

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

ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Серия Экономика. Управление. Право

2020

Том 20

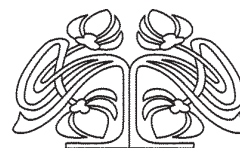
Выпуск 4



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

ИЗВЕСТИЯ

САРАТОВСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
Новая серия



Научный журнал
2020 Том 20

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

Мохнаткина К. В., Найденова Н. В., Шкрябина А. Е.

Ренессанс внешнеторговой политики протекционизма:
теоретические и прикладные аспекты

366

Стариков Е. Н., Раменская Л. А. Институциональная составляющая
промышленной политики Российской Федерации: особенности
и проблемы формирования

374

Красильников О. Ю. Асимметричность структурного развития
экономики регионов России

384

Митяева Н. В. Стандарты базовых знаний для оценки финансовой
грамотности взрослого населения

391

Куликов О. А. Пандемия коронавируса как фактор интенсификации
развития и внедрения цифровых технологий

400

Управление

Киселева О. Н. Обоснование сбалансированного концептуального
подхода к процессу цифровизации в аспекте инновационного развития
отечественных предприятий

405

Рындина А. О., Жверанцева М. С., Тотикова Т. Е.

Развитие налогообложения доходов физических лиц
в Российской Федерации на основе зарубежного опыта

412

Makarova E. L., Todorovic N. Value Chain Management as Essentials
of Pricing Strategy for Digital Marketing Companies [Макарова Е. Л., Тодорович Н.
Формирование и управление цепочками создания ценности как основа
ценовой стратегии цифровых маркетинговых компаний]

422

Дорофеева Л. И., Ермолова О. В., Кирсанов В. В.

Приоритеты и механизмы управления межотраслевой структурой
агропродовольственного комплекса

429

Право

Пресняков М. В. Правовая определенность личности и демократия:
что позволено «конституционному законодателю»

439

Абаева Е. А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы

449

Сухова Н. И. Несбалансированность закона как фактор противодействия
его реализации

459

Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления
общественного контроля в России

464

Бердникова Е. В. Общественный контроль в сфере формирования
и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации

469

Пантелеев П. А. Проявление резистентности в конституционном праве:
на примере решений Конституционного Суда Российской Федерации
и Европейского суда по правам человека

478

Журнал «Известия Саратовского
университета. Новая серия. Серия
“Экономика. Управление. Право”»
зарегистрирован в Федеральной
службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и мас-
совых коммуникаций.
Запись о регистрации СМИ ПИ
№ ФС77-76645 от 26 августа 2019 г.

Журнал включен в Перечень рецензи-
руемых научных изданий, в которых
должны быть опубликованы основные
научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени кан-
дидата 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)

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

Директор издательства
Бучко Ирина Юрьевна

Редактор
Каргин Игорь Анатольевич

Художник
Соколов Дмитрий Валерьевич

Редактор-стилист
Кочкаева Инна Анатольевна

Верстка
Ковалева Наталья Владимировна

Технический редактор
Каргин Игорь Анатольевич

Корректор
Трубникова Татьяна Александровна

**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 25.11.20.
Подписано в свет 30.11.20.
Формат 60×84 1/8.
Усл. печ. л. 13,95 (15,0).
Тираж 500 экз. Заказ 109-Т.
Цена свободная

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

© Саратовский университет, 2020



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 стилевым 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.

Адрес редколлегии серии: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, Саратовский университет, экономический факультет/юридический факультет.

Ответственный секретарь разделов «Экономика», «Управление» – e-mail: sgu-eup@rambler.ru, тел.: (8452) 22-51-38; ответственный секретарь раздела «Право» – e-mail: kulikovasveta@inbox.ru, тел.: (8452) 22-51-17.

Сайт журнала: <http://eup.sgu.ru>

CONTENTS

Scientific Part

Economics

- Mokhnatkina K. V., Naidenova N. V., Shkryabina A. Y.** Renaissance of Protectionism as a Concept of Economic Policy: Theoretical and Applied Aspects 366
- Starikov Y. N., Ramenskaya L. A.** Institutional Component of the Industrial Policy of the Russian Federation: Features and Problems of Formation 374
- Krasilnikov O. Yu.** Asymmetry of Structural Development Economy of Russian Regions 384
- Mityaeva N. V.** Basic Knowledge Standards for Evaluating Financial Literacy of Adults Population 391
- Kulikov O. A.** Pandemic of Coronavirus as a Factor of Intensification of Development and Implementation of Digital Technologies 400

Management

- Kiseleva O. N.** Substantiation of the Balanced Approach to the Digitalization Process in the Aspect of Innovative Development of Domestic Enterprises 405
- Ryndina A. O., Zhverantseva M. S., Totikova T. E.** Development of Taxation of Income of Individuals in the Russian Federation Based on Foreign Experience 412
- Makarova E. L., Todorovic N.** Value Chain Management as Essentials of Pricing Strategy for Digital Marketing Companies 422
- Dorofeeva L. I., Yermolova O. V., Kirsanov V. V.** Priorities and Mechanisms for Managing the Interbranch Structure of the Agri-Food Complex 429

Law

- Presnyakov M. V.** Legal Certainty and Democracy: What the “Constitutional Legislator” Allows 439
- Abaeva E. A.** The Issue of the Legitimacy of Modern Constitutional Reform 449
- Sukhova N. I.** Imbalance of the Law as a Factor of Counteraction to Its Implementation 459
- Troitskaya T. V.** A Citizen of the Russian Federation is a Subject of Public Control in Russia 464
- Berdnikova E. V.** Public Control in the Sphere of Formation and Functioning of the Executive Power Bodies in the Russian Federation 469
- Panteleev P. A.** Manifestation of Resistance in Constitutional Law (the Case Study of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights) 478



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

Главный редактор

Огурцова Елена Вячеславовна, кандидат экон. наук, доцент (Саратов, Россия)

Заместители редактора

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

Фирсова Анна Александровна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Ответственные секретари

Челнокова Ольга Юрьевна, кандидат экон. наук, доцент (Саратов, Россия)

Куликова Светлана Анатольевна, доктор юрид. 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)

Бенойт Уильям, PhD, профессор (Огайо, США)

Велиева Джамия Сейфаддиновна, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)

Горячева Татьяна Владимировна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Громов Владимир Геннадьевич, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)

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)

Манахова Ирина Викторовна, доктор экон. наук, профессор (Москва, Россия)

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)

Пчелинцева Ирина Николаевна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Разгельдеев Назир Тагирович, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)

Романовский Георгий Борисович, доктор юрид. наук, профессор (Пенза, Россия)

Сидоров Сергей Петрович, доктор физ.-мат. наук, доцент (Саратов, Россия)

Стойлова Десислава, PhD, профессор (Благоевград, Болгария)

Ткаченко Ирина Николаевна, доктор экон. наук, профессор (Екатеринбург, Россия)

Трубицына Тамара Ивановна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Хрусталева Виталий Николаевич, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)

Чердаков Олег Иванович, доктор юрид. наук, профессор (Москва, 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 – Elena V. Ogurtsova (Saratov, Russia)

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

Anna A. Firsova (Saratov, Russia)

Executive Secretaries – Olga Yu. Chelnokova (Saratov, Russia)

Svetlana A. Kulikova (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)

Jamila S. Veliyeva (Saratov, Russia)

Tatiana V. Goryacheva (Saratov, Russia)

Vladimir G. Gromov (Saratov, Russia)

Natalia B. Ermasova (Illinois, USA)

Alexander I. Zemlyanukhin (Saratov, Russia)

Mikhail N. Kozin (Moscow, Russia)

Oleg U. Krasilnikov (Saratov, Russia)

Ariunaa Lkhagvadorj (Ulaanbaatar, Mongolia)

Irina V. Manakhova (Moscow, Russia)

Zhanna A. Mingaleva (Perm, Russia)

Nikolai V. Mouraviev (Dundee, United Kingdom)

Vladimir V. Nosov (Moscow, Russia)

Elena A. Orekhova (Volgskii, Russia)

Irina N. Pchelintseva (Saratov, Russia)

Nazir T. Razgeldeev (Saratov, Russia)

Georgy B. Romanovsky (Penza, Russia)

Sergey P. Sidorov (Saratov, Russia)

Desislava Stoilova (Blagoevgrad, Bulgaria)

Irina N. Tkachenko (Ekaterinburg, Russia)

Tamara I. Trubitsina (Saratov, Russia)

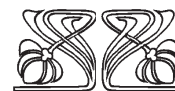
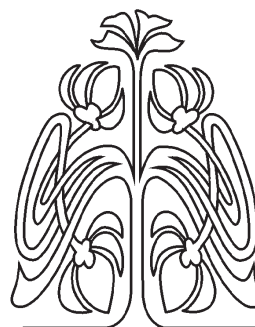
Vitali N. Khrustalov (Saratov, Russia)

Oleg I. Cherdakov (Moscow, Russia)

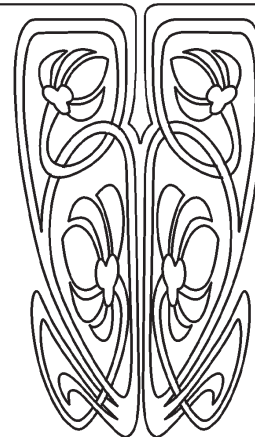
Georgy A. Cheremisinov (Saratov, Russia)

Ekaterina S. Shugrina (Moscow, Russia)

Şefika Ş. Erçetin (Ankara, Turkey)



**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**





ЭКОНОМИКА

УДК 339.5

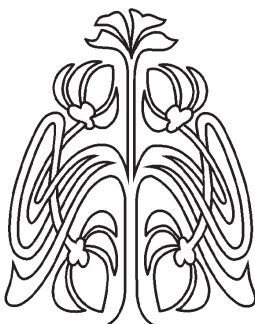
Ренессанс внешнеторговой политики протекционизма: теоретические и прикладные аспекты

