.

**Теоретический анализ.** Обосновывается возникновение тех или иных проблем в области конкурентной борьбы на российском рынке наследием советской командной экономики и сложившейся стагнацией хозяйственной деятельности. Анализ ключевых проблем в области антимонопольного регулирования и развития конкуренции проводится в рамках поиска механизма усовершенствования данной сферы управления, в том числе путем создания и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

**Эмпирический анализ.** Предпринята попытка логического, системного изложения плюсов и минусов антимонопольного комплаенса как с точки зрения теоретиков и практиков права, так и с точки зрения нахождения баланса интересов бизнеса и власти ради процветания всего общества. **Результаты.** В складывающихся условиях развития национальной экономики антимонопольный комплаенс в будущем приобретет значение одного из самых действенных механизмов реализации государственной политики в области обеспечения правопорядка и законности. Координация действий органов исполнительной власти всех уровней, бизнеса и общества в рамках создания и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства станет залогом успешного будущего нашей страны.

**Ключевые слова:** право, государство, антимонопольное законодательство, развитие конкуренции, комплаенс, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-436-441>

### Введение

Длительное время в научной и общественной среде обсуждают идею построения в нашей стране правового государства, гарантированного ст. 1 Конституции РФ [1]. Это возможно только при наличии системы законодательства, в том числе и антимонопольного, которое обеспечивает приоритет прав и свобод человека и гражданина. Хотя прошло уже почти три десятилетия после распада СССР, проблемы монополизации хозяйственной деятельности по-прежнему остро стоят перед Россией, затрагивая широкие слои

населения. Переход к рыночной экономике был болезненным и до конца не завершен вследствие существующего колоссального государственного влияния на разные сферы народного хозяйства. При этом России как правопреемнице СССР достался целый комплекс «гигантов-монополистов», которые были наследием командно-административной системы управления экономикой. Таким образом, борьба с недобросовестной конкуренцией после создания Российской Федерации стала приоритетом государственной политики и направлена, прежде всего, на недопущение дальнейшей монополизации рынка. Симптоматично при этом, что Россия была и будет страной, где рыночная власть зачастую находится в руках естественных монополий. Тем не менее, антимонопольное регулирование и недопущение недобросовестной конкуренции призваны стать одним из оплотов успешного развития социально-экономической сферы Российского государства. Целью настоящей статьи является исследование антимонопольного комплаенса как эффективного способа предотвращения правонарушений.

### Теоретический анализ

Статья 34 Конституции РФ [1] гласит: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию». Во исполнение указанной статьи Конституции РФ было создано антимонопольное законодательство [2–7], целью которого является обеспечение единства экономического пространства и свободы предпринимательской деятельности на основе повсеместной защиты конкуренции. В роли государственного регулятора выступает Федеральная антимонопольная служба РФ как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимоно-



польного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [8].

В условиях стагнации российской экономики и существующих западных санкций ФАС играет ключевую роль в защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности посредством различных инструментов, среди которых можно выделить антимонопольный комплаенс как один из самых современных рычагов предупреждения и пресечения антимонопольных правонарушений. Практика внедрения комплаенса в различные сферы бизнеса достаточно нова для России, хотя комплаенс-программы являются нормой для западного бизнеса, где существуют уже достаточно давно и призваны обеспечить безопасность ведения бизнеса в долгосрочной перспективе путем минимизации возможных рисков, являясь, по сути, «длинными» инвестициями в собственное развитие.

Слово «комплаенс» родом из английского языка и означает повиновение, иными словами, действие в строгом соответствии с законом, отрицающее любое девиантное поведение. Комплаенс-контроль преследует своей целью оценивание деятельности сотрудников с точки зрения соответствия принимаемых управленческих решений действующему законодательству ради нивелирования финансовых и репутационных рисков из-за возможных правонарушений.

На сегодняшний день, по нашему мнению, существующая нормативно-правовая база в области антимонопольного регулирования, развития и защиты конкуренции на территории страны отвечает всем мировым требованиям, проблема кроется скорее в несовершенном механизме применения. Изначально антимонопольный комплаенс появился в начале XX в. в Соединенных Штатах Америки и носил название антитрестового законодательства. Существенным импульсом для развития конкурентного законодательства в 1960–1980 гг. послужила экспансия американских транснациональных

компаний на зарубежные рынки, а также различные коррупционные скандалы (Уотергейтский и др.) и разорения гигантов рынка, например, крупнейшей энергетической компании ENRON. Симптоматично, что после скандала с Siemens [9] в 2006 г. все транснациональные корпорации ввели в обязательном порядке комплаенс-службы, чтобы минимизировать репутационные потери.

Комплаенс-контроль в нашей стране впервые ввел в оборот в 1999 г. Банк России, а также международные компании, открывшие дочерние или совместные предприятия на территории Российской Федерации. Постепенно комплаенс-программы из бизнес-структур переходят на другие отрасли, находя приложения в корпоративной культуре. Примечательно, что с 2013 г. отечественное законодательство в области противодействия коррупции [10] возложило на организации обязанность принимать всевозможные меры по предупреждению коррупции, что, по сути, явилось одной из граней комплаенса.

В рамках реализации Национального плана развития конкуренции в РФ на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», было принято решение по внедрению федеральными и региональными органами исполнительной власти, а затем и МСУ системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс). При этом создание и организация федеральными органами исполнительной власти антимонопольного комплаенса осуществляется в пределах установленной Правительством РФ штатной численности этих федеральных органов исполнительной власти и средств, предусмотренных им на руководство и управление в сфере установленных функций.

Цели антимонопольного комплаенса:

- а) обеспечение соответствия деятельности федерального органа исполнительной власти требованиям антимонопольного законодательства;
- б) профилактика нарушений требований антимонопольного законодательства в деятельности федерального органа исполнительной власти.

Задачи антимонопольного комплаенса:

- а) выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства и их управление;
- б) контроль за соответствием деятельности федерального органа исполнительной власти требованиям антимонопольного законодательства;
- в) оценка эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса [11].



По мнению представителей ФАС, основные этапы внедрения антимонопольного комплаенса выглядят следующим образом:

- 1) принятие правового акта о внедрении антимонопольного комплаенса;
- 2) выявление и нивелирование обстоятельств, поддающихся оценке, которые оказывают влияние на наступление противоправных действий в области антимонопольного законодательства (комплаенс-риски);
- 3) оценка эффективности предпринимаемых мер;
- 4) озвучивание доклада об антимонопольном комплаенсе.

Организационная структура антимонопольного комплаенса в ФАС России:

- Общественный совет при ФАС (коллегиальный орган);
- Правовое управление (деятельность по организации, обеспечению контроля и анализа эффективности антимонопольного комплаенса в ФАС России) – уполномоченное подразделение;
- Контрольно-финансовое управление (координация взаимодействия);
- Управление государственной службы (проведение служебных проверок).

Антимонопольным комплаенсом ФАС России предусмотрено проведение масштабной работы по выявлению комплаенс-рисков, которые будут отражаться в карте комплаенс-рисков в порядке убывания (4 уровня). Аналитическая работа по идентификации комплаенс-рисков будет проведена на базе информации, полученной из жалоб на нарушения административных регламентов; обобщений судебной практики и предложений территориальных подразделений ФАС, рекомендаций общественных организаций, научного сообщества и СМИ.

Пункт 2 Национального плана развития конкуренции в РФ на 2018–2020 гг. [12] предусматривает до 1 марта 2019 г. создание системы антимонопольного комплаенса деятельности всех органов исполнительной власти в каждом субъекте РФ. Примечательно, что данная обязанность возложена на губернаторов и глав республик, и в вопросе организационной структуры и этапов внедрения им дан простор для маневра, иначе говоря, есть выбор внедрять антимонопольный комплаенс в каждом из органов региональной власти или ограничиться единым антимонопольным комплаенсом для всех. При этом территориальные органы ФАС РФ предусматривают консультативную помощь в вопросе создания и внедрения антимонопольного комплаенса, таким образом, согласовывать правовые акты как регионам, так и органам МСУ

нет необходимости. Тем не менее, структурное уполномоченное подразделение (должностное лицо) в регионе подотчетно непосредственно руководству федерального органа исполнительной власти, но не подчинено ему.

Уровень квалификации и наличия образования у специалистов антимонопольного комплаенса в субъектах РФ и муниципальных образованиях нигде не проработан и остается на усмотрение самих регионов и муниципальных образований. Еще более симптоматичным представляется самостоятельное решение субъектами РФ и муниципалитетами вопросов разработки методики выявления рисков и методики расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса, ФАС лишь рекомендует придерживаться положений, указанных в Приказе ФАС России № 133/19 [13]. Таким образом, внедрение антимонопольного комплаенса в деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ и органов МСУ – первоочередная задача, а принятие соответствующих методик – вторичная. Последнее, на наш взгляд, вызывает обоснованную озабоченность, в том числе в вопросе «скоростного» внедрения антимонопольного комплаенса без детальной проработки возникающих правовых и организационных моментов. Например, следуя Приказу ФАС России «О разъяснении вопросов, связанных с внедрением органами исполнительной власти субъектов РФ антимонопольного комплаенса», доклады об антимонопольном комплаенсе органы местного самоуправления лишь публикуют на своем официальном сайте в Интернете, и то по желанию, а направлять их в какой-либо орган власти и вовсе не требуется.

#### **Эмпирический анализ**

Статья 4.2 КоАП РФ [14] содержит открытый (неисчерпывающий) перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, которые должны побуждать хозяйствующие субъекты внедрять антимонопольный комплаенс, преследуя своей целью снижение оборотных штрафов. Тем не менее, стоит отметить, что реально работающие комплаенс-программы изначально очень дороги, и позволить себе их могут только крупные компании, рассчитывающие на долговременное нахождение на рынке. Правило любого бизнеса гласит: «затраты должны окупаться», а это значит, любая компания должна видеть потенциальную выгоду от введения программы предупреждения и пресечения совершения правонарушений. С другой стороны, из-за отсутствия «нормативного» определения антимонопольного комплаенса в





федеральном законодательстве возникает вопрос широкой дискреции правоприменителя и разности практики в территориальных органах ФАС.

Нерешенные вопросы процесса доказывания виновности правонарушителя при повсеместном введении антимонопольного комплаенса вызывают озабоченность как теоретиков, так и практиков права. В связи с этим руководитель практики антимонопольного регулирования «Пепеляев Групп» Елена Соколовская отмечает, что текущая практика ФАС России свидетельствует о том, что событие правонарушения устанавливается на стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке гл. 9 Закона о защите конкуренции, а вина – на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по КоАП РФ. То есть складывается ситуация, когда элемент правонарушения (событие) и элемент состава этого же правонарушения (вина) устанавливаются по разным процедурам [15].

Категория вины юридического лица в административном праве не имеет единого научного трактования, а ст. 2.1 КоАП РФ определяет, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо и наоборот. Таким образом, необходима корреляция вины и наказания через законодательное закрепление, чтобы оценка эффективности антимонопольного комплаенса и установление вины нарушителя происходили в рамках одного этапа производства по делу о нарушении антимонопольных правил. Последнее позволит упростить процесс привлечения к административной ответственности.

Безусловно, излишняя формализованность антимонопольного комплаенса на федеральном уровне и ее отсутствие на региональном и муниципальном уровнях может существенно снизить ожидания от его внедрения. Подбор высококвалифицированных кадров в ускоренные сроки, как и обучение сотрудников крайне затруднены в масштабах всей страны. На то, что потребовало полвека в европейских странах и в США, в нашей стране отводится всего несколько лет, при этом реализация антимонопольного комплаенса должна охватить все органы исполнительной

власти. К тому же остается не проработанным вопрос о внедрении антимонопольного комплаенса в подведомственные организации органов исполнительной власти, в деятельность муниципальных унитарных предприятий, учреждений и хозяйственных обществ, где доля участия в уставном капитале свыше 50%.

В научных кругах вызывают острую полемику критерии оценивания комплекса мер, направленных на соблюдение законодательства в целях предупреждения и пресечения антимонопольных правонарушений. Получается, что правоприменитель будет принимать самостоятельное решение в вопросе принятия или непринятия всего комплекса мер антимонопольного комплаенса в конкретном деле, и в случае невиновности, в соответствии с отечественным законодательством, субъект должен будет освобождаться от ответственности. С одной стороны, подобные решения вызовут охотное внедрение антимонопольного комплаенса во все сферы хозяйственной деятельности ради освобождения от возможных штрафов, а с другой стороны, дискреция правоприменителя может повлечь возникновение личной заинтересованности и, как следствие, усугубление и без того непростой ситуации в борьбе с коррупцией в России.

### Результаты

В складывающихся условиях развития национальной экономики антимонопольный комплаенс в будущем приобретет значение одного из самых действенных механизмов реализации государственной политики в области обеспечения правопорядка и законности. Координация действий органов исполнительной власти всех уровней, бизнеса и общества в рамках создания и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства станет залогом успешного будущего нашей страны.

Безусловно, в процессе формирования и внедрения антимонопольного комплаенса не избежать противоречий и пробелов законодательного регулирования, особенно на местах, и лишь с течением времени можно дать оценку его эффективности.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.