К. В. Мохнаткина, Н. В. Найденова, А. Е. Шкрябина

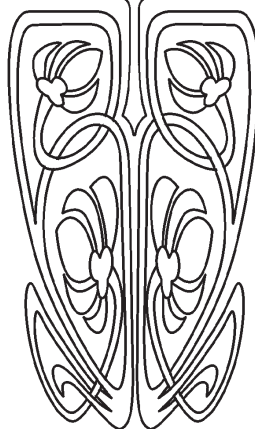
Мохнаткина Ксения Владимировна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социальной информатики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, kse339@yandex.ru

Найденова Наталья Владимировна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики, Саратовская государственная юридическая академия, nat.naid@yandex.ru

Шкрябина Анна Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, Саратовская государственная юридическая академия, annjenni@mail.ru



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ



Введение. Изменение расстановки сил в глобальной экономике вследствие возрастания роли стран Азиатско-Тихоокеанского региона в международной торговле, а также последствия мирового кризиса 2008–2009 гг. привели к пересмотру внешнеторговой политики и развитыми, и развивающимися странами, к расширению применения защитных мер национальных экономик. **Теоретический анализ.** Государственная экономическая политика, нацеленная на защиту и реализацию интересов национальной экономики, представляет собой протекционизм в широком смысле. В узком смысле протекционизм рассматривается как внешнеторговая политика. Применение исторического и логического методов в исследовании внешнеторговой политики протекционизма позволило выявить основные этапы его развития и особенности каждого. **Эмпирический анализ.** Проведен анализ состояния торгового и платежного баланса крупнейших участников международной торговли. Выявлена степень их зависимости от международной торговли и уязвимость к усилению протекционистских мер. Обоснована необходимость проведения Россией политики неопротекционизма, стимулирования генерации собственных цепочек добавленной стоимости и присоединения к региональным цепочкам, активного участия в региональных и преференциальных торговых соглашениях. **Результаты.** На новом этапе внешнеторговой политики протекционизма ее меры стали более скрытыми, а роль таможенных пошлин отошла на второй план. Стремление снизить нетарифные барьеры, защитить права интеллектуальной собственности, устранить ограничения, связанные с манипулированием валютным курсом, побуждают к региональной интеграции, заключению преференциальных торговых соглашений. В перспективе, выполнив прогрессивную роль, региональные и преференциальные соглашения могут трансформироваться в многосторонние. Создание механизма такой трансформации может стать новой функцией реформированной ВТО.

Ключевые слова: протекционизм, фритредерство, тарифные инструменты, нетарифные ограничения, регионализация.

Поступила в редакцию: 15.05.2020 / Принята: 15.07.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-366-373>

Введение

Набирающая обороты глобальная рецессия мировой экономики ускоряет предстоящие значительные изменения на глобальных рынках, повышая вероятность возможной смены лидеров мировой экономики. Если вспомнить историю евразийской цивилизации, то



на каждом этапе ее развития выделялись лидеры, опережавшие другие территории, государства по уровню экономического и социального развития. Однако для каждого экономического лидерства существуют пределы. В древнем мире империи (Римская, Византийская) господствовали, согласно утверждениям историков, около 500 лет. Начиная со Средневековья, лидировать стали отдельные государства, но периоды их опережающего развития сократились. На рубеже XV–XVI вв. одним из наиболее влиятельных и богатых государств Европы являлась Испания благодаря завоеванию новых земель в Северной и Южной Америке. В XVII в. Нидерланды, имевшие мощный морской флот, также основали колонии в Северной и Южной Америке, Южной Африке, вели активную торговлю товарами и рабами, оказывали услуги по перевозке грузов соседним европейским странам, что позволило обеспечить рост национального богатства и превратило Нидерланды в крупнейший торговый и финансовый центр Европы. Эту роль в XVIII в. перехватила Британия, опередившая другие страны в развитии промышленности благодаря политике протекционизма. С началом XX в. роль самой передовой экономики мира от Британии перешла к США. После Второй мировой войны конкурентом США стал СССР.

Распад СССР отбросил нашу страну в экономическом развитии, и она утратила возможность достойно конкурировать с США и Европейским союзом, уступив роль их главного конкурента Китаю. Современное противостояние между Китаем и США, а также весь предшествующий исторический опыт подтверждают важнейшую роль внешней торговли и торговой политики в успешном экономическом развитии отдельных государств.

В течение второй половины XX и первых десятилетий XXI в. мировая экономика шла по пути либерализации международной торговли. К началу XXI в. впервые за несколько столетий азиатско-тихоокеанские страны стали обгонять западные в объемах международной торговли. Так, доля Китая за период 2000–2017 гг. в общем объеме мирового экспорта товаров выросла с 5,0 до 16,2%; импорта – с 2,5 до 11,9%. В то же время доля США сократилась с 15,7 до 11,1% в общемировом товарном экспорте и с 23,9 до 16,9% – в импорте [1, с. 125]. Вероятность смены мирового лидера, на роль которого претендует Китай, значительно выросла.

Предпосылки смены мирового экономического лидера сформировались под влиянием существенных изменений, произошедших в мировой экономике. Финансовый кризис 2008–2009 гг.

выявил неспособность мировой финансовой системы эффективно функционировать в условиях свободных потоков финансового капитала, обострил внутренние проблемы экономических систем развитых стран и перерос в экономический кризис. Долгосрочной стала тенденция снижения нормы прибыли транснациональных корпораций (ТНК), уменьшения ее массы, снижения уровня доходности акций ТНК. Несмотря на огромные научно-технические достижения и экономический рост на протяжении второй половины XX в., между странами все еще сохраняется значительное социально-экономическое неравенство. А внутри национальных экономик расслоение общества растет, «средний класс» постепенно исчезает, примыкая к «пролетариату». Все это ставит под сомнение эффективность рыночного механизма в регулировании основных воспроизводственных пропорций, а также оптимальность режима свободной международной торговли, определяемого Всемирной торговой организацией (ВТО). В результате не только развивающиеся, но и развитые страны начинают пересматривать свою внешнеторговую политику.

Теоретический анализ

Торговля, как один из естественных видов экономической деятельности человека, зародившийся раньше государства, играет огромную роль в развитии цивилизации. Появление государства привело к вмешательству в эту естественную деятельность, постепенно превращавшуюся в торговую политику с применением все большего числа инструментов регулирования внутренней и внешней торговли.

Внешнеторговая политика традиционно рассматривается в двух видах: фритредерство и протекционизм. Очевидно, что это абстрактное деление и реальная политика представляют собой сложную систему, сочетающую меры и инструменты обоих видов. Если в политике преобладают меры и инструменты, создающие преференции отечественным экономическим субъектам, то принято определять ее как протекционистскую.

Протекционизм можно рассматривать в широком смысле как государственную экономическую политику защиты национальной экономики, и узком смысле – как внешнеторговую политику. Являясь составной частью государственной экономической политики защиты национальной экономики, внешнеторговая политика протекционизма предполагает использование таких мер, как ограничение или запрет импорта, стимулирование экспорта с помощью структуры тарифов, таможенных пошлин, квотирования и т.д.



Очевидно, что отдельные элементы этой политики применялись издревле, однако системной она стала к XVII в., когда получила широкое распространение повсеместно в Европе – от Португалии до Московского княжества, исключая мелкие государства Германии и кантоны Швейцарии.

На первом этапе развития внешнеторговой политики протекционизма его теоретической основой был меркантилизм, рассматривавший торговлю в качестве источника богатства, исключительной формой которого признавались деньги. Стремление к обогащению и накоплению денежного богатства побуждало торговый капитал к открытию новых рынков, поиску новых источников драгоценных металлов, привело к великим географическим открытиям, завоеванию европейскими колонизаторами новых земель. Торговые отношения между метрополиями и колониями стали подкрепляться законодательством, имевшим протекционистский характер. Одним из самых известных примеров такого законодательства может служить Навигационный акт Кромвеля от 9 октября 1651 г. [2], регламентировавший судоходство с целью защиты интересов Англии. Принятие Навигационного акта нанесло значительный удар по конкурирующей с англичанами Голландии, которая до этого занимала монопольное положение в европейской посреднической торговле.

Политика протекционизма, позволяя накапливать капитал, создавая условия для развития торговли, транспорта и промышленности, способствовала экономическому росту. Особенно в этом преуспела Англия, которая при помощи наращивания мощи военного флота отрезала доступ к южно-американским колониям и потеснила в мировой торговле своих основных конкурентов – Голландию и Францию. В начале XVIII в. Англия отобрала монополию на работоторговлю у Голландии, а к началу XIX в. стала монополистом в международной торговле промышленными товарами. Получив доступ к новым рынкам сбыта своей продукции, Англия могла расширять промышленное производство в огромных масштабах, увеличивая национальное богатство. Однако расширенное воспроизводство столкнулось с двумя существенными барьерами: протекционистскими законами других стран, а также импортными пошлинами на сырье и продукты питания в самой Англии.

Принимаемыми в период с 1791 по 1842 г. «хлебными законами» вводились импортные таможенные пошлины на зерно, в отдельные годы становившиеся запретительными. Это отвечало экономическим интересам английских фермеров и земельных собственников, поскольку, ограни-

чивая предложение импортируемого зерна на рынке, вызывало повышение цены хлеба. Вместе с тем применение этих протекционистских мер противоречило экономическим интересам промышленников, ведь высокая цена хлеба приводила к увеличению стоимости рабочей силы, росту заработной платы и, следовательно, повышению издержек производства продукции на английских мануфактурах и фабриках. К середине XIX в. с переходом роли наиболее влиятельного слоя общества от земельных собственников к промышленникам экономические интересы последних стали рассматриваться как национальные. И на смену внешнеторговой политике протекционизма пришло фритредерство. В 1846 г. с отменой «хлебных законов» были устранены торговые барьеры в форме импортных пошлин на сырье и зерно. В 1849 г. перестал действовать Навигационный акт. Все больше торговых соглашений принимали фритредерский характер. Английская промышленность и торговля получили новый импульс для ускоренного развития. Британия укрепляла свои позиции на мировых рынках, специализируясь на экспорте промышленной продукции и импортируя в основном сырьевые продукты. Для устранения еще одного барьера – протекционистских законов других стран – Британии необходимо было популяризировать преимущества фритредерства. Решением этой задачи занимались, в частности, представители английской классической экономической школы. Вначале А. Смит, основываясь на «принципе абсолютного преимущества», в противовес меркантилистам, отстаивал необходимость поощрения не только экспорта, но и импорта. Затем Д. Рикардо, Р. Торренс, Д. С. Милль в теории «сравнительного преимущества» доказывали выгодность свободной международной торговли для стран с разным уровнем абсолютных издержек.