2. О защите конкуренции : федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3434.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.
4. О государственном оборонном заказе : федер. закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7600.
5. О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства : федер. закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18, ст. 1940.
6. О рекламе : федер. закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232.
7. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 2.
8. Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31 ст. 3259.
9. В 2006 году было проведено расследование коррупционных преступлений и двойной бухгалтерии компании Siemens, топ-менеджеры которой давали взятки ради получения эксклюзивных заказов, в том числе и от государственных органов в ряде европейских стран, в том числе и в России. URL: <http://www.complianceblog.ru/?tag=история-комплаенс> (дата обращения: 20.02.2019).
10. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.
11. Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства : распоряжение Правительства РФ от 18.10.2018 № 2258-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 44, ст. 6777.
12. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции (вместе с Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы) : указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 52 (ч. 1), ст. 8111.
13. Об утверждении методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса : приказ ФАС России от 05.02.2019 № 133/19. URL: <http://fas.gov.ru/documents/682820> (дата обращения: 07.02.2019).
14. Кодекс РФ об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
15. Соколовская Е. Антимонопольный комплаенс. URL: <https://www.pgplaw.ru/> (дата обращения: 07.02.2019).

#### Образец для цитирования:

Касаева Т. Г. Антимонопольный комплаенс в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 438–441. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-438-441>

#### Antimonopoly Compliance in Russia

T. G. Kasaeva

Tamara G. Kasaeva, <https://orcid.org/0000-0003-1611-1453>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [tamara-kasaeva@mail.ru](mailto:tamara-kasaeva@mail.ru)

**Introduction.** The article deals with topical issues of universal introduction of antimonopoly compliance as one of the ways of law enforcement and law and order in the country. The author of the research relies on the analysis of various normative legal acts in the field of antimonopoly regulation and development of competition. **Theoretical analysis.** The author claims that emergence of the problems in the field of competition on the Russian market was caused by the heritage of the Soviet command economy and subsequent stagnation of economic activity. The analysis of key problems in the field of antimonopoly regulation and development of competition is carried out within the search for the mechanism of improvement of this management sphere. This includes creation and organization of a system by federal organs of the executive authorities to ensure the compliance with requirements of the antitrust law.

**Empirical analysis.** The article is aimed at logical and systematic description of pluses and minuses of antimonopoly compliance both from the point of view of theorists and practitioners of law, and in terms of balance of interests of business and authorities for the sake of prosperity of society. **Results.** In the developing conditions of national economy, antimonopoly compliance will gain value of one of the most effective mechanisms of realization of public policy in the field of providing law and order and legality. Coordination of actions of executive authorities of all levels, business and society within creation and organization of the system, that will ensure compliance with the requirements of antitrust law, will be a guarantee of the successful future of our country.

**Keywords:** law, states, antitrust law, competition development, compliance, Federal antimonopoly service of the Russian Federation.

#### References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ). *Sobranie*



- zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
2. About protection of the competition. Federal Law of 26.07.2006 no. 135-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3434 (in Russian).
  3. About a contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring the state and municipal needs. Federal Law of 05.04.2013 no. 44-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 14, art. 1652 (in Russian).
  4. About the state defense order. Federal Law of 29.12.2012 no. 275-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 53 (pt. 1), art. 7600 (in Russian).
  5. About a procedure of foreign investments into the economic societies having a strategic importance for ensuring defense of the country and safety of the state. Federal Law of 29.04.2008 no. 57-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2008, no. 18, art. 1940 (in Russian).
  6. About advertising. Federal Law of 13.03.2006 no. 38-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 12, art. 1232 (in Russian).
  7. About bases of state regulation of trade activity in the Russian Federation. Federal Law of 28.12.2009 no. 381-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 1, art. 2 (in Russian).
  8. About the adoption of the Provision on the Federal antimonopoly service. Resolution of the Government of the Russian Federation of 30.06.2004 no. 331. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 31, art. 3259 (in Russian).
  9. V 2006 godu bylo provedeno rassledovanie korrupcionnykh prestupleniy i dvoinoi bukhgalterii kompanii Siemens, top-menedzhery kotoroi davali vzyatki radi polucheniya eksklyuzivnykh zakazov, v tom chisle i ot gosudarstvennykh organov v ryade evropeiskikh stran, v tom chisle i v Rossii (In 2006 investigation of corruption crimes and double-entry bookkeeping of the Siemens company which top managers bribed for the sake of obtaining exclusive orders including from public authorities in a number of the European countries including in Russia was made). Available at: <http://www.complianceblog.ru/?tag=история-комплаенс> (accessed 20 February 2019) (in Russian).
  10. About anti-corruption. Federal Law of 25.12.2008 no. 273-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2008, no. 52 (pt. 1), art. 6228 (in Russian).
  11. About the approval of methodical recommendations about creation and the organization by federal organs of the executive authority of a system of internal ensuring compliance to requirements of the antitrust law. Order of the Government of the Russian Federation of 18.10.2018 no. 2258-r. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 44, art. 6777 (in Russian).
  12. About the main directions of public policy on competition development (together with the National development plan for the competition in the Russian Federation for 2018–2020). Presidential decree of the Russian Federation of 21.12.2017 no. 618. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2017, no. 52 (pt. 1), art. 8111 (in Russian).
  13. About the statement of a method of calculation of key performance indicators of functioning in federal organ of the executive authority of an antimonopoly complains. Order of FAS Russia of 05.02.2019 no. 133/19. Available at: <http://fas.gov.ru/documents/682820> (accessed February 2019) (in Russian).
  14. Russian Federation Code of Administrative Offences. Federal Law of 30.12.2001 no. 195-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 1 (pt. 1), art. 1 (in Russian).
  15. Sokolovskaya E. *Antimonopol'nyi kompliens* (Antimonopoly compliance). Available at: <https://www.pgplaw.ru/> (accessed 7 February 2019) (in Russian).

---

**Cite this article as:**

Kasaeva T. G. Antimonopoly Compliance in Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 436–441 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-436-441>

---



УДК 342.76

## Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации



А. А. Подмарев

Подмарев Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, podmarev2004@mail.ru

**Введение.** Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ 1993 г., ограничения прав и свобод человека и гражданина могут быть установлены исключительно федеральным законом. **Теоретический анализ.** Регулирование прав и свобод человека и гражданина – конкретизация их содержания, определение процедур реализации, случаев и способов ограничения – должно осуществляться федеральными законами. Закрепление ограничений прав личности федеральным законом означает, что ограничения вводятся представителями народа; они должны быть четко сформулированы в статьях закона; ограничения посредством федерального закона становятся общеизвестными. **Эмпирический анализ.** Исследование решений Конституционного Суда РФ показывает, что при оценке конституционности ограничений прав личности Суд подтверждает, что они должны быть установлены только федеральным законом. Кроме этого, Конституционный Суд РФ предъявляет определенные требования к содержанию, качеству федерального закона, закрепляющего ограничения прав человека. В частности, федеральный законодатель обязан соблюдать критерии необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям. Основные международные акты о правах человека также требуют, чтобы ограничения прав человека устанавливались законами. Практически каждый действующий в настоящее время федеральный закон, регулирующий то или иное право (или свободу), содержит ограничения этого права (свободы). В отдельных случаях, указанных в решениях Конституционного Суда РФ, установление ограничений прав и свобод возможно и другими нормативными правовыми актами. **Результаты.** Делается вывод о том, что закрепление ограничений прав и свобод личности именно в федеральном законе должно гарантировать ясность, четкость, определенность, единообразие в понимании, общеизвестность, стабильность действующих ограничений. Законодательное регулирование ограничений прав и свобод личности – это гарантия от произвольных ограничений.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, ограничение прав и свобод человека и гражданина, федеральный закон.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-442-449>

### Введение

Одним из важнейших вопросов конституционного регулирования в Российской Федерации является закрепление основ правового положе-

ния личности, неотъемлемая часть которых – общие условия ограничения всех прав и свобод человека и гражданина. Эти общие условия (принципы, требования) установлены статьями 55 (ч. 3), 15 (ч. 4), 17 (ч. 1 и 3), 19 (ч. 2), 56 (ч. 1 и 3) Конституции РФ 1993 г. [1]. Согласно ч. 3 ст. 55 Основного закона, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Часть 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 подразумевают, что ограничения прав и свобод личности в России должны соответствовать международно-правовым стандартам в этой сфере. Часть 3 ст. 17 гласит, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Часть 2 ст. 19 запрещает ограничивать права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Статья 56 разрешает ограничивать права и свободы личности в условиях чрезвычайного положения (ч. 1), одновременно запрещая в этой ситуации применять дополнительные ограничения к отдельным правам и свободам (ч. 3). Эти конституционные положения являются исходными, основополагающими, системообразующими, поскольку на их базе должны конструироваться, формулироваться, вводиться в жизнь и применяться все возможные ограничения прав и свобод индивида в Российском государстве.

Таким образом, одним из конституционных требований к ограничениям прав и свобод человека и гражданина является то, что они должны устанавливаться исключительно федеральным законом (ч. 3 ст. 55).

### Теоретический анализ

Конституция России закрепляет основные права и свободы личности, частично определяет их содержание (через некоторые правомочия), указывает на отдельные случаи, способы, процедуры их ограничения. По смыслу Конституции РФ дальнейшая конкретизация прав и свобод



должна осуществляться федеральным законодателем. Согласно Конституции РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71) и осуществляется посредством принятия федеральных конституционных и федеральных законов (ч. 1 ст. 76). Регулирование прав и свобод человека и гражданина означает, что на федерального законодателя возлагается обязанность детально, подробно конкретизировать содержание права (свободы), изложить правомочия, установить процедуры его реализации и защиты, четко определить возможные случаи ограничения права (свободы). Ограничение прав и свобод, указывает Конституционный Суд РФ, также является элементом их регулирования [2]. В государстве, которое своей целью определяет стать правовым (ст. 1 Конституции РФ 1993 г.), федеральный закон должен быть главным – после Конституции – регулятором положения человека.

Еще в 1996 г. С. В. Поленина писала: «...только законами следовало бы регулировать установление всех компонентов правового статуса граждан, включая основные права и свободы, способы их охраны, юридическую ответственность и применение мер принуждения по отношению к гражданам» [3, с. 49]. Здесь уместно вспомнить ст. 18 Основного закона России, которая гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной власти. При этом закон должен быть понятным, точным и недвусмысленным [4]. Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости [5]. В сфере статуса личности федеральный закон должен быть гарантией единообразного понимания содержания конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина. Только через федеральный закон обеспечиваются реальность и незыблемость прав и свобод людей, их правовой статус, юридическая защищенность [6, с. 67]. Л. Д. Воеводин отмечает: «...можно определенно утверждать, что каждое записанное в Конституции право и свобода человека и гражданина должно подкрепляться законом... Только тогда можно рассчитывать на их осуществление» [7, с. 29].

В современном мире общепризнанно, что конкретизация, детализация конституционных прав и свобод личности требует именно законодательной регламентации. Конституции многих государств содержат указание на то, что регу-

лирование прав и свобод личности должно осуществляться законодательной властью. «Закон, – писал Рене Давид, – в силу самой строгости его изложения представляется лучшим техническим способом установления четких норм в эпоху, когда сложность общественных отношений выдвигает на первый план среди всех аспектов правильного решения его точность и ясность» [8, с. 78]. Универсальное конституционное требование о регулировании прав и свобод личности законами представляется очень важной гарантией прав и свобод, предназначенной для защиты человека от произвола и злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти, которые достаточно часто, осуществляя нормотворчество и правоприменение, произвольно ограничивают права и свободы.

Как уже было отмечено выше, в Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина, являющиеся частью их регулирования, должны устанавливаться только федеральным законом. В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ термин «федеральный закон» употребляется как родовое понятие и охватывает три вида федеральных законов: федеральный закон (обычный, обыкновенный, ординарный), федеральный конституционный закон, закон РФ о поправке к Конституции РФ.

Значение данного конституционного требования заключается в том, что, во-первых, ограничения прав и свобод вводятся представителями народа; во-вторых, формулировки закона должны быть точными, ясными, определенными, недвусмысленными, с тем чтобы и обычный человек, и правоприменитель могли без затруднений регулировать свое поведение; в-третьих, посредством закона информация о действующих ограничениях становится общеизвестной и общедоступной; в-четвертых, предполагается, что федеральный закон обеспечивает стабильность, постоянство правила о конкретном ограничении. Н. В. Витрук отмечал, что ограничения прав и свобод должны иметь четкое законодательное оформление [9, с. 107].

#### **Эмпирический анализ**

Разъясняя значение требования ч. 3 ст. 55 Основного закона РФ об установлении ограничений прав и свобод личности федеральным законом, Конституционный Суд РФ в своих решениях указывает: ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законодателем [10]; конституционно допустимые ограничения прав и свобод возможны только на основании федерального закона [11]; ограничение прав и свобод требует единого регулирования



на территории РФ, т.е. может осуществляться только федеральным законодателем [2]; если в законах РФ, принятых до вступления в силу Конституции РФ 1993 г., говорится о том, что ограничения допускаются на основании закона, то в данном случае понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов РФ, поскольку иначе этому требованию придавался бы неконституционный смысл [12].

Помимо подтверждения конституционного условия о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина должны устанавливаться исключительно федеральным законом, Конституционный Суд РФ разработал требования к содержанию таких законов, которые он собирательно называет «качество закона»: «... Конституция РФ, провозглашая Россию демократическим правовым государством, в котором высшей ценностью являются человек, его права и свободы, а основополагающей конституционной обязанностью государства – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 1 и 2; ст. 55, ч. 3), предъявляет тем самым особые требования к качеству законов, опосредующих взаимоотношения граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) с публичной властью, в частности устанавливающих ограничения прав и свобод...» [13].

В отношении качественной характеристики федеральных законов, устанавливающих ограничения прав и свобод, Конституционный Суд РФ пришел к следующим выводам: в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту [14]; при установлении и изменении составов административных и уголовных правонарушений и мер ответственности за их совершение федеральный законодатель связан вытекающими из ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям [15]; федеральному законода-

телю для достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов следует использовать лишь строго обусловленные конституционно одобряемыми целями ограничительные меры, отвечающие требованиям адекватности, необходимости и правовой определенности, а устанавливаемое федеральным законодателем правовое регулирование, с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, должно содержать нормы, не допускающие расширительного толкования вводимых ограничений и, следовательно, произвольного их применения [16].

Конституционный Суд РФ подчеркивает: Конституция РФ определяет для законодателя рамки возможных ограничений [17]; сама возможность ограничений, их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ [18]; федеральный законодатель связан требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [5].

Требование об установлении ограничений прав и свобод человека только законом присутствует и в основных международно-правовых актах о правах человека (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 12, 18, 19, 21 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 4, 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ст. 5, 8, 9, 10, 11 и др. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.). Европейский Суд по правам человека предъявляет следующие требования к закону, закрепляющему ограничения прав и свобод индивида: 1) закон обязан быть достаточно доступен: гражданин должен иметь возможность получить указания, необходимые с учетом правовых норм, применимых к данному делу (решения по делам Санди Таймс против Соединенного Королевства 1979 г., Круслен против Франции 1990 г.); 2) норма не может считаться «законом», если она не сформулирована достаточно точно, чтобы гражданин мог регулировать свое поведение: он должен суметь – получив при необходимости нужные советы – предвидеть с той степенью точности, которая разумно обоснована при данных обстоятельствах, возможные последствия тех или иных действий, т.е. применение закона должно быть предсказуемым (решения по делам Санди Таймс против Соединенного Королевства 1979 г., Круслен против Франции 1990 г.); 3) закон должен соответствовать Европейской конвенции, включая изложенные или подразумеваемые в ней общие принципы (решение по делу Винтерверп против



Нидерландов 1979 г.); 4) требование законности ограничений равным образом относится к нормам как материального, так и процессуального права (решения по делам Чахал против Соединенного Королевства 1996 г., Винтерверп против Нидерландов 1979 г.); 5) в законе должны быть достаточно ясно определены объем и порядок осуществления исполнительной властью полномочий по ограничению прав и свобод с учетом законной цели данных мер (решение по делу Мэлоун против Великобритании 1984 г.); 6) в законе должны существовать определенные меры защиты против произвольного вмешательства публичных властей в осуществление прав (решение по делу Олссон против Швеции 1988 г.).

Практически каждый действующий в настоящее время федеральный закон, регулирующий то или иное право (или свободу), содержит ограничения этого права (свободы) (федеральные законы «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г., «О свободе совести и религиозных объединениях» 1997 г., «О политических партиях» 2001 г., «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г., «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 2004 г., «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г., «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» 2009 г.).

К примеру, ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 (в ред. от 17.06.2019 г.) предусматривает, что право гражданина РФ на выезд из РФ может быть временно ограничено, в частности, в случаях, если он: призван на военную службу; направлен на альтернативную гражданскую службу; является подозреваемым; привлечен в качестве обвиняемого; осужден за совершение преступления; уклоняется от исполнения обязательств; проходит государственную службу в органах федеральной службы безопасности.

Также ограничения прав личности устанавливаются федеральными законами, регламентирующими статус органов государственной власти, вопросы правоохранительной деятельности (Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, федеральные законы «О Федеральной службе безопасности» 1995 г., «О полиции» 2011 г., «Об оперативно-розыскной деятельности» 1995 г., «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию террориз-

ма» 2001 г., «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г., «О противодействии терроризму» 2006 г., «О противодействии коррупции» 2008 г.).

В частности, Закон «О полиции» предоставляет полиции право применять в отношении граждан следующие ограничения: производить задержание; производить личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр их транспортных средств; не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты; производить изъятие документов; использовать транспортные средства, принадлежащие гражданам: осуществлять входение (проникновение) в жилые и иные помещения; применять физическую силу, специальные средства, огнестрельное оружие. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» дополняет эти права полиции полномочиями по наблюдению; по прослушиванию телефонных переговоров; по контролю почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений; по обследованию помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.

Ограничения установлены и многими другими обычными (ординарными) федеральными законами.

Исходя из смысла ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, федеральный закон должен быть единственной формой установления ограничений прав и свобод человека и гражданина. Но возможно ли закрепление ограничений прав личности иными нормативными правовыми актами? Возможно. Во-первых, сама Конституция РФ 1993 г. предусматривает случаи и способы ограничения некоторых прав и свобод (ст. 13, 20, 22, 23, 24, 25, 29, 32, 34, 36 и др.). Во-вторых, исходя из решений Конституционного Суда России, можно утверждать, что ограничения могут устанавливаться международными договорами РФ [19]; указами Президента РФ, восполняющими пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения [20]; актами делегированного законодательства [21], в том числе законами субъектов РФ (при этом, если федеральный законодатель предоставил органам законодательной власти субъектов РФ полномочия по конкретизации определенных условий реализации гражданином его прав, то он должен устанавливать пределы полномочий законодательных органов субъектов РФ) [22].

### Результаты

В Конституции РФ 1993 г. одним из элементов регулирования положения личности является закрепление общих условий (требований) к установлению ограничений прав и свобод человека



и гражданина, в том числе к форме нормативного правового акта, содержащего ограничения. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, формой закрепления ограничений прав и свобод личности является федеральный закон. И эта форма установления и существования ограничений прав и свобод человека является приоритетной, основной. Закрепление ограничений прав и свобод личности именно в федеральном законе должно гарантировать ясность, четкость, определенность, единообразие в понимании, общеизвестность, стабильность действующих ограничений. Таким образом, законодательное регулирование ограничений прав и свобод личности – это гарантия от произвольных ограничений.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области : постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 №19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 52 (ч. 2), ст. 5101.
3. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. М. : Изд-во ИГИП РАН, 1996. 146 с.
4. По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А. Ф. Кутиной и А. Ф. Поварничиной : постановление Конституционного Суда РФ от 27.11.2008 № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 51, ст. 6205.
5. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса РФ, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 29, ст. 3983.
6. *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М. : Юристъ, 2002. 348 с.
7. *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М. : Изд-во МГУ ; ИНФРА-М, НОРМА, 1997. 304 с.
8. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. М. : Международные отношения, 1996. 400 с.
9. *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М. : Норма, 2008. 448 с.
10. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» : постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25, ст. 3002.
11. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т. В. Близинской : постановление Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 2), ст. 5014.
12. По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы : постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 16, ст. 1909.
13. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и статьи 20 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» в связи с запросом Арбитражного суда города Москвы и жалобой общества с ограниченной ответственностью «Проект» : постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2018 № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 5, ст. 795.
14. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана : постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 9, ст. 1066.
15. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области : постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 30, ст. 4657.





16. По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона РФ «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е. Г. Финкельштейна : постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2019 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 4, ст. 359.
17. По делу о проверке конституционности ст. 12 Закона СССР от 09.10.1989 «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20.05.1991) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой Профсоюза летного состава РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.1995 № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1976.
18. По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 131 и ч. 1 ст. 380 Таможенного кодекса РФ в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство “Экспресс”» и гражданина С. И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y.&G. Reliable Services, Inc» : постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.1999 № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 21, ст. 2669.
19. По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ» : постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30, ст. 3989.
20. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом : постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 19, ст. 2320.
21. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания РФ и Постановления Правительства РФ от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» : постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15, ст. 1519.
22. По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» : постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18, ст. 2063.

#### Образец для цитирования:

Подмарев А. А. Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 442–449. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-442-449>

### Federal Law as a Priority Form of Consolidating Restrictions on the Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Russian Federation

A. A. Podmarev

Alexander A. Podmarev, <https://orcid.org/0000-0003-3518-2521>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, podmarev2004@mail.ru

**Introduction.** According to part 3 of article 55 of the 1993 Constitution of the Russian Federation, restrictions on the rights and freedoms of man and citizen may be established exclusively by federal law.

**Theoretical analysis.** The regulation of the rights and freedoms of man and citizen – the concretization of their content, the definition of implementation procedures, cases and methods of limitation – should be carried out by federal laws. The establishment of restrictions on the rights of individuals by federal law means that restrictions are imposed by representatives of the people; restrictions must be clearly stated in the articles of the law; restrictions through federal law become well known. **Empirical analysis.** The study of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation shows that

when assessing the constitutionality of restrictions on the rights of individuals, the Court confirms that they should be established only by federal law. In addition, the Constitutional Court of the Russian Federation imposes certain requirements on the content and quality of the federal law, enshrining restrictions on human rights. In particular, the federal legislator is obliged to comply with the criteria of necessity and proportionality of the restriction of the rights and freedoms of citizens to constitutionally significant goals. Basic international human rights instruments also require that restrictions on human rights are established by law. Almost every federal law currently in force, governing a particular law (or freedom), contains restrictions on this right (freedom). In some cases specified in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the establishment of restrictions on rights and freedoms is also possible with other regulatory legal acts. **Results.** It is concluded that the consolidation of restrictions on the rights and freedoms of an individual in the federal law should guarantee clarity, certainty, uniformity in understanding, common knowledge, stability of existing restrictions. The legislative regulation of restrictions on the rights and freedoms of an individual is a guarantee against arbitrary restrictions.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, restriction of the rights and freedoms of man and citizen, federal law.



## References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
2. In the case of the constitutionality review of certain provisions of the Law of the Ivanovo Region "On the Municipal Service of the Ivanovo Region" in connection with the request of the Legislative Assembly of the Ivanovo Region. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15.12.2003 no. 19-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2003, no. 52 (pt. 2), art. 5101 (in Russian).
3. Polenina S. V. *Zakonotvorchestvo v Rossiiskoi Federatsii* [Lawmaking in the Russian Federation]. Moscow, IGI P RAN Publ., 1996. 146 p. (in Russian).
4. In the case of checking the constitutionality of the second part of Article 5 of the Federal Law "On the Minimum Wage" in connection with complaints by citizens A. F. Kutina and A. F. Povarnitsyna. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27.11.2008, no. 11-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2008, no. 51, art. 6205 (in Russian).
5. In the case of the constitutionality of the provisions of the first part of Article 188 of the Criminal Code of the Russian Federation, part 4 of Article 4.5, part 1 of Article 16.2 and part 2 of Article 27.11 of the Code of Administrative Offenses in connection with complaints by citizens V. V. Batalov, L. N. Valueva, Z. Ya. Ganieva, O. A. Krasnaia and I. V. Epov. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13.07.2010 no. 15-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 29, art. 3983 (in Russian).
6. Kutafin O. E. *Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii* [Sources of constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, Yurist Publ., 2002. 348 p. (in Russian).
7. Voevodin L. D. *Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii* [Legal status of an individual in Russia]. Moscow, Moscow Univ. Press, Infra-M, Norma Publ., 1997. 304 p. (in Russian).
8. David R., Joffre-Spinozi K. *Osnovnye pravovye sistemy sovremenosti* [Basic legal systems of our time]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 1996. 400 p. (in Russian).
9. Vitruk N. V. *Obschaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti* [General theory of the legal status of the individual]. Moscow, Norma Publ., 2008. 448 p. (in Russian).
10. In the case of the constitutionality of the provisions of paragraph 6 of Article 4, subparagraph "a" of paragraph 3 and paragraph 4 of Article 13, paragraph 3 of Article 19 and paragraph 2 of Article 58 of the Federal Law of September 19, 1997 "On Basic Guarantees of Voting Rights and the Right to Participate in referendum of citizens of the Russian Federation". Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 10.06.1998 no. 17-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 25, art. 3002 (in Russian).
11. In the case of the verification of the constitutionality of part 2 of Article 16 of the Law of the City of Moscow "On the Basics of Paid Land Use in the City of Moscow" in connection with the complaint of citizen T. V. Blizinskaya. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13.12.2001 no. 16-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2001, no. 52 (pt. 2), art. 5014 (in Russian).
12. In the case of the constitutionality review of a number of regulatory acts in Moscow and the Moscow Region, the Stavropol Territory, the Voronezh Region and the city of Voronezh, which regulate the registration of citizens arriving for permanent residence in these regions. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 04.04.1996 no. 9-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 16, art. 1909 (in Russian).
13. In the case of the verification of the constitutionality of part 1 of Article 46 of the Federal Law "On Insurance Contributions to the Pension Fund of the Russian Federation, the Social Insurance Fund of the Russian Federation, the Federal Fund for Compulsory Medical Insurance" and Article 20 of the Federal Law "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation and invalidating certain legislative acts (provisions of legislative acts) of the Russian Federation in connection with the adoption of the Federal Law" On Amendments to Parts One and Two of the Tax Code of the Russian Federation in connection with the transfer to tax authorities authority to administer insurance contributions for compulsory pension, social and medical insurance" in connection with the request of the Moscow Arbitration Court and the complaint of the "Project" limited liability company. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17.01.2018 no. 3-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 5, art. 795 (in Russian).
14. In the case of the verification of the constitutionality of paragraph 2 of Article 5 of the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen B. A. Kekhman. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.02.2000 no. 3-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2000, no. 9, art. 1066 (in Russian).
15. In the case of the verification of the constitutionality of part 2 of Article 1.7 and paragraph 2 of Article 31.7 of the Code of Administrative Offenses in connection with the request of the magistrate of the judicial section no. 1 of the Vyksa judicial district of the Nizhny Novgorod Region. Resolution of the Constitutional