В противовес английским классикам, немецкий экономист Ф. Лист отстаивал необходимость протекционистских мер в качестве защиты национальных экономик от конкуренции со стороны «опередивших наций», к которым он относил Англию. По мнению Ф. Листа, именно протекционизм, а не свобода торговли, способствовал развитию английской промышленности.

Все более широкое распространение представлений о преимуществах фритредерства для всех стран привело к заключению между европейскими государствами многочисленных двусторонних соглашений, предусматривающих взаимное снижение тарифных барьеров. К концу XIX в. в Европе на смену внешнеторговой политике протекционизма пришла свободная торговля.



В отличие от европейских стран, США на протяжении всего XIX в. проводили протекционистскую политику, нацеленную на защиту продукции промышленных северных и западных штатов от конкуренции импортеров, прежде всего британских. В 1828 г. был принят Закон о тарифе, названный южанами «тарифом мерзостей» (Tariff of Abominations) [3], поскольку он вводил очень высокие импортные пошлины на многие промышленные и сырьевые товары, нанося тем самым огромный ущерб экономике южных штатов. Вместе с тем благодаря протекционизму промышленность и транспорт США бурно развивались, бюджет пополнялся. В 1888 г., когда действовал протекционный тариф Мак-Кинлея, было собрано 217 млн долл. таможенных сборов, что обеспечило 58% доходов государственного бюджета США [4, с. 86–87].

Новый виток возврата к протекционизму произошел между двумя мировыми войнами. Особенно активно защитные торговые меры применялись как в Европе, так и в США на фоне мирового кризиса 1929–1933 гг. Целью протекционизма на этом этапе стал поиск возможностей сглаживания негативных последствий кризиса и путей преодоления спада производства при помощи инструментов торговой политики. В 1930 г. между Голландией, Данией, Норвегией и Швецией, имевшими общие экономические интересы в торговле на Балтийском море, было заключено региональное преференциальное соглашение «Голландско-скандинавский пакт» (Dutch-Scandinavian Economic Pact). Британия в этот период также отказалась от принципа свободы торговли. Защищая свои экономические интересы и стараясь сохранить доминирование на колониальных рынках, она в 1932 г. создала систему преференций в торговле для Британского содружества наций, объединявшего ее колонии, доминионы, протектораты. В США в 1930 г. был принят Закон о тарифе Смута-Хоули (The Smoot-Hawley Tariff Act), значительно повысивший ставки импортных пошлин [5]. В результате товарооборот США резко снизился, усугубив стадию депрессии. Япония, несмотря на военно-морские ограничения, наложенные на нее Вашингтонской конференцией 1921–1922 гг., продолжала развивать промышленное производство внутри страны. Она решила противостоять США и Британскому содружеству наций и стала формировать Великую восточноазиатскую сферу взаимного процветания (Greater East Asian Prosperity Sphere). Начиная с 1933 г. Министерство финансов Японии получило право контроля над всеми операциями с иностранной валютой, а значит, де-факто над внешней торговлей [6, с. 7].

Вторая мировая война изменила расстановку сил в мировой экономической системе, характер конкуренции и внешней торговли. США, окончательно сместив Британию с позиции мирового лидера, стали новым инициатором либерализации международной торговли. Совместно с 22 странами в 1947 г. США подписали Генеральное соглашение о тарифах и торговле (General Agreement on Tariffs and Trade). Дополненное и расширенное, оно стало правовой основой Всемирной торговой организации (World Trade Organization), образованной в 1995 г. К 2020 г. ВТО объединяла 164 страны, осуществлявших 98% мировой торговли [7, с. 30].

Теоретическим фундаментом глобальной либерализации мировой торговли стали исследования ученых, представлявших неоклассическое, нелиберальное направления и направление неоклассического синтеза. Среди них: неоклассическая «чистая» теория международной торговли, разработанная А. Маршаллом, Г. Хаберлером, Д. Вайнером, Г. Джонсоном; теория сравнительных издержек производства в международной торговле, основы которой заложили Э. Хекшер и Б. Олин, продолжили А. Лернер, П. Самуэльсон, В. Столпер, Т. Рыбчинский, Р. Джонс; модель «выявленного сравнительного преимущества» Б. Балассы; теория конкурентных преимуществ в международной торговле С. Линдера, М. Познера, М. Портера; новая теория международной торговли и международной специализации, получившая широкое распространение начиная с 1980-х гг. и объединившая исследования П. Кругмана, М. Ч. Кемпа, К. Шимомуры, Э. Хелпмана, Г. Хуфбауэра, Д. Бхагвати; теория «глобальных цепочек создания добавленной стоимости», сформированная Г. Джереффи, Р. Каплински, У. Дадушем. Все эти исследования объединены представлением о необходимости и преимуществах свободной международной торговли.

Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. внес существенные коррективы в политику фритредерства, поскольку стремление правительств смягчить его негативные последствия сопровождалось расширением применения защитных мер национальных экономик. Тем самым мировой кризис вызвал очередной ренессанс протекционизма и наступление нового этапа его развития.

Эмпирический анализ

Создание ВТО и договоренности о РНБ в торговле между развитыми и развивающимися странами способствовали уменьшению тарифных барьеров. Средневзвешенное значение тарифной ставки для всех товаров снизилось с 33,96% в 1996 г. до 2,88% в 2012 г. [8, с. 96].



Однако преодоление тарифных ограничений в торговле не означало полного торжества фритредерства. Несмотря на снижение среднего уровня таможенного обложения, издержки доступа к внутренним рынкам стран торговых партнеров не уменьшились.

Введение значительной части торговых барьеров, таких как санитарные, фитосанитарные и технические требования, не противоречило нормам ВТО, поскольку их применение декларировало в основном цели, не связанные с торговлей. Но де-факто они создают ограничения для торговли, особенно для небольших фирм. Стандарты для автомобилей на выбросы в атмосферу, ограничение на использование пестицидов при производстве продуктов питания, токсичных красителей при производстве детских игрушек и т.д. нацелены на безопасность и охрану здоровья людей и экологии, а потому не могут быть отменены. Увеличение количества применяемых нетарифных мер привело к тому, что в развитых странах они затрагивают более 80% торговли, а в Европейском союзе – более 90% [9, с. 5]. В этой связи большинство участников международной торговли очень часто рассматривают нетарифные ограничения в качестве мер, имеющих более важное значение для торговых издержек, чем таможенные тарифы.

Издержки, связанные с нетарифными ограничениями, повышаются в связи с тем, что, во-первых, из-за различных технических требований производители вынуждены заново проектировать и переоснащать процесс производства товаров, предназначенных для экспорта; во-вторых, возникает необходимость сертификации и тестирования товаров; в-третьих, увеличивается время на подготовку сопроводительных документов, прохождение таможенной границы.

В таких условиях участники международной торговли вынуждены заключать более эффективные для них региональные (РТС) и преференциальные торговые соглашения (ПТС), предусматривающие отказ от антидемпинговых и компенсационных мер, упрощение таможенных процедур, снятие технических барьеров в торговле, предоставление информации о государственных субсидиях и государственных закупках, которая позволяет импортерам корректировать свои ожидания при входе на рынок страны-партнера. Торговые соглашения заключались всегда, как между странами-членами ГАТТ–ВТО, так и между неприсоединившимися странами, однако их мотивы изменились. Если до мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. их цели были в основном наступательные, то после кризиса сменились на защитные. До кризиса создание РТС

было обусловлено стремлением преодолеть нетарифные барьеры и снизить издержки проникновения на внешние рынки, поскольку уровень таможенных тарифов и так снижался благодаря ВТО. Во втором десятилетии XXI в. РТС и ПТС стали формироваться вынужденно: для защиты национальных экономик от негативных последствий мирового кризиса и с целью выживания в условиях торговых войн между крупнейшими участниками международной торговли. Развитые страны стали пересматривать торговые соглашения, меняя систему невзаимных преференций на систему взаимных. Различие в понятиях РТС и ПТС начало стираться еще и по причине частого заключения соглашений не только между государствами-соседями. В силу этих обстоятельств впервые в World Trade Report, подготовленном ВТО в 2011 г., термин РТС был заменен на ПТС.

В кризисные периоды любое правительство стремится сдерживать повышение уровня безработицы с помощью защиты национальных предприятий, обеспечивающих рабочие места. Для сглаживания негативных последствий кризиса 17 стран из G-20 ввели в 2009 г. комплекс защитных мер во внешней торговле: увеличили импортные пошлины и другие ограничения импорта, восстановили субсидирование. Примечателен тот факт, что инициаторами ренессанса протекционизма явились Британия и США – страны, которые дважды в истории были в авангарде фритредерства.

В Британии начиная с кризисного 2009 г. снижение благосостояния вызвало среди населения недовольство пребыванием в составе Европейского союза и связанными с этим финансовыми обязательствами. Вследствие этого в 2016 г. состоялся референдум, одобрявший выход из ЕС (Brexit). В январе 2020 г. Соединенное королевство Британии и Северной Ирландии вышло из ЕС, с которым предстоит заключить новые, в том числе и торговые, соглашения.