- Court of the Russian Federation of 14.07.2015 no. 20-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 30, art. 4657 (in Russian).
16. In the case of the verification of the constitutionality of Article 19.1 of the Law of the Russian Federation "On Mass Media" in connection with the complaint of a citizen E. G. Finkelstein. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17.01.2019 no. 4-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019, no. 4, art. 359 (in Russian).
17. In the case of the verification of constitutionality of Article 12 of the USSR Law of 09.10.1989 "On the Procedure for the Resolution of Collective Labor Disputes (Conflicts)" (an edition of 20.05.1991) in the part prohibiting the holding of strikes by civil aviation workers, in connection with complaint of the Trade Union of the flight personnel of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17.05.1995 no. 5-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1995, no. 21, art. 1976 (in Russian).
18. In the case of the verification of the constitutionality of the provisions of part 1 of Article 131 and part 1 Article 380 of the Customs Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the closed joint-stock company Siberian Agency Express and citizen S. I. Tenenev, as well as the complaint of the firm "Y. & G. Reliable Services, Inc". Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14.05.1999 no. 8-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 21, art. 2669 (in Russian).
19. In the case of the verification of the constitutionality of the Federal Law of April 15, 1998 "On Cultural Property Moved to the USSR as a result of World War II and located on the territory of the Russian Federation". Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 20.07.1999 no. 12-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 30, art. 3989 (in Russian).
20. In the case of the verification of the constitutionality of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation of October 3, 1994 no. 1969 "On Measures to Strengthen the Unified Executive Power System in the Russian Federation" and paragraph 2.3 of the Regulation on the Head of the Administration of the Territory, Region, City of Federal Importance, Autonomous Region, Autonomous Okrug of the Russian Federation approved by the said Decree. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 30.04.1996 no. 11-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no.19, art. 2320 (in Russian).
21. In the case of the verification of the constitutionality of the provisions of paragraph 2 of Article 87 of the Merchant Shipping Code of the Russian Federation and Resolution of the Government of the Russian Federation of July 17, 2001 no. 538 "On the Activities of Non-Governmental Organizations on Pilotage of Vessels" in connection with the complaint of the international public organization "Association of Russian Pilots of Russia" and the autonomous non-profit organization "Society of Sea Pilots of St. Petersburg". Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 06.04.2004 no. 7-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 15, art. 1519 (in Russian).
22. In the case of the constitutionality of certain provisions of the first part of Article 92 of the Constitution of the Republic of Bashkortostan, the first part of Article 3 of the Law of the Republic of Bashkortostan "On the President of the Republic of Bashkortostan" (as amended on August 28, 1997) and Articles 1 and 7 of the Law of the Republic of Bashkortostan "On the Election of the President of the Republic Bashkortostan". Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27.04.1998 no. 12-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 18, art. 2063 (in Russian).

---

**Cite this article as:**

Podmarev A. A. Federal Law as a Priority Form of Consolidating Restrictions on the Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser: Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 442–449 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-442-449>

---



УДК 340.132

## Общесоциальные и специально-юридические средства обеспечения реализации правовых норм

О. В. Пискунова

Пискунова Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия, [opickunova@mail.ru](mailto:opickunova@mail.ru)

**Введение.** В статье рассматриваются очевидные и актуальные на сегодняшний день вопросы обеспечения реализации права. Особое место в этом процессе принадлежит системе обеспечительных средств: общесоциальных и специально-юридических. Должная реализация правовых норм обеспечивается рядом социально-экономических, политических средств, а также зависит от уровня правосознания и правовой культуры населения, информационных средств, в том числе рекламы, качества и своевременности проведения правовой экспертизы нормативных актов, правил юридической техники, правильности толкования права, юридической ответственности и т.д. Важное значение для процесса обеспечения правореализации имеет деятельность системы компетентных органов государства, выражающаяся в форме судебного контроля и прокурорского надзора. **Цель.** Целью статьи является обоснование необходимости обеспечения реализации правовых установлений при помощи согласованного комплекса общесоциальных и специально-юридических средств. **Результаты.** Результатом исследуемой автором проблематики является обоснование того, что реализация правовых норм обеспечивается системой общесоциальных и специально-юридических средств. **Выводы.** Сбалансированный комплекс общесоциальных и специально-юридических средств служит основой эффективного правового регулирования.

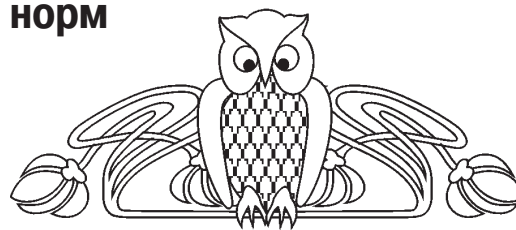
**Ключевые слова:** реализация норм права, обеспечение реализации норм права, средства, гарантии.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-450-453>

### Введение

Право – качественно самостоятельный социальный феномен, предназначенный регулировать общественные отношения, целостность которого раскрывается сквозь призму двух составляющих: статического нормативного содержания и процесса осуществления права, претворения его в жизнь.

Существенную роль в процессе обеспечения реализации правовых норм играет система средств, выполняющих ту или иную функцию. Любая, даже отвечающая критериям эффективности норма не будет действенной в случае отсутствия должной системы обеспечительных средств. Поэтому государству предписано не только формально закреплять нормы, но и создавать комплекс разумно сочетающихся, образующих единое целое условий для их реализации, поскольку процесс обеспечения ре-



ализации правовых норм сложный, состоящий из ряда взаимосвязанных, дополняющих друг друга элементов.

### Цель

Основная цель данной работы состоит в исследовании комплекса общесоциальных и специально-юридических средств, необходимых и достаточных для обеспечения реализации правовых норм.

### Результаты

Под средствами в литературе понимают своеобразные юридические инструменты, с помощью которых осуществляется упорядочение общественных отношений и удовлетворяются интересы и потребности субъектов права. Соответственно, средства – это инструменты, выполняющие роль передаточного компонента в процессе обеспечения реализации правовых норм и представляющие собой не беспорядочный набор элементов, а отвечающую определенным требованиям совокупность.

Реализация правовых норм обеспечивается комплексом средств (экономических, политических, культурных, юридических и иных), каждое из которых представляет собой согласованную систему мер. Данные средства объединяются в две большие группы: общесоциальные и специально-юридические средства. Последние, безусловно, первичны в данном процессе, но обделять вниманием иные (политические, экономические, духовные и др.) средства нельзя, поскольку они образуют так называемый традиционный набор гарантий, относящийся к обеспечению различных явлений правовой действительности. Они являются фундаментом эффективного обеспечения реализации правовых норм.

К общесоциальным средствам относятся:

– организационно-политические, которые предполагают особую организацию политической власти, обеспечивающую власть народа в форме разделения властей и организацию правотворческого процесса. Они непосредственным образом связаны с принципами и закономер-



ностями политического строя, господствующей идеологией, действенностью и результативностью работы демократических институтов и т.д. Главенствующая роль среди них отводится принципу разделения властей, независимости судей и демократизма;

– социально-экономические, связанные с материальными условиями жизни каждого человека и общества в целом, с его экономической базой. Изменения в сфере экономики с неизбежностью влекут за собой и смену существующих правовых институтов, образование новых, что непосредственным образом отражается в праве. Соответственно, вполне обоснованно, рассуждая об источниках права в материальном смысле, говорить о неоспоримом влиянии экономики на принимаемые законы. Ограниченность бюджетных средств и материальных ресурсов государства, отсутствие необходимого финансирования сфер деятельности обеспечению должной реализации правовых норм служить не могут. Действительно, игнорирование экономического фактора делает нормы неспособными изменить существующие общественные отношения и, соответственно, фактически бездейственными;

– сущностные, отражающие объективно необходимый баланс интересов всех заинтересованных участников предполагаемых жизненных ситуаций личности, социальной группы (включая государство), общества в целом. Они выражаются в реальном народовластии, и если стороны не заинтересованы, то о реализации говорить не приходится. Важна роль в процессе обеспечения реализации правовых норм общественного мнения. В. В. Лапаева отмечает, что «органы государственной власти обязательно должны учитывать общественное мнение, выступающее для них не «ограничивающим фактором», который следует нейтрализовывать, а индикатором социальных интересов и потребностей, которые необходимо учитывать» [1, с. 18]. Законодателю также, кроме учета мнения лиц, которым данный нормативный акт адресован, необходимо учитывать моральные, этические нормы, традиции. Весной 2011 г. Государственной Думой Российской Федерации, в отсутствие необходимого анализа положения в сфере таксообслуживания, был принят закон, регулирующий эти вопросы. Большинство закрепленных в нем положений (к примеру, отсутствие возможности аренды автомобиля, необходимость перекрасить его и т.д.) оказалось оторвано от реальности, и, соответственно, реализовать их было невозможно. В результате в октябре этого же года закон был серьезно переработан.

Обеспечению реализации правовых норм также служит установление прямого контакта

государства и общества. Сейчас довольно распространена практика, как на федеральном, так и на региональном уровнях, прямых трансляций выступлений государственных чиновников по наиболее важным для населения проблемам. Своего рода диалог чиновников и граждан должен обрести законодательно установленный, обязательный статус. Во многом именно в рамках такого диалога обнаруживается перечень необходимых оснований для реализации правовых норм [2, с. 563–564]. Полагаем, что есть необходимость законодательно закрепить порядок реализации права народа на непосредственное участие в принятии государственных решений.

Специально-юридические средства являются основными в системе обеспечения реализации правовых норм. Если социальные и психологические факторы опосредованно влияют на состояние реализации правовых норм, то специально-юридические непосредственно определяют характер обеспечительной деятельности. Среди специально-юридических средств можно выделить правосознание, правовую экспертизу, юридическую технику, толкование права, юридическую ответственность и иные.

Реализация правовых предписаний опосредуется правосознанием и правовой культурой участников соответствующих правоотношений. Правосознание – особая синтезирующая категория, объединяющая и рассматривающая во взаимосвязи совокупность внутренних психических установок и факторов, определяющих характер и направленность правореализации. Обеспечению реализации правовых установлений будет способствовать лишь здоровое правосознание, которое выступает и источником права, и необходимой предпосылкой позитивной его оценки. Именно оно определяет возможность понимания, признания и восприятия права как права по совести и разуму, а не из-за страха претерпеть наказание [3, с. 369]. Низкий уровень общественного сознания может свести на нет действие самых совершенных норм. Аналогично можно сказать и о правовой культуре. Данные явления – правосознание и правовая культура – являются своего рода проводниками идеи права в общественную жизнь. Без них объективно невозможна реализация правовых предписаний. Ведь если человек не усвоил правовую норму, не осознал ее ценность и необходимость следования ей, он не будет строить свои взаимоотношения с другими членами общества исходя из ее предписаний. Соответственно, чем более развиты эти феномены, тем уровень правореализации будет выше [4, с. 253].



Становлению определенного уровня правосознания, правовой культуры и правового воспитания служит разумное использование информационных средств. Ведь от уровня осведомленности населения о действующих законах и их целевой направленности зависит формирование позитивного правосознания. Принцип «незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение» ставит задачу распространения правовой информации. Сейчас все большее значение приобретает компьютеризация, предоставляющая возможность свободного ознакомления с юридическими актами, текстуального сравнения их с учетом последних изменений и дополнений, изучения того или иного акта с учетом общественного мнения, позволяет обмениваться опытом реализации норм и т.д. Не случайно все чаще встречаются такие формы социализации, как общества прав автомобилистов, защиты прав потребителей и т.п.

Серьезным обеспечительным средством, на наш взгляд, является и реклама, практически ничем не отличающаяся от рекламы товаров и подчас проводимая еще до принятия закона. В средствах массовой информации активно обсуждается тот или иной акт, обосновывается необходимость его принятия, его преимущества и т.д.

Средством обеспечения правореализации является также юридическая техника как совокупность правил, приемов, методов подготовки и изложения правовых норм. Вне сомнения, реализация правовых установлений зависит от их логичности, внутренней согласованности, обоснованности, непротиворечивости и иных качеств. Четкая, грамотно составленная норма, органично вписывающаяся в действующую систему права, – залог ее реализации. В. В. Борисов утверждает, что «чем больше и мелочнее правовая регламентация, тем меньше с ней считаются, тем меньше ее социальный эффект. И наоборот, чем меньше правовой регламентации, чем выше ее универсальность – тем больше социальный эффект и стабильность, тем прочнее правопорядок» [5, с. 38].

Особое значение в обеспечении реализации права занимает правовая экспертиза законопроектов, проведение которой в некоторых зарубежных странах обязательно. Регламент Государственной Думы устанавливает проведение правовой (обязательной) экспертизы и лингвистической (факультативной) [6]. Проводится экспертиза после того, как проект нормативного акта поступил на рассмотрение в Думу. Обеспечительное воздействие экспертизы было бы еще выше, если бы с ее результатами были ознакомлены депутаты. Ведь если правотворческий орган знает, с каким именно проектом ему предстоит

работать, знает специфику сферы общественных отношений, подлежащих регулированию им, какие неточности имеет акт, его ответственность за качество принимаемого закона и возможные его последствия повышаются. Но действующее законодательство императивного предписания о предоставлении материалов экспертизы на заседание Государственной Думы не устанавливает.

Юридическая ответственность – это внешнее по отношению к праву средство обеспечения его реализации. Осознание лицом возможности воздействия на него со стороны государства не только охраняет право от разных нарушений, но и способствует формированию правомерного поведения, что в итоге положительно сказывается на реализации норм права.

Не менее значимым средством обеспечения реализации правовых норм является деятельность системы компетентных органов государства, выражающаяся в форме судебного контроля и прокурорского надзора. Стоит отметить, что вопрос о разграничении контроля и надзора в литературе является дискуссионным. Специфика контроля как особой формы государственной деятельности состоит в том, что вышестоящий орган государственной власти в соответствии со своей компетенцией осуществляет проверку и учет того, как управляемый объект выполняет его предписания, а также соблюдает действующее законодательство. Особенность надзора состоит, в первую очередь, в его ориентированности на проверку исполнения действующего законодательства всеми субъектами, а не только подконтрольными [7, с. 129].

Исследуемый перечень обеспечительных средств, конечно, не является исчерпывающим, и в каждом случае претворения норм права в жизнь число их может меняться как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения.

### **Выводы**

Стабильная реализация правовых норм обеспечивается цельным слаженным комплексом общесоциальных и специально-юридических средств, каждое из которых в отдельности и в совокупности с другими оказывает значимое влияние на процесс реализации норм права, способствует воплощению их в жизнь, достижению целей правового регулирования и т.д. Соответственно, успех или неуспех перевода нормативных предписаний в реальное поведение связан в конечном счете с созданием надлежащей материальной базы, научно-техническим и ресурсным обеспечением благоприятного морально-политического климата, организационными средствами и т.п. [8, с. 76–77].



## Список литературы

1. Лапаева В. В. Социологическое обеспечение законоотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. 41 с.
2. Баранов В. М., Баранова М. В., Гладышева И. П. Юридический отказ (теория, практика, техника). Н. Новгород : Изд-во Нижегород. акад. МВД России, 2011. 656 с.
3. Социология права : учеб. пособие / под ред. В. М. Сырых. М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2001. 446 с.
4. Абрамов А. И. Теоретические и практические проблемы реализации функций права. Самара : ООО «Офорт», 2008. 318 с.
5. Борисов В. В. О связи правопорядка и правовых отношений // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы теории социалистического государства и права : межвуз. науч. сб. / редкол. : М. И. Байгин (отв. ред.), В. В. Борисов, А. М. Витченко, Н. Н. Вопленко, Н. И. Матузов, Т. Н. Радько. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1983. С. 35–42.
6. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-11 (с изм. и доп. от 18.07.2019. № 6621-7 ГД) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801 ; 2019. № 29 (ч. II), ст. 4004.
7. Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М. : Проспект, 2005. 272 с.
8. Тихомиров Ю. А. Действие закона. М. : Известия, 1992. 163 с.

## Образец для цитирования:

Пискунова О. В. Общесоциальные и специально-юридические средства обеспечения реализации правовых норм // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 450–453. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-450-453>

## Social and Special Legal Measures for Ensuring the Implementation of Legal Norms

O. V. Piskunova

Olga V. Piskunova, <https://orcid.org/0000-0001-5225-1096>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, [opiskunova@mail.ru](mailto:opiskunova@mail.ru)

**Introduction.** The article discusses the obvious and current issues of enforcement of law. A special place in this process belongs to the system of security means: general social and special legal ones. The proper implementation of legal norms is ensured by a number of socio-economic, political means, and depends on the level of legal awareness and legal culture of the population, information media, including advertising, the quality and timeliness of legal examination of normative acts, the rules of legal technology, the correct interpretation of law, legal responsibility, etc. The activity of the system of competent state bodies, existing in the form of judicial control and prosecutorial supervision, is important for the process of ensuring law enforcement. **Purpose.** The objective is to justify the need for ensuring the implementation of legal regulations with the help of an agreed set of general social and special legal means. **Results.** The result of the study into the subject matter is the rationale for the fact that the implementation of legal norms is provided by the system of general social and special legal means. **Conclusions.** A balanced set of general social and specially legal means serves as a basis for effective legal regulation.

**Keyword:** implementation of the law, ensuring the implementation of the law, means, guarantees.

## Reference

1. Lapayeva V. V. *Sotsiologicheskoe obespechenie zakonotvorchestva* [Sociological support of law-making]. Thesis. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 1993. 41 p. (in Russian).
2. Baranov V. M., Baranova M. V., Gladysheva I. P. *Juridicheskii otkaz (teoriia, praktika, tekhnika)* [Legal refusal (theory, practice, technique)]. Nizhny Novgorod, Izd-vo Nizhegor. acad. MVD RF, 2011. 656 p. (in Russian).
3. *Sotsiologiya prava* [Sociology of law. Ed. by V. M. Syrykh]. Moscow, Jurid. Dom «Iustitsinform», 2001. 446 p. (in Russian).
4. Abramov A. I. *Teoreticheskie i prakticheskie problemy realizatsii funktsii prava* [Theoretical and practical problems of realization of functions of law]. Samara, ООО «Ofort», 2008. 318 p. (in Russian).
5. Borisov V. V. On the relationship of law and order and legal relations. *Voprosy teorii gosudarstva i prava. Aktual'nye problemy teorii sotsialisticheskogo gosudarstva i prava* [Questions of the theory of state and law. Current problems of the theory of socialist state and law]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 1983, pp. 35–42 (in Russian).
6. On the Rules of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of 22.01. 1998 no. 2134-II DG (an edition of 18.07.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 7, art. 801; 2019, no. 29, art. 4004 (in Russian).
7. Belyaev V. P. *Kontrol' i nadzor v Rossiiskom gosudarstve* [Control and supervision in the Russian state]. Moscow, Prospekt Publ., 2005. 272 p. (in Russian).
8. Tikhomirov Yu. A. *Deistvie zakona* [The act]. Moscow, Izvestiya Publ., 1992. 163 p. (in Russian).

## Cite this article as:

Piskunova O. V. Social and Special Legal Measures for Ensuring the Implementation of Legal Norms. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 450–453 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-450-453>



УДК 34.037

## Проблемы правового регулирования дополнительных гарантий детей, имеющих специальный правовой статус (на примере механизма предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения)



М. А. Алькова, Н. С. Альков

Алькова Марина Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права, Саратовская государственная юридическая академия, [alkova\\_marina@mail.ru](mailto:alkova_marina@mail.ru)

Альков Николай Сергеевич, старший помощник прокурора Кировского района г. Саратова; младший советник юстиции, Прокуратура Саратовской области, [alkov\\_nikolay@mail.ru](mailto:alkov_nikolay@mail.ru)

**Введение.** Международно-правовые стандарты прав ребенка обязывают государство на национальном уровне обеспечивать соблюдение всех прав ребенка в целях его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Дети-сироты и дети, оставшиеся без родительского попечения, наделены также специальными правами, призванными обеспечить достижение наилучших интересов ребенка. **Теоретический анализ.** В действующем российском законодательстве закреплены дополнительные гарантии, входящие в содержание правового статуса детей, нуждающихся в особом внимании. К ним относятся право на образование, право на медицинское обеспечение, право на имущество и жилое помещение, право на труд, а также право на судебную защиту. **Эмпирический анализ.** Право на жилье, гарантированное Конституцией Российской Федерации, реализуется посредством однократного предоставления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договору найма специализированных жилых помещений. В настоящее время и судебная практика, и деятельность правоохранительных органов подчеркивают актуальность исследуемого вопроса, обусловленную наличием существенных пробелов в действующем законодательстве, препятствующих реализации жилищной гарантии в полной мере. **Результаты.** Основной причиной невыполнения государством обязанности по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения, на примере Саратовской области выступает отсутствие надлежащего финансирования, требующего кардинального реформирования в исследуемой сфере: отнесение полномочий по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к компетенции Российской Федерации.

**Ключевые слова:** дети-сироты, дети, оставшиеся без родительского попечения, право на специализированное жилое помещение.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-454-461>

### Введение

Согласно преамбуле Декларации прав ребенка от 20 ноября 1959 г., «ребенок с присущей ему физической и умственной незрелостью нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения» [1].

Данное положение предопределяет тот факт, что правовой статус ребенка включает в себя не только права и свободы, гарантированные каждому человеку независимо от его возраста, но и дополнительные права, призванные обеспечить достижение наилучших интересов ребенка.

Так, в частности, на основании ст. 27 Конвенции о правах ребенка от 20.11.1989, инкорпорированной в российскую правовую систему после ее ратификации СССР 13 июня 1990 г., «государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития» [2].

Именно с принятием Конвенции о правах ребенка в международном праве была заложена основа для формирования такой отрасли права, как международное право прав ребенка [3, с. 95], насчитывающее в настоящее время десятки международных договоров.

Анализируемая Конвенция формирует четыре основных требования, выполнение которых призвано обеспечить права детей. К ним относятся: выживание, развитие, защита, а также обеспечение активного участия в жизни общества [4, с. 23].

Правовой статус ребенка, включающий в свое содержание исключительно права, является дифференцированным, поскольку на международно-правовом уровне подчеркивается необходимость установления специального правового статуса для детей, живущих в исключительно трудных условиях и нуждающихся в особом внимании.





В частности, на основании пятого принципа Декларации прав ребенка 1959 г., выступающей источником «мягкого права», «неполноценный в физическом, психическом или социальном отношении ребенок имеет право на специальный режим, образование, а также заботу» [1].

К данной категории детей со специальным статусом можно отнести детей-сирот, детей-инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья, а также с девиантным поведением [5, с. 35].

В работе использован весь комплекс традиционно применяемых в юриспруденции научных методов. В процессе исследования были использованы такие общенаучные методы, как анализ и синтез, а также частнонаучные (сравнительно-правовой и формально-юридический) методы познания.

### **Теоретический анализ**

Как справедливо утверждает М. В. Матвеева, институт прав ребенка в российском праве является комплексным, межотраслевым институтом, включающим в себя не только нормы гражданского законодательства, но также нормы конституционного, семейного, трудового, социального, жилищного, а также гражданского процессуального права [6, с. 24].

При обращении к специальному правовому статусу ребенка, закрепленному на внутригосударственном уровне, необходимо выделить следующие нормативно-правовые акты: Семейный кодекс РФ [7], федеральные законы от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [8], от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [9], от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [10], от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [11].

Закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» закрепляет такие дополнительные гарантии, как право на образование, право на медицинское обеспечение, право на имущество и жилое помещение, право на труд, а также право на судебную защиту.

Особое внимание следует уделить несовершенству механизма предоставления жилья указанным категориям граждан, которым на основании ч. 1 ст. 109.1 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 [12], а также ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ [9] органом исполнительной

власти субъекта РФ предоставляется благоустроенное жилое помещение специализированного жилищного фонда по договору найма специализированных жилых помещений.

Д. А. Формакидов отмечает, что специализированный жилищный фонд, включающий в себя восемь самостоятельных видов жилых помещений, характеризуется рядом общих черт. Во-первых, все помещения, входящие в специализированный фонд, должны находиться в публичной (государственной или муниципальной) собственности. Во-вторых, все эти помещения предоставляются определенным категориям граждан в связи с их правовым состоянием. В-третьих, временный характер правового состояния предопределяет срочность договоров найма соответствующих помещений [13, с. 45].

Предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения, жилого помещения из специализированного жилищного фонда обусловлено необходимостью предоставления такому ребенку временного отрезка для его социализации и адаптации в обществе, а также предотвращения правонарушений недобросовестных участников гражданского оборота [13, с. 47].

Категорию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, законодатель трактует широко, поскольку помимо непосредственно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относит к ней лиц в возрасте от 18 до 23 лет, приобретших статус ребенка-сироты или ребенка, оставшегося без родительского попечения, до достижения совершеннолетия, а также лиц в возрасте от 18 до 23 лет, оставшихся сиротами в переходный указанный период.

Решение о предоставлении специализированного жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения выносится лишь при наличии предусмотренных законом условий и в порядке, им установленном.

Прежде всего, ребенок должен быть гражданином Российской Федерации, если иное не установлено международным договором РФ, а также иметь статус ребенка-сироты или ребенка, оставшегося без родительского попечения.