В США, стоявших у истоков создания ВТО, администрация президента Д. Трампа в 2017 г. выдвинула лозунг «Америка прежде всего!», тем самым дав сигнал к усилению протекционизма. В начале 2018 г. США приняли ряд односторонних ограничительных мер, введя квоты и пошлины на импорт солнечных батарей, стиральных машин из Китая. Затем были увеличены пошлины на сталь и алюминий, оптические волокна, мотоциклы, антенны и другие товары. Установив высокие тарифы в торговле с Канадой, Китаем, Республикой Корея, ЕС, Россией, Турцией и другими странами, США, по сути, отказались от принципов свободной и открытой торговли. Торговые партнеры США приняли ответные дис-



криминационные меры. Мировая экономика вошла в фазу торговых войн, главными сторонами которой стали крупнейшие участники мировой торговли – США, Китай и ЕС.

Наряду с применением тарифных инструментов защиты национальной экономики, в США стала набирать популярность одна из идей меркантилизма – поддержание положительного сальдо торгового баланса. В США пассивный торговый баланс наблюдается в течение многих лет, и лишь в 2019 г. произошло некоторое уменьшение отрицательного сальдо торгового баланса. Аналогичная тенденция отмечена также в Британии и Индии, имеющих отрицательное сальдо торгового баланса, но сократившееся в 2019 г. Самые внушительные размеры положительного сальдо торгового баланса были у Китая, которое в 2019 г. достигло 425 млрд долл. На втором месте по размерам положительного сальдо торгового баланса в 2019 г. была Германия (+247 млрд долл.). Активный торговый баланс также был у России (+165 млрд долл.), Республики Корея (+77) и Японии (+2 млрд долл.) [10].

Платежный баланс США также на протяжении всего периода после кризиса 2008–2009 г. сводился с дефицитом. Несмотря на то что США не испытывают трудностей с финансированием дефицита платежного баланса, его неравновесие на протяжении длительного времени провоцирует целый комплекс проблем: от долгового кризиса вследствие хронического бюджетного дефицита до масштабного экономического кризиса.

В свою очередь, усиление протекционистской политики США, несомненно, оказывает сильное воздействие на экономическое развитие Северо-Восточной Азии, прежде всего на Китай и Республику Корея, в большей степени зависящие от внешней торговли, нежели США. И поскольку между странами Северо-Восточной Азии отсутствует единое региональное интеграционное соглашение, то они более уязвимы к принимаемым защитным мерам, чем, к примеру, ЕС.

Таким образом, диспропорции, сложившиеся в мировой экономике и торговле за последние десятилетия, вызывают нарастание протекционистских мер, применяемых правительствами для защиты национальных экономик. Это не только противоречит принципам ВТО, соблюдение которых нацелено на рост всеобщего благосостояния, но и может еще больше усугубить рецессию мировой экономики, наступившую в начале 2020 г. Для национальных экономик, глубоко интегрированных в мировую экономику и торговлю, имеющих сильную зависимость от нее, последствия усиления протекционизма на фоне

рецессии мировой экономики особенно тяжелы.

Традиционно внешнеторговая политика ассоциируется, прежде всего, с применяемыми тарифными и нетарифными инструментами. Соответственно, ее реформирование часто связывают с изменением этих инструментов. Но вспомним, что еще в конце XIX в. Д. С. Менделеев предостерегал от узости понимания протекционизма: «Промышленно-торговую политику страны нельзя правильно понимать, если разуместь под нею только одни таможенные пошлины. Протекционизм подразумевает не их только, а всю совокупность мероприятий государства, благоприятствующих промыслам и торговле и к ним приравливаемых, от школ до внешней политики, от дороги до банков, от законоположений до всемирных выставок, от бороньбы земли до скорости перевозки. И в этом смысле нет и быть не может государственной “практики”, чуждой протекционизма. Он обязателен и составляет общую формулу, в которой таможенные пошлины только малая часть целого» [4, с. 86]. Аналогичной позиции придерживается и Д. Родрик, по мнению которого, эффективность реформирования внешнеторговой политики следует оценивать не по степени ее соответствия существующим правилам ВТО и открытости экономики, а по степени вклада в создание в стране высококачественной институциональной среды [11].

Для России перспективным будет проведение политики неопротекционизма, предполагающей активные меры поощрения несырьевого экспорта, в том числе коммерческих услуг, а также стимулирование генерации собственных цепочек добавленной стоимости (ЦСС). Создание ЦСС, в свою очередь, невозможно без высококачественной институциональной среды. В настоящее время важным условием формирования ЦСС является заключение региональных торговых соглашений, предусматривающих снижение таможенных пошлин вплоть до обнуления, устранение нетарифных ограничений, в том числе защиту прав интеллектуальной собственности, защиту от манипулирования валютным курсом. Большая часть глобальных ЦСС охватывает ЕС, Северную Америку и Восточную Азию. Многие страны участвуют в нескольких региональных и преференциальных торговых соглашениях.

В течение длительного времени региональная интеграция рассматривалась как фактор, нарушающий РНБ в торговле. Однако, с одной стороны, опыт европейской интеграции подтверждает положительную роль регионализации, с другой стороны, нарушение равновесия мировой экономики препятствует соблюдению многосторонних соглашений. В связи с этим



все чаще высказываются идеи о положительной роли регионализации на определенном этапе и необходимости создания механизма постепенной трансформации региональных и преференциальных соглашений в многосторонние. Вполне вероятно, что создание такого механизма станет новой функцией реформированной ВТО.

Результаты

Проведенный теоретический анализ свидетельствует о наступлении нового этапа развития протекционизма, начавшегося после мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. Этот этап значительно отличается от предшествующих, поскольку роль высоких таможенных пошлин, не применимых в рамках ВТО, ушла на второй план, а протекционистские меры стали более скрытыми (например, манипулирование обменным курсом валюты, корпорации, поддерживаемые государством). Эмпирический анализ позволил обосновать высокую степень зависимости российской экономики от международной торговли и отнести ее к странам, которые в значительной мере затрагивает усиление протекционизма.

Для защиты национальной экономики в условиях непропорционального развития мировой экономики и с целью снижения издержек доступа на внешние рынки России необходимо участвовать в преференциальных торговых соглашениях, предусматривающих снижение как тарифных, так и нетарифных барьеров, а также формирующих условия создания и развития региональных ЦСС.

Выполнив прогрессивную роль на определенном этапе, региональные и преференциальные соглашения в перспективе могут трансформироваться в многосторонние. Создание механизма такой трансформации может стать новой функцией реформированной ВТО.

Список литературы

1. World Trade Statreview–2018. URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts2017_e.pdf (дата обращения: 12.07.2020).
2. Киселев А. А. Навигационные акты и британская экономическая политика в XVII–XVIII веках // Вестн. ВолГУ. Сер. 4. Вып. 12. 2007. С. 44–50.
3. The Tariff of Abominations of 1828. By Robert McNamara. Updated July 19, 2019. URL: <https://www.thoughtco.com/tariff-of-abominations-1773349> (дата обращения: 12.07.2020).
4. Менделеев Д. С. Проблемы экономического развития России. М. : Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1960. 616 с.
5. Smoot-Hawley Tariff Act. URL: www.britannica.com/EBchecked/topic/550096/Smoot-Hawley-Tariff-Act (дата обращения: 10.07.2020).
6. Белов А. Япония : экономика и бизнес. URL: <https://iknigi.net/avtor-andrey-belov/145954-yaponiya-ekonomika-i-biznes-andrey-belov/read/page-7.html> (дата обращения: 10.07.2020).
7. World Trade Organization : Annual Report 2020. URL: <http://wto.org> (дата обращения: 14.07.2020).
8. Пак С.-Ч. Протекционизм США и нарушение торгового баланса между США и странами Северо-Восточной Азии // Вестн. международных организаций. 2018. Т. 13, № 2. С. 86–114. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-05
9. Brexit Beyond Tariffs : The role of non-tariff measures and the impact on developing countries // UNCTAD Research Paper No. 42. UNCTAD/SER.RP/2020/1. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2020d1_en.pdf (дата обращения: 10.07.2020).
10. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/#> (дата обращения: 14.07.2020).
11. Родрик Д. Откровенный разговор о торговле. Идеи для разумной мировой экономики / пер. с англ. А. Резвова. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2019. 384 с.

Образец для цитирования:

Мохнаткина К. В., Найденова Н. В., Шкрязина А. Е. Ренессанс внешнеторговой политики протекционизма: теоретические и прикладные аспекты // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 366–373. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-366-373>

Renaissance of Protectionism as a Concept of Economic Policy: Theoretical and Applied Aspects

K. V. Mokhnatkina, N. V. Naidenova, A. Y. Shkryabina

Kseniya V. Mokhnatkina, <https://orcid.org/0000-0003-0640-8704>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, kse339@yandex.ru

Natalia V. Naidenova, <https://orcid.org/0000-0003-0813-6191>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, nat.naid@yandex.ru

Anna Y. Shkryabina, <https://orcid.org/0000-0001-8611-6853>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, annjenni@mail.ru

Introduction. Changes in the balance of power in the global economy, the increasing role of the Asia-Pacific countries in international trade, the consequences of the global crisis of 2008–2009 led to a revision of foreign trade policy by both developed and developing countries, to an increased application of protective measures of national economy. **Theoretical analysis.** State economic policy aimed at protecting and realizing the interests of the national economy is protectionism in a broad sense. In a narrow



sense, protectionism is considered as a foreign trade policy. The use of historical and logical methods in the study of the foreign trade policy of protectionism made it possible to identify the main stages of its development and the characteristics of each stage.

Empirical analysis. The study analyzes the dynamics of the current and financial accounts of the balance of payments of Russia and the largest participants in international trade, shows the degree of their dependence on international trade and their vulnerability to the strengthening of protectionist measures. The article substantiates the need for Russia to pursue a policy of neo-protectionism, stimulate the generation of its own value chains and join regional chains, and actively participate in regional and preferential trade agreements. **Results.** At the new stage of the foreign trade policy of protectionism, its measures became more hidden, and the role of customs duties faded into the background. The desire to reduce non-tariff barriers, protect intellectual property rights, remove restrictions associated with manipulating the exchange rate, encourage regional integration, the conclusion of preferential trade agreements. In the future, having fulfilled a progressive role, regional and preferential agreements can be transformed into multilateral ones. The creation of a mechanism for such a transformation may become a new function of the reformed WTO.