### **Эмпирический анализ**

Вышеуказанные условия необходимы для надления ребенка специальным правовым статусом, однако их недостаточно для возникновения у исследуемого лица права на жилье, которое, в свою очередь, связано с таким юридическим фактом, как включение в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения



родителей, а также лиц из их числа, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями.

Благодаря данному списку происходит определение требуемых объемов ежегодного финансирования, выделяемого на цели обеспечения жильем указанной категории лиц.

Время подачи заявления о включении в анализируемый список является строго установленным и определяется возрастным диапазоном анализируемых лиц от 14 до 23 лет.

Следует отметить, что обязанность по включению в данный список возложена не только на законных представителей детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 14 лет, но также и на органы опеки и попечительства, которые призваны выполнять аналогичные действия в случае неподачи соответствующего заявления законными представителями ребенка.

Указанное положение не ограничивает право ребенка самостоятельно обратиться с заявлением в письменной форме о включении его в список при условии достижения им полной дееспособности.

Таким образом, факт включения в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, подлежащих жилищному обеспечению, является главным правообразующим юридическим фактом, влекущим возникновение права на жилищное обеспечение, отсутствие которого служит самой распространенной причиной отказа в судебном порядке в удовлетворении требований о предоставлении специализированного жилого помещения.

Зачастую несвоевременная постановка на учет обусловлена правовой неграмотностью и ненадлежащим информированием исследуемой категории лиц о необходимости и важности своевременной подачи заявления о включении в данный список.

Согласно обзору практики рассмотрения судами дел, утвержденному Президиумом Верховного Суда РФ 20.11.2013, отсутствие указанных лиц на учете нуждающихся в жилых помещениях без учета конкретных причин, приведших к этому, само по себе «не может рассматриваться в качестве безусловного основания для отказа в удовлетворении требования таких лиц о предоставлении им вне очереди жилого помещения, поэтому судам следует выяснять причины, в силу которых истец своевременно не встал (не был поставлен) на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении» [14].

Однако, несмотря на закрепленный выше-приведенный перечень, в современных реалиях органы правосудия в редких случаях встают на сторону анализируемой категории граждан.

Так, например, Верховный Суд Республики Коми принял во внимание факт неоднократного и неправомерного отказа уполномоченных органов местного самоуправления в удовлетворении заявления лица о включении в список граждан, обеспечиваемых жилым помещением, тем самым удовлетворив иски требования лица, не включенного в список не по его вине до достижения им 23 лет [15].

В другом споре Свердловский областной суд установил, что причиной отсутствия лица в списке нуждающихся явилось неисполнение должностными лицами органов местного самоуправления своих обязанностей по передаче учетного дела истца для постановки на учет в иной уполномоченный орган, вследствие чего удовлетворил требования о постановке на учет и предоставлении жилого помещения после достижения лицом 23 лет [16].

В большинстве случаев судебная практика показывает, что при достижении 23 лет граждане фактически лишены возможности восстановить срок постановки на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление мер социальной поддержки [17–20].

При этом зачастую не принимается во внимание не исчерпывающий перечень причин несвоевременной постановки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на учет нуждающихся в жилом помещении, признаваемыми судами уважительными и, как следствие, служащими основанием для защиты в судебном порядке права на внеочередное обеспечение жильем, изложенный в ранее указанном обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 20 ноября 2013 г.

Например, к таким причинам относятся: ненадлежащее выполнение обязанностей по защите прав этих лиц в тот период, когда они были несовершеннолетними, их опекунами, попечителями, органами опеки и попечительства, образовательными и иными учреждениями, в которых обучались и (или) воспитывались истцы; состояние здоровья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, которое объективно не позволяло им встать на учет нуждающихся в жилом помещении, и др.

Важно подчеркнуть, что факт включения в список служит подтверждением наличия у



ребенка субъективного права на жилищное обеспечение, реализация которого во временном отрезке отсрочена рядом юридических фактов.

Прежде всего, на момент реализации права на жилье ребенок должен достичь 18 лет либо ранее 18 лет в случае приобретения полной дееспособности, или в ином случае, прямо предусмотренном законодательством субъектов РФ.

Законодатель на основании абз. 3 п. 1 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» конкретизирует время реализации права на жилье, связывая его с окончанием срока пребывания в «образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по завершении получения профессионального образования, либо окончания прохождения военной службы по призыву, либо окончания отбывания наказания в исправительных учреждениях» [9].

На момент подачи заявления о предоставлении жилого помещения лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения, должны нуждаться в жилом помещении.

Таким образом, время реализации права на жилье законодатель связывает исключительно со временем приобретения полной дееспособности, ввиду этого суды совершенно справедливо отклоняют доводы государственных и муниципальных органов о необходимости реализации жилищных прав исследуемых лиц в порядке очередности и получения субвенций на формирование специализированного жилищного фонда [21–24].

Данные Счетной палаты Российской Федерации, датированные 1 января 2018 г., свидетельствуют о негативной статистике, согласно которой численность детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, составляет 258 тыс. чел., из них 65% – старше 18 лет [25].

В настоящее время установленный незамедлительный срок предоставления специализированного жилого помещения в современных реалиях не соблюдается, что подтверждается анализом практики прокурорского надзора за исполнением законодательства об исполнительном производстве и деятельностью судебных приставов.

Так, по данным Прокуратуры Саратовской области, на 2019 г. в области насчитывается 6470

детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения. Из них 4883 ребенка включены в список нуждающихся в жилом помещении, однако лишь за 1722 детьми закреплены жилые помещения из специализированного жилищного фонда.

В 2017 г. территориальными прокурорами Саратовской области было подано 88 исков о предоставлении детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения, жилых помещений, в 2018 же году данное количество увеличилось и составило 121 иск.

Вынесенные решения судов как по исковым заявлениям органов прокуратуры, так и по заявлениям самих детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа при их добровольном неисполнении со стороны Министерства строительства и ЖКХ Саратовской области (далее – министерство) передаются на принудительное исполнение в Межрайонный отдел судебных приставов по исполнению особых исполнительных производств УФССП России по Саратовской области (далее – межрайонный отдел, отдел).

В 2016 г. для исполнения в вышеуказанный орган поступило 436 решений судов о предоставлении жилых помещений и в общем количестве составило 1729. Фактическим предоставлением жилых помещений было исполнено только 294 производства. Остаток неисполненных производств составил 1377.

В 2017 г. на исполнение в межрайонный отдел поступило 500 аналогичных решений судов. Число находящихся в производстве исполнительных дел достигло 1939. Жилые помещения в 2017 г. министерством были предоставлены 370 детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа. Остаток неисполненных решений судов на конец года составил 1537.

В 2018 г. на исполнение отдела поступило 585 решений судов аналогичной категории. Общее же количество находящихся на исполнении решений судов данной категории в 2018 г. достигло 2428. По результатам проведенных аукционов Министерством строительства и ЖКХ Саратовской области в 2018 г. детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставлено 194 жилых помещения. Остаток неисполненных решений судов указанной категории на конец года составил 2220.

В 2019 г. на исполнение межрайонного отдела уже поступило 530 решений судов с аналогичными требованиями. За истекший период года детям-сиротам и лицам из их числа министер-



ством предоставлено только 209 жилых помещений. Однако общее количество неисполненных решений судов составляет 2360 производств, или столько же жилых помещений.

### Результаты

Вышеприведенные статистические данные Счетной палаты РФ, а также Прокуратуры Саратовской области позволяют сделать вывод о ежегодном увеличении количества неисполненных решений судов о предоставлении жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, что существенным образом нарушает жилищные права вышеуказанной категории граждан.

При этом ни создание специализированного жилищного фонда, ни ведение учета списка лиц не обеспечивают в должной мере жилищные права последних.

Важно помнить, что ввиду утраты возможности воспитываться в семье дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, наделяются специальным правовым статусом, обязанность обеспечения дополнительных гарантий которых непосредственно закрепляется за Российской Федерацией.

Несмотря на то что вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальной защиты относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение в настоящее время относятся к расходным обязательствам субъектов Федерации, которые в подавляющем большинстве случаев делегируют государственные полномочия в данной сфере органам местного самоуправления, что еще больше усугубляет положение детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения.

Представляется, что данная ситуация недопустима и требует кардинального реформирования в исследуемой сфере.

В рамках системного толкования ст. 40 Конституции Российской Федерации [26], а также статистических данных судебных и правоохранительных органов полномочия по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, следует относить к компетенции Российской Федерации.

Данный шаг направлен, прежде всего, на решение проблемы финансирования жилищного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения.

Кроме того, необходимо надлежащее информирование со стороны органов опеки и попечительства социально незащищенной категории детей о порядке возникновения права на жилье, которое предполагает обязательное включение в заявительном порядке в список нуждающихся в жилом помещении в строго установленный законом срок.

В действующем российском законодательстве необходимо закрепление состава административно-правового правонарушения, предусматривающего ответственность за бездействие органов опеки и попечительства по выполнению обязанности по подаче заявлений о включении детей в список нуждающихся в жилых помещениях, а также за непредставление лицу в возрасте от 18 до 23 лет информации о возможности самостоятельной подачи соответствующего заявления.

Ввиду достаточно распространенной судебной практики по отказу в удовлетворении требования о предоставлении специализированного жилого помещения по причине невключения в анализируемой список до 23 лет полагаем необходимым на уровне постановления Пленума Верховного Суда РФ закрепить перечень причин, рассматриваемых в качестве уважительных, в целях восстановления срока подачи заявления после достижения лицом 23 лет, взяв за основу примерный перечень из обзора судебной практики рассмотрения судами дел, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 20 ноября 2013 г., и дополнив его таким важным основанием, как нахождение лица в местах лишения свободы.

Важно учитывать, что в результате бездействия государства по предоставлению специализированного жилого помещения дети-сироты и дети, оставшиеся без родительского попечения, вынуждены нести убытки по причине несения расходов по оплате арендованного жилого помещения.

В настоящее время практика органов правосудия по возмещению указанных убытков не отличается достаточной распространенностью и однообразием, что также требует разработки на уровне Пленума Верховного Суда РФ постановления о порядке рассмотрения дел о привлечении к деликтной ответственности органов государственной власти за несвоевременное предоставление специализированного жилого помещения детям-сиротам, детям, оставшимся без родительского попечения, а также лицам из их числа.



## Список литературы

1. Декларация прав ребенка от 20.11.1959. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конвенция о правах ребенка от 20.11.1989 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
3. Проблемы коллизионного регулирования семейно-брачных отношений в праве Российской Федерации / науч. ред. С. Т. Максименко, О. Ю. Ситкова. М. : Проспект, 2019. 192 с.
4. Борисова Н. Е., Дмитриева Ю. А., Захаров С. В. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации. М. : Манускрипт, 1998. 107 с.
5. Летова Н. В. Семейный статус ребенка : проблемы теории и практики. М. : Проспект, 2018. 144 с.
6. Матвеева М. В. Права ребенка в семейном праве : проблемы законодательства, теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 208 с.
7. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16 ; 2018. № 1 (ч. 1), ст. 22.
8. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802 ; Рос. газ. 2018. № 295.
9. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21.12.1996. № 159-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880 ; 2018. № 32 (ч. 2), ст. 5115.
10. Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 17, ст. 1755 ; 2018. № 1 (ч. 1), ст. 79.
11. О государственной социальной помощи : федер. закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3699 ; Рос. газ. 2018. № 295.
12. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1), ст. 14 ; 2019. № 30, ст. 4116.
13. Формакидов Д. А. Правовое регулирование найма специализированных жилых помещений // Семейное и жилищное право. 2018. № 2. С. 45–48.
14. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 20.11.2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 12.07.2018 по делу № 33-4020/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 22.09.2017 по делу № 33-15927/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 03.07.2018 по делу № 33-2638/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Апелляционное определение Верховного Суда Чувашской Республики от 12.11.2018 по делу № 33-5060/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 01.11.2018 по делу № 33-6810/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 25.04.2016 по делу № 33-2574/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 13.11.2018 по делу № 33-13457/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 17.04.2018 по делу № 33-4475/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 27.09.2016 по делу № 33-7142/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 14.11.2018 по делу № 33-9871/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
25. Задача обеспечения жильем детей-сирот эффективно не решается // Счетная палата Российской Федерации : [сайт]. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/35701](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/35701) (дата обращения: 24.09.2019).
26. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

## Образец для цитирования:

Алькова М. А., Альков Н. С. Проблемы правового регулирования дополнительных гарантий детей, имеющих специальный правовой статус (на примере механизма предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 454–461. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-454-461>



**Problems of Legal Regulation of Additional Guarantees for Children with Special Legal Status (Study into the Mechanism for Providing Housing for Orphans and Children Left Without Parental Care)**

**M. A. Alkova, N. S. Alkov**

Marina A. Alkova, <https://orcid.org/0000-0002-4156-7252>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, [alkova\\_marina@mail.ru](mailto:alkova_marina@mail.ru)

Nicolay S. Alkov, Prosecutor of the Kirov District, 221, Bol'shaya gornaya St., Saratov 410005; The Prosecutor's office of the Saratov Region, 33/39 E. F. Grigor'eva St., Saratov 410002, Russia, [alkov\\_nikolay@mail.ru](mailto:alkov_nikolay@mail.ru)

**Introduction.** International legal standards of the rights of the child bind states at the domestic level to ensure that all rights of the child are respected for the purposes of their physical, mental, spiritual, moral and social development. Orphans and children without parental care are also endowed with special rights designed to promote the best interests of the child. **Theoretical analysis.** The current Russian legislation sets forth additional guarantees included in the content of the legal status of children in need of special attention. These include the right to education, the right to medical care, the right to property and housing, the right to work, and the right to judicial protection. **Empirical analysis.** The right to housing, guaranteed by the Constitution of the Russian Federation, is realized through a single provision by the executive authority of a constituent entity of the Russian Federation of a well-furnished specialized housing stock under a contract for the rental of specialized residential premises. At present, both judicial practice and the activities of law enforcement agencies emphasize the relevance of the issue under study, due to the presence of significant gaps in the current legislation that impede the implementation of the housing guarantee in full. **Results.** The main reason for the state's failure to fulfill the obligation to provide housing for orphans and children without parental care, as exemplified by Saratov Region, is the lack of adequate funding that requires a fundamental reform in the field under study: assignment of authority to provide housing for orphans and children without parental care to the competence of the Russian Federation.