Keywords: protectionism, free trade, tariff instruments, non-tariff restrictions, regionalization.

Received: 15.05.2020 / Accepted: 15.07.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. World Trade Statereview–2018. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts2017_e.pdf (accessed 12 July 2020).
2. Kiselev A. A. Navigational acts and British economic policy in the 17th – 18th centuries. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 4* [Science Journal of VolSU. Ser. 4], 2007, vol. 12, pp. 44–50 (in Russian).
3. The Tariff of Abominations of 1828. By Robert McNamara. Updated July 19, 2019. Available at: <https://www.thoughtco.com/tariff-of-abominations-1773349> (accessed 12 July 2020).
4. Mendeleev D. S. *Problemy ekonomicheskogo razvitiya Rossii* [Problems of the economic development of Russia]. Moscow, Izd-vo sotsial'no-ekonomicheskoi literatury, 1960. 616 p. (in Russian).
5. Smoot-Hawley Tariff Act. Available at: www.britannica.com/EBchecked/topic/550096/Smoot-Hawley-Tariff-Act (accessed 10 July 2020).
6. Belov A. *Japoniya: ekonomika i biznes* (Japan: economy and business). Available at: <https://iknigi.net/avtor-andrey-belov/145954-yaponiya-ekonomika-i-biznes-andrey-belov/read/page-7.html> (accessed 10 July 2020) (in Russian).
7. World Trade Organization. Annual Report 2020. Available at: <http://wto.org> (accessed 14 July 2020).
8. Park S.-C. U.S. Protectionism and Trade Imbalance between the U.S. and Northeast Asian Countries. *International Organisations Research Journal*, 2018, vol. 13, no. 2, pp. 86–114 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-05
9. Brexit Beyond Tariffs: The role of non-tariff measures and the impact on developing countries. *UNCTAD Research Paper* No. 42. UNCTAD/SER.RP/2020/1. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2020d1_en.pdf (accessed 10 July 2020).
10. OECD. Available at: URL: <https://stats.oecd.org/#> (accessed 14.07.2020).
11. Rodrik D. *Otkrovennyi razgovor o trgovle. Idei dlia razumnoi mirovoi ekonomiki* [Frank talk about trade. Ideas for a Smarter World Economy]. Moscow, Izd-vo Instituta Gajdara, 2019. 384 p. (in Russian).

Cite this article as:

Mokhnatkina K. V., Naidenova N. V., Shkryabina A. Y. Renaissance of Protectionism as a Concept of Economic Policy: Theoretical and Applied Aspects. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 366–373 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-366-373>



УДК 338.45

Институциональная составляющая промышленной политики Российской Федерации: особенности и проблемы формирования



Е. Н. Стариков, Л. А. Раменская

Стариков Евгений Николаевич, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой шахматного искусства и компьютерной математики, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, starik1705@yandex.ru

Раменская Людмила Александровна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и корпоративной экономики, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, gamen_lu@mail.ru

Введение. Для России выработка эффективной промышленной политики становится ответом на вызов сохранения конкурентоспособности и повышения производительности промышленного комплекса страны. Настоящее исследование направлено на выявление и систематизацию предпосылок и ограничений развития промышленности в контексте институциональной составляющей промышленной политики. **Теоретический анализ.** Рассмотрена историческая трансформация взглядов на промышленную политику. Выявлены ресурсно-отраслевой и институциональный подходы к промышленной политике, обосновано их различие. На основе литературного обзора обобщены специфические черты институциональной среды России: зависимость от траектории предшествующего развития, слабость институтов, институциональные ловушки, искажающие рыночные сигналы. **Эмпирический анализ.** На основе анализа статистической информации обосновано, что в течение последних десятилетий Россия углубляла свою сырьевую специализацию, при этом есть некоторые позитивные сдвиги, касающиеся качества институциональной среды. Анализ особенностей институциональной составляющей промышленной политики позволил выявить следующие поворотные направления: создание Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России; принятие закона о промышленной политике; модификация системы центральных органов исполнительной власти и совершенствование их взаимодействия; создание инфраструктуры фондов развития промышленности. Вместе с тем выявлен ряд ограничений институциональной среды. К числу наиболее существенных относятся: формальный и противоречивый характер стратегического планирования промышленного развития, дублирование полномочий и противоречия между формальными институтами государственной власти, создание системы «незавершенного» регулирования. **Результаты.** На основе анализа выявлено, что эффективные институты развития промышленной политики к настоящему моменту не сформированы, несмотря на постоянно изменяющуюся институциональную среду. Подтвержден тезис о ситуативности и фрагментарности институциональной составляющей существующей промышленной политики. **Ключевые слова:** промышленность, промышленная политика, институциональный подход.

Поступила в редакцию: 09.06.2020 / Принята: 30.06.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-374-383>

Введение

Замедление экономического роста России, наблюдаемое с 2012 г., вызвано, помимо неблагоприятных внешних потрясений, усугубивших состояние отечественной экономики, также и структурными внутренними причинами. Российская экономика ограничена своей институциональной базой, что снижает возможности прорывного роста.

Для России выработка эффективной промышленной политики становится ответом на вызов сохранения конкурентоспособности и повышения производительности промышленного комплекса страны.

Промышленный комплекс исторически оказывает существенное влияние на экономическую ситуацию, в результате чего проблемы поддержки и стимулирования развития промышленности традиционно входят в число базовых приоритетов, чем, в свою очередь, обусловлено повышенное внимание государства и научного сообщества к вопросам разработки и внедрения промышленной политики.

Несмотря на непрекращающуюся дискуссию среди специалистов по данной проблематике, до настоящего времени отсутствует единый подход к определению понятия «промышленная политика», она зачастую рассматривается тождественно общеэкономической, структурной и макроэкономической, спорными остаются и многие другие аспекты.

Настоящее исследование направлено на выявление и систематизацию предпосылок и ограничений развития промышленности в контексте институциональной составляющей промышленной политики.

Для достижения цели был выделен ряд задач:

- 1) критическое обобщение положений институционального подхода к промышленной политике;
- 2) выявление существующих тенденций развития промышленности;
- 3) определение особенностей институциональной составляющей промышленной политики России;
- 4) выявление и обоснование недостатков, присущих институциональной составляющей промышленной политики России.



Теоретический анализ

Исторически взгляды на промышленную политику претерпели существенную трансформацию. С началом индустриализации промышленная политика рассматривалась как основной инструмент решения важных социально-экономических и политических задач, в частности, поддержания национальной безопасности, преодоления территориальных диспропорций, смягчения социальной напряженности. Вплоть до 1950-х гг. большинство стран мира пользовались именно таким подходом к пониманию промышленной политики, которая была основным средством воздействия государства на экономическое развитие [1].

В наиболее промышленно развитых странах активная дискуссия о переосмыслении сущности и значения промышленной политики началась с 1970-х гг. [2]. Взгляды сторонников активной промышленной политики сталкиваются со сторонниками «принципа невмешательства» в деятельность рынков.

В начале 1990-х гг., в связи с коренным изменением модели экономического развития, в эту дискуссию вступила и Российская Федерация.

Успехи стран Азии, и в первую очередь Китая, привели к тому, что взгляды ряда авторитетных ученых (например Дж. Лина [3]) и международных институтов (МВФ, ОЭСР, Всемирный Банк) трансформировались от отрицания вмешательства государства в работу рынков до признания значенности промышленной политики.

Мировой экономический кризис 2008 г. привел к новому обострению дискуссии [4]. В более ранней нашей работе выделены структурные причины «ренессанса» исследовательского интереса к промышленной политике [5]. Здесь они будут кратко перечислены:

- снижение до 1% темпов роста традиционных промышленных отраслей;
- переход к низкоуглеродной экономике;
- трансформация промышленного производства под воздействием конвергенции «прорывных» технологий, прежде всего, в сфере информационных технологий (переход развитых стран к концепции Industry 4.0).

Существует множество трактовок понятия «промышленная политика», что приводит как к дискусионности данного понятия, так и к невозможности четкого определения ее объекта, содержания и целей.

Многообразие трактовок приводит к тому, что ряд исследователей данной дефиниции определяют промышленную политику довольно широко:

- «любая форма вмешательства государства, влияющая на отрасль как часть экономики» [6, р. 3];

– «любая форма вмешательства или государственной политики, пытающаяся улучшить деловую среду или изменить структуру экономической деятельности в пользу секторов, технологий или задач, которые, как ожидается, предложат лучшие перспективы для экономического роста или общественного благосостояния, чем были бы в отсутствие такого вмешательства» [7, р. 15].

Несмотря на то что данные определения позволяют описать все многообразие форм и моделей промышленной политики, они не могут быть основой для ее таксономии. Проведенный авторами анализ определений и трактовок понятия «промышленная политика» в нормативно-правовых документах, а также работах отечественных и зарубежных ученых позволил выделить два базовых подхода к описанию сущности данного понятия.

Первый подход – ресурсно-отраслевой. Как следует из названия, он сфокусирован на перераспределении государственных ресурсов в пользу отдельных отраслей (секторов экономики). В зависимости от целей государственного развития ресурсно-отраслевая промышленная политика может быть направлена на структурную перестройку всего промышленного производства, развитие приоритетных секторов экономики или сохранение структуры промышленного производства. Среди исследователей, придерживающихся данного подхода к промышленной политике, наиболее часто цитируются работы О. Грэма [7], Х. Пака и К. Сагги [8].

Второй подход – институциональный. В соответствии с ним под промышленной политикой следует понимать воздействие государства на промышленное развитие посредством развития системы соответствующих институтов. Сторонниками данного подхода являются Д. Родрик [9], Дж. Стиглиц [10], А. И. Татаркин, О. А. Романова [11], В. О. Завадников [12]. В определениях промышленной политики в рамках этого подхода часто отмечается, что конечной целью институциональных преобразований является инновационное развитие промышленности – переход к «новейшему технологическому укладу» [11]. Теоретическим базисом данного подхода является новая институциональная теория, основополагающими работами которой являются исследования Р. Коуза [13, 14], О. Уильямсона [15, 16] и Д. Норта [17–19].

Для России с ее высокой турбулентностью условий ведения бизнеса институциональный подход к промышленной политике позволяет учесть и предшествующее развитие, и возникшие институциональные ловушки [20], являющиеся следствием преобразований.



Россия, как и страны СНГ и Восточной Европы, столкнулась с необходимостью воссоздавать всю систему формальных и неформальных институтов в начале 1990-х гг. [21]. В результате сформировалась специфическая институциональная среда, сочетающая в себе черты неформальных социалистических институтов с формальными институтами рыночно развитых демократических стран.

Как отмечают исследователи, траектория развития институциональной среды России в переходный период определялась следующим:

– «эффектом колеи» (Path Dependence) – зависимостью от траектории предшествующего развития, которое проявляется, в частности, в углублении производства и экспорта природных ресурсов [22, с. 11];

– слабостью институтов [23] и институциональной среды в целом [24];

– институциональными ловушками, которые привели к искажению рыночных сигналов и возникновению ряда институциональных ограничений.

Е. Т. Гурвич выделяет следующий перечень институциональных ограничений [25, с. 352–353], оказывающих существенное влияние на развитие промышленного комплекса:

– чрезмерный размер государственного и квазигосударственного секторов экономики, что выводит значительную часть субъектов из сферы рыночных отношений;

– политика промышленного патернализма – поддержка неэффективных отраслей и компаний, которая может проявляться в мягких бюджетных ограничениях, например, в компенсации убытков

компаний, аффилированных с государством, что снижает их стимулы к повышению конкурентоспособности и блокирует «творческое разрушение» (по Й. Шумпетеру);

– слабость механизмов государственного управления из-за отсутствия их связи с экономическим результатом.

Таким образом, особенности институциональной среды накладывают ограничения на развитие промышленной политики и определяют ее эволюцию.

Рассмотрение промышленной политики в контексте институционального подхода позволит выявить точки роста и ограничения развития отечественного промышленного комплекса.

Эмпирический анализ

После того как были выявлены особенности инновационного подхода к промышленной политике, кратко проанализируем сложившиеся в промышленности тенденции развития.

На текущий момент Россия занимает первое место в мире по производству сахарной свеклы, второе – по производству природного газа и третье – по добыче нефти (табл. 1), что свидетельствует о преимущественно сырьевой направленности отечественной экономики.

О конкурентоспособности российской экономики можно судить на основании Индекса глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index) Всемирного экономического форума (табл. 2), который составляется для 141 страны на основе опроса руководителей компаний и общедоступных источников [27].

Таблица 1 / Table 1

Место, занимаемое Россией в мире по производству отдельных видов промышленной и сельскохозяйственной продукции в 2017 г. [26]

The Place for the Production of Certain Types of Industrial and Agricultural Products in 2017 [26]

Виды промышленной и сельскохозяйственной продукции	Место, занимаемое Россией
Сахарная свекла	1
Газ природный и попутный	2
Нефть добытая (включая газовый конденсат)	3
Электроэнергия, чугун, зерновые и зернобобовые культуры, скот и птица на убой (в убойном весе), картофель	4
Вывозка древесины	5
Уголь, молоко коровье	6
Цементы гидравлические, хлопчатобумажные ткани	8
Шерстяные ткани, обувь с верхом из кожи	12
Бумага и картон	13
Легковые автомобили (включая сборку)	14



Таблица 2 / Table 2

Россия в рейтинге глобальной конкурентоспособности [27]
Russia in the Global Competitiveness Index [27]

Индекс/субиндекс	2015	2016	2017	2018	2019
Место в общем рейтинге	45	45	43	43	43
Место России по субиндексам	–	–	–	–	–
Качество институтов	100	88	83	72	74
Инфраструктура	35	35	35	51	50
Макроэкономическая стабильность	40	40	53	55	43
Развитость финансового рынка	95	108	107	86	95
Динамизм бизнеса	80	72	71	51	53
Инновационный потенциал	68	56	49	36	32

На основании изменения индекса за пятилетний период можно судить о небольшом улучшении позиций в рейтингах, которое произошло за счет существенного роста качества институциональной среды, сопровождавшееся ростом динамизма бизнеса и увеличением инновационного потенциала. При этом оценки инфраструктуры демонстрируют негативную тенденцию.

В течение последних десятилетий Россия углубляла свою сырьевую специализацию, о чем

свидетельствует структура экспорта (табл. 3). За 19 лет доля минеральной продукции в структуре экспорта возросла на 20%, что в абсолютных величинах составило 236,5 млрд долл. США. Суммарная доля сырьевых товаров (металлургия, металлы, драгоценные камни, древесина) составляет 80% от общего экспорта в 2018 г. При этом доля машин, оборудования и транспортных средств сократилась на 26%, несмотря на всплеск роста в 2017 г.

Таблица 3 / Table 3

Товарная структура экспорта Российской Федерации (в фактически действовавших ценах), % к итогу [26]

Commodity Structure of Export of the Russian Federation (in Actual Prices), % to Total [26]

Наименование товарной отрасли	2000	2005	2010	2015	2018
Всего	100	100	100	100	100
в том числе:					
продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	1,6	1,9	2,2	4,7	5,5
минеральные продукты	53,8	64,8	68,5	63,8	64,8
продукция химической промышленности, каучук	7,2	6,0	6,2	7,4	6,1
кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
древесина и целлюлозно-бумажные изделия	4,3	3,4	2,4	2,9	3,1
текстиль, текстильные изделия и обувь	0,8	0,4	0,2	0,3	0,3
металлы, драгоценные камни и изделия из них	21,7	16,8	12,7	11,9	12,1
машины, оборудование и транспортные средства	8,8	5,6	5,4	7,4	6,5
прочие	1,5	1,0	–	1,5	1,6

Вместе с тем в товарной структуре импорта (табл. 4) доля машин, оборудования и транспортных средств неизменно растет (за рассматриваемый период на 50%).

Односторонняя сырьевая специализация делает Россию подверженной кризисам, связанным с колебаниями сырьевых рынков, и резко снижает

возможности страны по импорту современных технологий. В этих условиях большое значение имеет промышленная политика, создающая условия, способствующие инновационному развитию.

На данном этапе исследования будут охарактеризованы особенности институциональной составляющей промышленной политики России.



Таблица 4 / Table 4

**Товарная структура импорта Российской Федерации (в фактически действовавших ценах),
% к итогу [26]****Commodity Structure of Imports of the Russian Federation (in Actual Prices), % to Total [26]**

Наименование товарной отрасли	2000	2005	2010	2015	2018
Всего	100	100	100	100	100
в том числе: продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	21,8	17,7	15,9	14,6	12,4
минеральные продукты	6,3	3,1	2,3	2,7	2,1
продукция химической промышленности, каучук	18,0	16,5	16,1	18,6	18,3
кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,4	0,3	0,5	0,4	0,5
древесина и целлюлозно-бумажные изделия	3,8	3,3	2,6	2,0	1,6
текстиль, текстильные изделия и обувь	5,9	3,7	6,2	5,9	6,2
металлы, драгоценные камни и изделия из них	8,3	7,7	7,3	6,7	7,5
машины, оборудование и транспортные средства	31,4	44,0	44,4	44,8	47,3
прочие	4,1	3,7	–	4,3	4,0

В последние два десятилетия все мероприятия по развитию и модернизации отечественной промышленности формируются в результате действия новых формальных институтов и правил, установленных государством в экономике, наряду со старыми, унаследованными от прежней системы и до сих пор не отмененными, – явление известное как «эффект колеи». Совокупность таких институтов обеспечивает регулирование деятельности предприятий и определяет их поведение как непосредственно, так и опосредованно, благодаря действию эффекта сообщения институтов. При этом необходимо отметить, что формальные институты дополняются неформальными (унаследованными и теми, которые начали формироваться в новых экономических реалиях) или подменяются последними.

Среди вновь созданных формальных институтов, которые так или иначе определяют в последние годы процессы развития и модернизации промышленности, а также поведение субъектов хозяйствования, можно назвать те, которые регулируют отношения собственности, налоговую и денежно-кредитную систему, режимы внешней торговли; реализуют ценовой и валютный контроль; определяют порядок начала и ведения бизнеса, систему административного и судебного устройства и т. п.

К унаследованным от прежней хозяйственной системы формальным институтам, которые также в немалой степени определяют формирование тех или иных явлений в промышленности, можно отнести институты, регулирующие и регламентирующие трудовые отношения, со-

циальную защиту, образование, медицинское обслуживание, организацию науки и др.

Таким образом, можно сказать, что к институциональным достижениям современной промышленной политики России можно отнести образование и функционирование формальных институтов, обеспечивающих:

- антимонопольное регулирование и надзор за соблюдением правил входа на рынок;
- регламентацию и контроль создания и ликвидации промышленных предприятий;
- систематизацию и регламентацию системы разрешений на ведение определенных видов деятельности;
- контроль качества и безопасности товаров и услуг;
- контроль и регулирование использования и высвобождения трудовых ресурсов.

Для выявления ключевых тенденций развития институциональной составляющей промышленной политики России был проведен анализ основных направлений преобразований институциональной среды. В результате анализа были выделены следующие ключевые направления, являющиеся поворотными моментами институциональной трансформации.

1. С целью усовершенствования институциональной инфраструктуры развития национального промышленного комплекса был создан Совет при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, впоследствии преобразованный в Правительственную комиссию по модернизации экономики и инновационному развитию России. Основной



задачей комиссии является обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, а также научных организаций для рассмотрения вопросов, связанных с инновационным развитием и модернизационными процессами в экономике.

2. После многолетних дискуссий в 2014 г. был принят Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», ставший институциональным базисом реализации промышленной политики России на современном этапе развития.