**Keywords:** orphans, children left without parental care, right to specialized housing.

**References**

1. The Declaration of the Rights of the Child of 20.11.1959. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
2. Convention on the Rights of the Child of 20.11.1989. *Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov SSSR* [Collection of international treaties of the USSR], 1993, vol. XLVI (in Russian).
3. *Problemy kollizionnogo regulirovaniya semeinobrachnykh otnosheniy v prave Rossiiskoi Federatsii* [The problems of conflict regulation of family-marriage relations in the law of the Russian Federation. Sci. ed. S. T. Maksimenko, O. Y. Sitkova]. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 192 p. (in Russian).
4. Borisova N. E., Dmitrieva Y. A., Zakharov S. V. *Konstitutsionno-pravovoi status rebenka v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal status of a child in the Russian Federation]. Moscow, Manuscript Publ., 1998. 107 p. (in Russian).
5. Letova N. V. *Semeynyi status rebenka: problemy teorii i praktiki* [Family status of the child: problems of theory and practice]. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 144 p. (in Russian).
6. Matveeva M. V. *Prava rebenka v semeinom prave: problemy zakonodatel'stva, teorii i praktiki* [The rights of the child in family law: problems of legislation, theory and practice]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2017. 208 p. (in Russian).
7. The Family Code of the Russian Federation of 29.12.1995 no. 223-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 1, art. 16; 2018, no. 1 (pt. 1), art. 22 (in Russian).
8. On Basic Guarantees of the Rights of the Child in the Russian Federation. Federal Law of 24.07.1998 no. 124-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 31, art. 3802; *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2018, no. 295 (in Russian).
9. On additional guarantees for the social support of orphans and children left without parental care. Federal Law of 21.12.1996 no. 159-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 52, art. 5880; 2018, no. 32 (pt. 2), art. 5115 (in Russian).
10. On Custody and Guardianship. Federal Law of 24.04.2008 no. 48-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2008, no. 17, art. 1755; 2018, no. 1 (pt. 1), art. 79 (in Russian).
11. On State Social Assistance. Federal Law of 17.07.1999 no. 178-FZ (an edition of 27.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 29, art. 3699; *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2018, no. 295 (in Russian).
12. The Housing Code of the Russian Federation of 29.12.2004 no. 188-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 1 (pt. 1), art. 14; 2019, no. 30, art. 4116 (in Russian).
13. Formakidov D. A. Legal regulation of the hiring of specialized residential premises. *Semeinoe i zhilishchnoe pravo* [Family and Housing Law], 2018, no. 2, pp. 45–48 (in Russian).
14. Review of the practice by the courts of cases involving the provision of orphans and children left without parental care, persons from among orphans and children without parental care, with living quarters, approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on 20.11.2013. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
15. Appeal ruling of the Supreme Court of the Komi Republic of 12.07.2018 in case no. 33-4020/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
16. Appeal ruling of the Sverdlovsk Regional Court of 22.09.2017 in case no. 33-15927/2017. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).



17. Appeal ruling of the Ulyanovsk Regional Court of 03.07.2018 in case no. 33-2638/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
18. Appeal ruling of the Supreme Court of the Chuvash Republic of 12.11.2018 in case no. 33-5060/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
19. Appeal ruling of the Leningrad Regional Court of 01.11.2018 in case no. 33-6810/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
20. The appellate decision of the Supreme Court of the Komi Republic of 25.04.2016 in case no. 33-2574/2016. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
21. Appeal ruling of the Nizhny Novgorod Regional Court of 13.11.2018 in case no. 33-13457/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
22. Appeal ruling of the Nizhny Novgorod Regional Court of 17.04.2018 in case no. 33-4475/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
23. Appeal ruling of the Stavropol Regional Court of 27.09.2016 in case no. 33-7142/2016. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
24. Appeal ruling of the Irkutsk Regional Court of 14.11.2018 in case no. 33-9871/2018. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
25. The task of providing housing for orphans is not effectively solved. *Schetnaia palata Rossiiskoi Federatsii* (Accounts Chamber of the Russian Federation. Site). Available at: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/35701](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/35701) (accessed 24 September 2019) (in Russian).
26. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).

---

**Cite this article as:**

Alkova M. A., Alkov N. S. Problems of Legal Regulation of Additional Guarantees for Children with Special Legal Status (Study into the Mechanism for Providing Housing for Orphans and Children Left Without Parental Care). *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 454–461 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-454-461>

---



УДК 342.727

## Конституционное право свободно производить информацию в системе информационных прав личности



А. А. Шапова

Шапова Анастасия Андреевна, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, nastushka\_smile@mail.ru

**Введение.** Статья посвящена определению места конституционного права свободно производить информацию в системе информационных прав личности. **Теоретический анализ.** Рассмотрены различные подходы ученых к определениям «права человека в информационной сфере», «информационные права», «права в области информации». Рассматривается соотношение конституционного права свободно производить информацию с информационными правами человека, закрепленными в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ. **Результаты.** Отмечено, что ученые-конституционалисты и специалисты в области информационного права рассматривают информационные права личности в качестве части свободы слова и печати, другие – как условное обозначение целой группы прав и свобод личности, третьи считают, что рассматриваемые права относятся к категории публичных, политических прав, в то же время некоторые относят эти права к группе личных прав. Автор полагает, что права искать, получать, передавать и распространять информацию являются вторичными по отношению к праву на производство информации.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, информационные права, производство информации, конституционное право на производство информации.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-462-468>

### Введение

В сфере информационных прав личности вопросы определенности, сбалансированности понятий имеют особую актуальность [1, с. 35; 2, с. 6]. Установление взаимосвязи смежных юридических конструкций, образующих права личности в информационной сфере, сыграет положительную роль в формировании однозначности правовой нормы. В связи с этим необходимо определить место конституционного права свободно производить информацию в системе информационных прав. Данное соотношение прав и свобод в информационной сфере позволит более точно толковать конституционные нормы об информационных правах, а также создаст почву для содержательного наполнения понятия «конституционное право свободно производить информацию».

### Теоретический анализ

В современной правовой науке нет единого подхода к определениям «права человека в информационной сфере», «информационные права», «права в области информации» и т.п. Одни ученые рассматривают данное право в качестве составной части свободы слова и печати. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой право на информацию – это условное обозначение целой группы прав и свобод личности. Третьи полагают, что право на информацию вытекает, прежде всего, из свободы человека и вместе с тем относится к категории публичных, политических прав. Такого мнения в науке конституционного права придерживаются С. А. Авакьян [3, с. 725], А. В. Безруков [4, с. 52], Г. Н. Комкова [5, с. 154], В. Е. Чиркин [6, с. 84]. Существует точка зрения, по которой эти права относятся к группе личных прав [7, с. 29; 8, с. 107; 9, с. 20; 10, с. 115; 11, с. 157].

Понятия «права человека в информационной сфере», «информационные права», «права в области информации» в основном совпадают. Наиболее широким является термин «права человека в информационной сфере», «права в области информации». Право на информацию, которое иногда отождествляют с вышеперечисленными категориями, наряду с рядом других прав является лишь составным элементом в системе информационных прав.

Конституционные права и свободы человека и гражданина в информационной сфере, их обеспечение и защита являются одной из составляющей национальных интересов Российской Федерации в соответствии с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 декабря 2016 г. [12]. Согласно Доктрине под информационной сферой понимается совокупность информации, объектов информатизации, информационных систем, сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», сетей связи, информационных технологий, субъектов, деятельность которых связана с *формированием и обработкой* информации, развитием и использованием названных технологий, обеспечением информационной





безопасности, а также совокупность механизмов регулирования соответствующих общественных отношений. Данное определение является достаточно содержательным и лежит в основе системы нормативного правового регулирования информационной безопасности в нашей стране.

По мнению В. А. Копылова, информационная сфера может быть разделена на пять предметных областей:

- 1) реализации права на поиск, получение, передачу и применение информации;
- 2) *производства*, передачи и распространения исходной и производной информации;
- 3) формирования информационных ресурсов, подготовки информационных продуктов, предоставления информационных услуг;
- 4) создания и применения информационных систем (АИС, БД, баз знаний), других информационно-телекоммуникационных технологий;
- 5) создания и применения средств и механизмов информационной безопасности [13, с. 54].

Можно отметить, что данная классификация описывает процесс информационной активности субъекта, который начинается с поиска и получения информации для последующего производства исходной и производной информации, с целью формирования информационного продукта и создания режима безопасности для данной информации. Производство информации в данном случае рассматривается как процесс создания массового информационного продукта.

В понятие «информационные права и свободы» А. А. Чеботарева вкладывает следующее содержание: совокупность правомочий различных субъектов в информационной сфере, а именно в области поиска, получения, передачи, *производства* и распространения информации, применения информационных технологий и обеспечения защиты информации.

К числу основных информационных прав она относит:

- 1) право на информацию как фундаментальное конституционное право человека (ст. 55, ч. 4 ст. 29, ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации [14]);
- 2) право на информационную безопасность;
- 3) право на обеспечение защиты информационных прав и свобод [15, с. 73].

К. Д. Рыдченко, рассматривая информационные права личности, делит их на три группы:

- 1) право на информацию (создавать, искать, получать, передавать и распространять);
- 2) право на защиту информации (право на конфиденциальность);
- 3) право на защиту от воздействия информации.

Именно совокупное эффективное обеспечение этих прав образует состояние информационной безопасности их обладателя [16, с. 129].

Две вышеприведенные классификации информационных прав представляются схожими, поскольку включают конституционное право на информацию, состоящее из ряда правомочий, а также механизм защиты прав и свобод личности в информационной сфере посредством предоставления права на информационную безопасность и права на обеспечение защиты информации.

Н. О. Травников выделяет четыре вида информационных прав:

- 1) сокрытие информации от граждан (введение режима тайн);
- 2) признание за гражданином свободы слова и печати;
- 3) установление свободы средств массовой информации;
- 4) закрепление прав на доступ к информации, находящейся у государственных органов [17, с. 45].

Приведенная классификация информационных прав отражает представления о свободе распространения информации гражданином и средствами массовой информации и введение режима тайн и доступа к информации.

В. С. Хижняк выделяет еще ряд прав, относимых к информационным:

- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 ч. 1 Конституции РФ);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ);
- свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ);
- право на свободу выражения своих мнений и убеждений (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ);
- право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ);
- право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ);
- свобода преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ);
- право на доступ к культурным ценностям и участие в культурной жизни (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ);
- право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ).



Гарантии получения каждым сообщений, извещающих о положении дел, о получении свободной массовой информации, закрепляются ч. 5 ст. 29 Конституции РФ.

Перечисленные выше права и свободы личности при своей реализации могут быть ограничены как правами и свободой других лиц, так и по иным основаниям и в случаях, прямо указанных в федеральных законах. Цель ограничений – сузить свободу и сдержать реализацию антиобщественных интересов личности [18, с. 40].

Виды информационных прав, приведенных В. С. Хижняк, представлены на основе анализа второй главы Конституции РФ.

Каждая из приведенных классификаций имеет значение для развития науки конституционного права, информационного права и смежных им прав, поскольку информация пронизывает все сферы жизнедеятельности человека. В жизнь современного общества все больше проникают развивающиеся информационные технологии, что создает предпосылки возникновения новых возможностей в информационной сфере. Это ставит перед государством и правом совершенно новые задачи поиска разумного правового механизма защиты высших ценностей – человека в новом информационном мире и его безопасности, с одной стороны, и обеспечения его прав и свобод, с другой.

В целях более полного и точного уяснения содержания права производить информацию особое значение будут иметь исследование информационных прав, провозглашенных ч. 4 ст. 29 Конституции РФ (искать, получать, передавать и распространять информацию), и анализ их соотношения с конституционным правом свободно производить информацию.

Производство информации фиксируется в Конституции государства в форме субъективного права, носителями которого могут выступать человек, гражданин РФ, лицо без гражданства или иностранец. Под конституционным правом на производство информации мы будем понимать «гарантированную государством возможность человека, граждан РФ, лиц без гражданства и иностранных граждан *создавать* сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления в процессе творческой, производственной и иной общественно полезной деятельности» [19, с. 111].