3. Модифицирована система центральных органов исполнительной власти и утверждена новая схема их взаимодействия. Согласно существующей структуре системы центральных органов исполнительной власти, к вопросам формирования и реализации мероприятий промышленной политики имеют непосредственное отношение: Министерство промышленности и торговли РФ, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерство энергетики РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Министерство экономического развития РФ, Торгово-промышленная палата РФ, а также ряд других центральных органов исполнительной власти (государственные службы, агентства и инспекции).

4. На основе Закона «О промышленной политике» был создан институт развития – Фонд развития промышленности России, основной задачей которого является предоставление льготных займов для промышленных предприятий с целью технологического развития и перехода на технологии импортозамещения.

5. Создана сеть региональных фондов развития промышленности, решающих те же задачи, что и федеральный фонд, но в масштабе, имеющем значение для субъектов Российской Федерации. Основное отличие заключается в масштабе проектов: проекты, финансируемые федеральным Фондом развития промышленности, стоят более 100 миллионов, региональными – существенно меньше. На сегодняшний день функционируют более 60 региональных фондов развития промышленности.

Следует также отметить создание многочисленных инновационно-технических центров в регионах страны, развитие механизмов государственно-частного партнерства. Отдельного внимания заслуживает институт проектного финансирования и деятельность Внешэкономбанка как института развития и агента правительства.

Таким образом, можно утверждать, что в России наблюдается прогресс в отношении институционально-правового обеспечения развития промышленного комплекса, что, в свою очередь, создает благоприятные предпосылки для структурных преобразований в промышленности страны при условии четкого определения и следования приоритетным направлениям.

Вместе с тем следует отметить ряд проблем и нерешенных вопросов, сдерживающих прогрессивные структурные преобразования, общее развитие и ход модернизационных процессов в промышленности страны. Среди факторов, способствующих формированию несовершенного институционально-правового обеспечения развития промышленности России и приводящих к разбалансированной технологически отсталой структуре производственного сектора, по мнению авторов, можно выделить следующие:

- отсутствие единой долгосрочной стратегии развития промышленного сектора с четко сформированным видением будущих структурных ориентиров и действенной научно-технологической политики;

- несовершенное и неустойчивое нормативно-правовое обеспечение промышленного развития;

- перманентная перестройка механизмов и изменение инструментов регулирования экономических процессов;

- постоянная трансформация и несбалансированность системы государственных институтов, ответственных за формирование и реализацию промышленной политики;

- отсутствие эффективной системы обеспечения выполнения норм действующего законодательства.

Далее эти недостатки будут обоснованы более детально.

В соответствии с положениями институциональной теории, существует неразрывная связь между состоянием институтов, состоянием экономики в целом и развитием промышленности [28].

К сожалению, при проведении институциональной модернизации промышленности в России существование взаимозависимости и взаимообусловленности институтов и состояния производства фактически не учитывалось. Реформирование институтов осуществляется как самоцель, что довольно часто негативно отражается на ситуации в реальном секторе экономики.

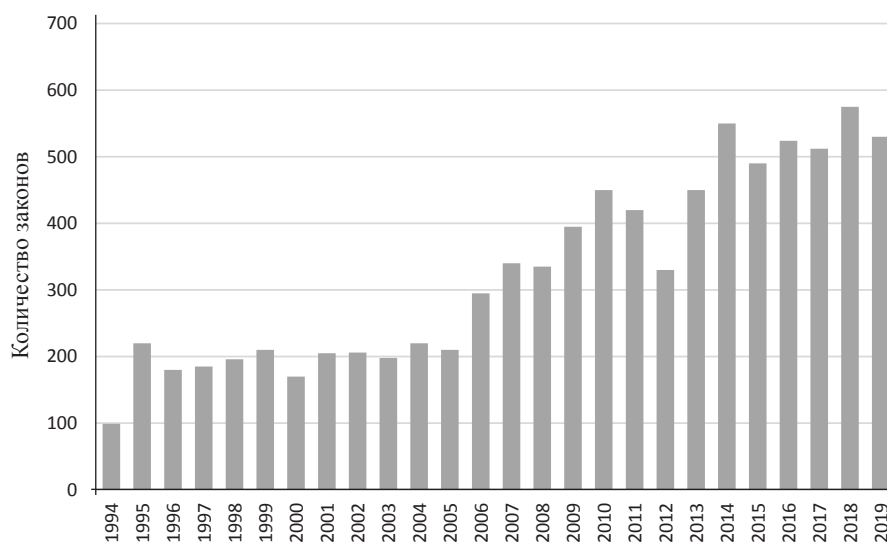
К недостаткам формирования программных документов, составляющих каркас промышленной политики, можно отнести отсутствие углубленного анализа, в том числе с применением научного инструментария.



В частности, принимаемые Государственной думой и правительством цели, направления и задачи промышленной политики зачастую представляют собой обобщение предложений и инициатив различных хозяйствующих субъектов: отдельных предприятий, отраслевых ассоциаций, включая отраслевых лоббистов, органов власти различных уровней. Очевидно, что каждый из них имеет свои представления о перспективах и проблемах развития отраслевой промышленности. В результате перечень направлений, задач и проектов развития становится очень пестрым и слабоструктурированным.

Сегодня ежегодно в Российской Федерации принимается порядка 20 000 нормативно-правовых актов, несколько тысяч из которых затрагивают вопросы непосредственно реализации про-

мышленной политики. Статистический анализ законодательства за период с середины 1990-х гг. до конца 2019 г. показывает уверенную тенденцию к увеличению числа принимаемых законов (рисунок). При этом качество принимаемых законов зачастую оставляет желать лучшего, что связано в том числе и с высокой скоростью их выпуска. Это, в свою очередь, влечет за собой прирост числа подзаконных актов. Сегодня своего рода традицией становится создание «незавершенного» регулирования, когда количество отсылочных норм во многих из принимаемых в последние годы законов достигает нескольких десятков, делегируя при этом все новые и новые полномочия на уровень различных нижестоящих ветвей исполнительной власти и в регионы.



Количество принятых в России федеральных законов [29]

Fig. The Number of Federal Laws Adopted in Russia [29]

Существующие масштабы создания нового и корректировок имеющегося регулирования промышленного развития страны связаны с тем, что разработка формальных правил стала основным способом реагирования государственной власти на любые проблемы в функционировании реального сектора экономики. Принятие федерального закона, акта Правительства РФ, ведомственного нормативного правового акта, а зачастую и просто плана реализации тех или иных мер или мероприятий позиционируется в качестве неотъемлемого, а часто и конечного этапа выполнения своих функций органом власти любого уровня. Таким образом, изменение регулирования становится основным элементом подотчетности государственных институтов властным структурам, стоящим выше в иерархии, и «подменяет»

подотчетность властей обществу. В то же время вопросы последующей реализации принятых решений, оценки фактического достижения заявленных целей регулирования, а самое главное – полезного эффекта не становятся публичным продуктом и не находят должного отражения в актуальной повестке.

Существенной проблемой формирования и реализации институциональной составляющей промышленной политики России, по мнению авторов, является то, что в нашей стране отсутствует целостная система стратегического планирования промышленного развития. Приоритеты и направления развития реального сектора экономики определяются в общегосударственных стратегических документах, в отраслевых, межотраслевых, государственных



целевых программах, концепциях, стратегиях. Все эти документы мало связаны между собой, содержат слишком широкий перечень приоритетов развития, не сопровождаются реалистичными планами мероприятий и соответствующим ресурсным обеспечением. Такой подход не позволяет обеспечить концентрацию ограниченных ресурсов на основных направлениях развития и реформирования промышленности.

В частности, созданная система национальных проектов существует параллельно системе государственных программ, по которым осуществляется основное отраслевое и региональное финансирование.

Кроме того, управление и регулирование развития производственных секторов и сфер рассредоточено между отраслевыми и функциональными министерствами и ведомствами.

Проблема заключается в частичном дублировании функционала и полномочий между различными органами власти, отличие критериев и задач промышленного развития, а также различия в отношении к промышленности как к объекту управления приводят к созданию дополнительных административных барьеров.

Например, Министерство финансов, рассматривающее промышленность как базу накопления бюджета, как правило, выступает против предложений о различных налоговых льготах, эту базу наполняющих.

Результаты

В связи с вышеизложенным об эффективности институциональной составляющей государственной промышленной политики России можно будет говорить тогда, когда будут созданы институты, предоставляющие стимулы для развития промышленному комплексу.

Принимая во внимание сложившуюся к настоящему моменту ситуацию, можно констатировать, что в настоящее время в России подобные эффективные институты пока еще не сформировались. С другой стороны, нельзя не отметить, что созданная в основном критическая масса новых экономических отношений, институтов и структур формирует необходимые предпосылки для реализации потенциала рыночной модели развития промышленности, однако она все еще находится в процессе перманентных изменений, причем не всегда прогрессивного характера (например, неконкурентный передел собственности, корректировки законодательства под влиянием отраслевого лобби и т.д.).

Данные проблемы указывают на определенную слабость государственной промышленной политики России, которую сегодня

можно охарактеризовать как ситуативную и фрагментарную, стратегически невыверенную. При этом важнейшее направление работы по формированию эффективной промышленной политики России связано с созданием целостной и комплексной институциональной системы, включающей эффективные институты поддержки развития промышленного комплекса, действующие в рамках единого законодательного и нормативно-правового поля.