Право на поиск информации представляет собой возможность поиска необходимых сведений. За счет закрепления за субъектом активного права на самостоятельный поиск информации фиксируется и пассивная обязанность не соз-

давать препятствия между управомоченным субъектом и носителем информации.

Под свободой поиска информации понимается отсутствие контроля или регулирования выбора тем, свобода поиска источников информации. По сути, свобода поиска информации – возможность обращения к кому-либо с просьбой (запросом) или посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» о предоставлении определенной информации законным способом.

Право на получение информации – это возможность приобретения информации. Оно может быть как на возмездной, так и на безвозмездной основе. Свободу получения информации стоит понимать как возможность стать ее обладателем на законных основаниях. Возможность получения информации из окружающего мира является важнейшим условием существования человека.

Законодательно право на получение информации рассматривается как возможность граждан оперативно получать через средства массовой информации достоверные сведения о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Соответственно, для того чтобы субъект стал обладателем искомой информации, существует необходимость в производстве такой информации, поскольку, если такая информация не будет произведена или создана, ее поиск и получение станут невозможными.

В законодательстве понятия «поиск» и «получение» информации закрепляются через категорию доступа к информации. Право на доступ к информации следует понимать, как возможность запрашивать и получать документы и информацию, необходимые для целей субъекта. Следовательно, право на поиск и получение информации не могут существовать вне права на производство информации.

Понятие «право передавать информацию» законодательно не закрепляется. Попытка законодательного закрепления понятия «передача информации» была предпринята в проекте Федерального закона № 97700220-2 «О праве на информацию», принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении. Под передачей информации в нем понималось «адресное предоставление имеющейся у лица информации пользователю по каналам связи или непосредственно» [20].

Глагол «передавать» часто описывает отправляемые сообщения или данные, однако также можно передавать идеи, убеждения или



отношение. Также под передачей информации следует понимать физический процесс, посредством которого осуществляется перемещение информации в пространстве.

Понятия «передавать» и «предоставлять» информацию зачастую можно рассматривать как синонимы. Однако мы считаем, что процесс передачи информации осуществляется по самостоятельной воле субъекта, в отличие от предоставления информации. Последнее можно рассматривать как процесс передачи информации по запросу. То есть человек имеет возможность передавать информацию или нет в зависимости от собственного желания, в то время как осуществление механизма предоставления информации можно рассматривать как обязанность органов власти или органов местного самоуправления обеспечить информацией субъекта, запросившего данную информацию, и, наоборот, органы власти и органы местного самоуправления имеют право запрашивать необходимую информацию от конкретного субъекта, который в свою очередь обязан ее предоставить. Получается, что два рассмотренных понятия можно различать по субъектам: с одной стороны – индивидуальный субъект, который имеет право передавать информацию, и с другой – коллективный субъект, который предоставляет информацию, необходимую заинтересованному субъекту.

Однако в существующем законодательстве эти два понятия отождествляются, если быть точнее, то право предоставлять информацию рассматривается через понятие «передавать». В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) под предоставлением информации понимаются действия, направленные на получение или передачу информации определенному кругу лиц [21]. Как мы можем проследить, из данной нормы предоставление информации осуществляется заранее определенному кругу лиц.

В рамках статьи мы рассматриваем право передавать информацию и право производить информацию как синонимы, поскольку это не является основным объектом исследования.

Право на производство информации и ее передачу следует рассматривать как первичное и вторичное, поскольку для того чтобы соответствующий информационный продукт был передан определенному кругу лиц, необходимо наличие уже существующей произведенной информации.

Следующим необходимо рассмотреть право распространять информацию. Мировое сообщество всегда уделяло особое значение праву на свободное распространение информации, относя это право к одному из основных прав человека и гражданина, которое заслуживает особого внимания, особой защиты. Это связано с тем, что, защищая право на свободное распространение информации, общество защищает свое право на получение объективной информации о социальных отношениях, действующих в обществе, их изменении, о деятельности систем управления обществом.

Как на глобальном, так и на региональных уровнях сформулированы и закреплены в соответствующих актах основные принципы обеспечения права на свободное распространение информации.

22 мая 2001 г. к рассмотрению протоколом заседания Совета Госдумы № 75 принят законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», внесенный депутатами В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым. В данном проекте закреплялось понятие «распространение информации» со следующим содержанием: «безадресное предоставление имеющейся у лица информации другим лицам в различной форме» [22].

В соответствии с п. 9 ст. 2 Закона об информации, под распространением информации понимаются действия, направленные на получение и передачу информации неопределенному кругу лиц.

Государство обеспечивает доступ к информации путем ее официальной публикации и распространения через средства массовой информации, а также путем непосредственного предоставления заинтересованным лицам документов и материалов, в том числе сведений, на основе которых приняты решения, затрагивающие права и свободы граждан.

Так же как и право на передачу информации, право на распространение информации и право на ее производство следует рассматривать как вторичное и первичное, поскольку для того чтобы соответствующая информация была распространена среди неопределенного круга лиц с помощью средств массовой информации или посредством сети «Интернет», необходимо наличие уже существующей произведенной информации.

## Результаты

Система информационных прав личности многогранна. Невозможно установить определенный перечень данных прав, поэтому ученые-



конституционалисты и специалисты в области информационного права рассматривают данные права в качестве части свободы слова и печати, другие – как условное обозначение целой группы прав и свобод личности, третьи считают, что рассматриваемые права относятся к категории публичных, политических прав, в то же время некоторые относят эти права к группе личных прав.

Рассмотренные конституционно закрепленные права взаимосвязаны, поскольку отражают основу информационных прав человека. Исходя из проведенного анализа, следует говорить о том, что права искать, получать, передавать и распространять информацию являются вторичными по отношению к праву на производство информации. Не осуществив право на производство информации, невозможно осуществить и все последующие права – на поиск, получение, передачу и распространение информации, поскольку, если необходимая информация не была создана, ее невозможно найти, получить и передать третьим лицам.

#### Список литературы

1. Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. И. Л. Бачило. М. : Юрайт, 2009. 530 с.
2. Паршуков М. И. Понятийный аппарат информационного права в законодательстве, науке и образовательной деятельности // Информационное право. 2013. № 3. С. 6–8.
3. Авакьян С. А. Конституционное право России. 4-е изд. : в 2 т. Т. 1. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2010. 864 с.
4. Безруков А. В. Конституционное право России : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015. 304 с.
5. Конституционное право России / под ред. Г. Н. Комковой. М. : Юристь, 2005. 399 с.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2013. 269 с.
7. Агапов А. Б. Основы федерального информационного права России. М. : Экономика, 1995. 230 с.
8. Рассолов М. М. Информационное право. М. : Юристь, 1999. 398 с.
9. Рассолов М. М. Информационное право : анализ и решение практических задач. М. : Кнорус, 1998. 430 с.
10. Швердяев С. Н. Информационные отношения и система информационного законодательства // Законодательство и практика СМИ. 1999. № 1. С. 115–116.
11. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2017. 622 с.
12. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50, ст. 7074.
13. Копылов В. А. Информационное право. М. : Юрист, 2002. 510 с.
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
15. Чеботарева А. А. Информационная безопасность личности в системе информационных прав и свобод // Вестн. МГПУ. Сер. «Юридические науки». 2015. № 4 (20). С. 73–77.
16. Рыдченко К. Д. Особенности обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетнего в информационной сфере // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. 2017. № 1 (4). С. 129–136.
17. Травников Н. О. Основные этапы становления прав личности в информационной сфере // Современное право. 2016. № 2. С. 43–47.
18. Хижняк В. С. Право человека на информацию : механизм реализации / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1998. 68 с.
19. Шапова А. А. Конституционное право каждого свободно производить информацию : понятие и сущность // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 1. С. 108–113. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-1-108-113>
20. О праве на информацию : проект федер. закона № 97700220-2 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 03.09.1997). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448 ; 2019. № 12, ст. 1220.
22. О праве на информацию в Российской Федерации : проект федер. закона от 15.05.2001. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### Образец для цитирования:

Шапова А. А. Конституционное право свободно производить информацию в системе информационных прав личности // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 462–468. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-462-468>



## The Constitutional Right of Everyone to Freely Produce Information in the System of Personal Information Rights

A. A. Shapova

Anastasia A. Shapova, <https://orcid.org/0000-0001-9950-1355>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, nastushka\_smile@mail.ru

**Introduction.** The article deals with determining the place of the constitutional right of everyone to freely produce information in the system of personal information rights. **Theoretical analysis.** The author considers different approaches of scientists to the definition of “human rights in the information sphere”, “information rights”, “right of information”. The author considers correlation of the constitutional right to freely produce information with personal information rights enshrined in part 4 of Art. 29 of the Constitution of the Russian Federation. **Results.** The author notes that constitutional scientists and experts in information law consider personal information rights as a part of the freedom of speech and press; others consider these rights as a symbol of a whole group of personal rights and freedoms; still others claim that personal information rights fall into the category of public, political rights; at the same time, some scientists believe that these rights belong to the group of personal rights. The author supposes that the rights to seek, receive, transmit and disseminate information are secondary to the right to produce information.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, information rights, production of information, constitutional right to produce information.

### References

1. *Informatsionnoe pravo. Aktual'nye problem teorii i praktiki* [Information Law. Actual Problems of Theory and Practice. By total ed. I. L. Bachilo]. Moscow, Yurait Publ., 2009. 530 p. (in Russian).
2. Parshukov M. I. The conceptual apparatus of information law in legislation, science and education. *Informatsionnoe pravo* [Information Law], 2013, no. 3, pp. 6–8 (in Russian).
3. Avak'ian S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia. 4<sup>th</sup> ed.: in 2 vols.]. Vol. 1. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2010. 864 p. (in Russian).
4. Bezrukov A. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia. 3<sup>rd</sup> ed., rev. and add.]. Moscow, Justitsinform Publ., 2015. 304 p. (in Russian).
5. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia. Ed. by G. N. Komkova]. Moscow, Yurist Publ., 2005. 399 p. (in Russian).
6. Chirkin V. E. *Konstitutsionnoe pravo* [Constitutional law]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2013. 269 p. (in Russian).
7. Agapov A. B. *Osnovy federal'nogo informatsionnogo prava Rossii* [Fundamentals of Federal Information Law of Russia]. Moscow, Ekonomika Publ., 1995. 230 p. (in Russian).
8. Rassolov M. M. *Informatsionnoe pravo* [Information Law]. Moscow, Yurist Publ., 1999. 398 p. (in Russian).
9. Rassolov M. M. *Informatsionnoe pravo: analiz i reshenie prakticheskikh zadach* [Information law: analysis and solving practical problems]. Moscow, Knorus Publ., 1998. 430 p. (in Russian).
10. Sheverdiaev S. N. Information relations and the system of information legislation. *Zakonodatel'stvo i praktika SMI* [Legislation and media practice]. 1999, no. 1, pp. 115–116 (in Russian).
11. Shakhrai S. M. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik dlia akademicheskogo bakalavriata i magistratury* [Constitutional law of the Russian Federation: textbook for academic undergraduate and graduate studies. 4<sup>th</sup> ed., rev. and add.]. Moscow, Statut Publ., 2017. 622 p. (in Russian).
12. On approval of the Doctrine of Information Security of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation of 05.12.2016 no. 646. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2016, no. 50, art. 7074 (in Russian).
13. Kopylov V. A. *Informatsionnoe pravo* [Information Law]. Moscow, Yurist Publ., 2002. 510 p. (in Russian).
14. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
15. Chebotareva A. A. Information security of an individual in the system of information rights and freedoms. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Ser. «Iuridicheskie nauki»* [Bulletin of Moscow City Pedagogical University. Ser. Law], 2015, no. 4 (20), pp. 73–77 (in Russian).
16. Rydchenko K. D. Features of ensuring the rights and legitimate interests of a minor in the information sphere. *Ugolovno-protsessual'naia okhrana prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnikh* [Criminal procedure protection of the rights and legitimate interests of minors], 2017, no. 1 (4), pp.129–136 (in Russian).
17. Travnikov N. O. The main stages of the formation of personal rights in the information sphere. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 2016, no. 2, pp. 43–47 (in Russian).
18. Khizhnyak V. S. *Pravo cheloveka na informatsiyu: mekhanizm realizatsii* [The human right to information: Implementation mechanism. Ed. by V. T. Kabyshev]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 1998. 68 p. (in Russian).
19. Shapova A. A. The Constitutional Right of Everyone to Freely Produce Information: Concept and Essence. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 1, pp. 108–113 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-1-108-113>
20. On the right to information. Draft Federal Law no. 97700220-2 (as amended by the State Duma of the



Federal Assembly of the Russian Federation in I reading 03.09.1997). The document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).

21. On information, information technologies and protection of information. Federal Law of 27.07.2006 no. 149-FZ (an edition of 18.03.2019). *Sobranie*

*zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1 ), art. 3448; 2019, no. 12, art. 1220 (in Russian).

22. On the right to information in the Russian Federation. Draft Federal Law of 05.15.2001. The document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).

---

**Cite this article as:**

Shapova A. A. The Constitutional Right of Everyone to Freely Produce Information in the System of Personal Information Rights. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 462–468 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-4-462-468>

---