Список литературы

1. Hills J. Information Technology and Industrial Policy. L. : Routledge, 2018. 371 p.
2. Owen G. Industrial policy in Europe since the Second World War : What has been learnt? // ECIPE Occasional Paper. 2012. № 1. URL: <https://ecipe.org/publications/industrial-policy-europe-second-world-war-what-has-been-learnt/> (дата обращения: 20.05.2020).
3. Lin J. New Structural Economics : A Framework for Re-thinking Development // World Bank Research Observer. 2011. Vol. 26, iss. 2. P. 193–221.
4. Aiginger K., Rodrik D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century // Journal of Industry, Competition and Trade. 2020. № 20. P. 189–207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
5. Стариков Е. Н., Раменская Л. А. Международный опыт формирования и реализации промышленной политики // Региональная экономика : теория и практика. 2020. Т. 18, № 2 (473). С. 249–264.
6. Federico G., Foreman-Peck J. European industrial policy : Introduction // European industrial policy : The twentieth-century experience / eds. J. Foreman-Peck, G. Federico. N. Y. : Oxford University Press, 1999. P. 1–17.
7. Graham O. L. Losing Time : The Industrial Policy Debate. Cambridge : Harvard University Press, 1994. 370 p.
8. Pack H., Saggi K. The case for industrial policy : A crucial survey. URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3839> (дата обращения: 18.05.2020).
9. Rodrick D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. URL: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf> (дата обращения: 18.05.2020).
10. Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E. Industrial Policy and Development : The Political Economy of Capabilities Accumulation. Oxford : Oxford University Press, 2009. 143 p.
11. Татаркин А. И., Романова О. А. Промышленная политика : генезис, региональные особенности и законодательное обеспечение // Экономика региона. 2014. № 2. С. 9–21.
12. Завадников В. О промышленной политике Российской Федерации // Общество и экономика. 2007. № 2–3. С. 5–39.
13. Coase R. H. The Institutional Structure of Production // American Economic Review. 1992. Vol. 82, № 4. P. 713–719.



14. Coase R. H. The New Institutional Economics // American Economic Review. 1998. Vol. 88, № 2. P. 72–74.
15. Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism. N. Y. : Free Press, 1985. 450 p.
16. Williamson O. E. The New Institutional Economics : Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38, № 3. P. 595–613.
17. North D. Institutions and economic growth : A historical introduction // World Development. 1989. Vol. 17, № 9. P. 1319–1332.
18. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge : Cambridge University Press. 1990. 160 p.
19. North D. Institutions // Journal of Economic Perspective. 1991. Vol. 5, № 1. P. 97–112.
20. Polterovich V. Institutional Trap // The New Palgrave Dictionary of Economics / eds. L. E. Blume, S. N. Durlauf. L. : Palgrave Macmillan, 2017. P. 1–7. URL: https://www.researchgate.net/publication/311907319_Institutional_Trap (дата обращения: 12.04.2020).
21. Smallbone D., Welter F. Conceptualising entrepreneurship in a transition context // Int. J. Entrepreneurship and Small Business. 2006. Vol. 3, № 2. P. 190–206.
22. Хуреев П. М. Россия после кризиса – эффект колеи // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). 2010. Т. 2, № 2. С. 7–26.
23. Bessonova E., Gonchar K. Bypassing weak institutions in a large late-comer economy // Journal of Institutional Economics. 2015. Vol. 11, № 4. P. 847–874.
24. Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. Institutions and Entrepreneurship Development in Russia : A Comparative Perspective // Journal of Business Venturing. 2008. Vol. 23, № 6. P. 656–672. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.01.005>
25. Gurvich E. Institutional constraints and economic development // Russian Journal of Economics. 2016. Vol. 2, № 4. P. 349–374. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.11.002>
26. Россия в цифрах. 2019. Крат. стат. сб. М. : Росстат, 2019. 549 с.
27. The Global Competitiveness Index. URL: <https://www.weforum.org/> (дата обращения: 12.05.2020).
28. Винслав Ю. Б. Промышленно-инновационная политика в системе государственного управления экономикой : новейшие модернизационные проблемы и подходы к их решению // Российский экономический журнал. 2018. № 3. С. 3–27.
29. Государственная дума : [сайт]. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 12.05.2020).

Образец для цитирования:

Стариков Е. Н., Раменская Л. А. Институциональная составляющая промышленной политики Российской Федерации: особенности и проблемы формирования // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 374–383. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-374-383>

Institutional Component of the Industrial Policy of the Russian Federation: Features and Problems of Formation

Y. N. Starikov, L. A. Ramenskaya

Yevgeniy N. Starikov, <https://orcid.org/0000-0002-3465-7233>, Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta / Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, starik1705@yandex.ru

Liudmila A. Ramenskaya, <https://orcid.org/0000-0003-3884-4500>, Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta / Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, Russia, ramen_lu@mail.ru

Introduction. For Russia, the development of an effective industrial policy is a response to the challenge of maintaining competitiveness and increasing the productivity of the country's industrial complex. The study aims to identify and systematize the prerequisites and limitations of industrial development in the context of the institutional component of industrial policy. **Theoretical analysis.** We have considered the historical transformation of views on industrial policy, identified resource-industry and institutional approaches to industrial policy, and justified their differences. Based on the literature review the specific features of the institutional environment of Russia have been summarized: path dependence of previous development, weakness of institutions, institutional traps, distorting market signals. **Empirical analysis.** The analysis of

statistical information made it possible to substantiate that over the past decades, Russia has deepened its raw material specialization, while there are some positive changes regarding the quality of the institutional environment. The analysis of the features of the institutional component of industrial policy made it possible to identify the following turning points: the creation of the Presidential Council on the modernization of the economy and innovative development of Russia; the adoption of a law on industrial policy; the modification of the system of central executive bodies and the improvement of their interaction; creation of infrastructure of the Industrial Development Funds. At the same time, a number of restrictions on the institutional environment have been identified. The most significant are: the formal and contradictory nature of the strategic planning of industrial development, duplication of powers and contradictions between formal institutions of state power, the creation of a system of "incomplete" regulation. **Results.** The analysis has revealed that effective institutes for the development of industrial policy have not yet been formed, despite the permanently changing institutional environment. The thesis on situational and institutional component of the fragmentation of the existing industrial policy has been confirmed.

Keywords: industry, industrial policy, institutional approach.

Received: 09.06.2020 / Accepted: 30.06.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)



References

1. Hills J. *Information Technology and Industrial Policy*. London, Routledge, 2018. 371 p.
2. Owen G. Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt? *ECIPE Occasional Paper*, 2012, no. 1. Available at: <https://ecipe.org/publications/industrial-policy-europe-second-world-war-what-has-been-learnt/> (accessed 20 May 2020).
3. Lin J. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *World Bank Research Observer*, 2011, vol. 26, iss. 2, pp. 193–221.
4. Aiginger K., Rodrik D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2020, no. 20, pp. 189–207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
5. Starikov Y. N., Ramenskaya L. A. International experience in the formation and implementation of industrial policy. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, no. 2 (473), pp. 249–264 (in Russian).
6. Federico G., Foreman-Peck J. European industrial policy: Introduction. In: J. Foreman-Peck, G. Federico (eds.). *European industrial policy: The twentieth-century experience*. New York, Oxford University Press, 1999, pp. 1–17.
7. Graham O. L. *Losing Time: The Industrial Policy Debate*. Cambridge, Harvard University Press, 1994. 370 p.
8. Pack H., Saggi K. *The case for industrial policy: A crucial survey*. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3839> (accessed 18 May 2020).
9. Rodrik D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Available at: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf> (accessed 18 May 2020).
10. Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 143 p.
11. Tatarin A. I., Romanova O. A. Industrial policy: Genesis, regional features and legislative support. *Economy of Region*, 2014, no. 2, pp. 9–21 (in Russian).
12. Zavadnikov V. About the industrial policy of the Russian Federation. *Obschestvo i ekonomika* [Society and Economics], 2007, no. 2–3, pp. 5–39 (in Russian).
13. Coase R. H. The Institutional Structure of Production. *American Economic Review*, 1992, vol. 82, no. 4, pp. 713–719.
14. Coase R. H. The New Institutional Economics. *American Economic Review*, 1998, vol. 88, no. 2, pp. 72–74.
15. Williamson O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press, 1985. 450 p.
16. Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 2000, Vol. 38, no. 3, pp. 595–613.
17. North D. Institutions and economic growth: A historical introduction. *World Development*, 1989, vol. 17, no. 9, pp. 1319–1332.
18. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. 160 p.
19. North D. Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 1991, vol. 5, no. 1, pp. 97–112.
20. Polterovich V. Institutional Trap. In: L. E. Blume, S. N. Durlauf (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 1–7. Available at: https://www.researchgate.net/publication/311907319_Institutional_Trap (accessed 12 April 2020).
21. Smallbone D., Welter F. Conceptualising entrepreneurship in a transition context. *Int. J. Entrepreneurship and Small Business*, 2006, vol. 3, no. 2, pp. 190–206.
22. Nureyev R. M. Russia after the crisis – Path Dependence. *Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy* – Journal of institutional studies, 2010, vol. 2, no. 2, pp. 7–26 (in Russian).
23. Bessonova E., Gonchar K. Bypassing weak institutions in a large late-comer economy. *Journal of Institutional Economics*, 2015, vol. 11, no. 4, pp. 847–874.
24. Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. Institutions and Entrepreneurship Development in Russia: A Comparative Perspective. *Journal of Business Venturing*, 2008, vol. 23, no. 6, pp. 656–672. DOI: 10.1016/j.jbusvent.2008.01.005
25. Gurvich E. Institutional constraints and economic development. *Russian Journal of Economics*, 2016, vol. 2, no. 4, pp. 349–374. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.11.002>
26. *Rossiia v tsifrakh. 2019. Kratkiy statisticheskiy sbornik* [Russia in numbers. 2019. Brief statistical compilation]. Moscow, Rosstat Publ., 2019. 549 p. (in Russian).
27. The Global Competitiveness Index. Available at: <https://www.weforum.org/> (accessed 12 May 2020).
28. Vinslav Y. B. Industrial and Innovative Policy in the System of Public Administration: The Latest Modernization Problems and Approaches to Their Solution. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2018, no. 3, pp. 3–27 (in Russian).
29. *Gosudarstvennaya дума* (State Duma. Site). Available at: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (accessed 12 May 2020).

Cite this article as:

Starikov Y. N., Ramenskaya L. A. Institutional Component of the Industrial Policy of the Russian Federation: Features and Problems of Formation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 374–383 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-374-383>



УДК 330.341.4:332.12

Асимметричность структурного развития экономики регионов России

О. Ю. Красильников

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

Введение. В статье исследуется асимметрия развития экономической структуры регионов России. Она обусловлена неравномерностью, разнонаправленностью, различием качественных и количественных характеристик, временной дихотомией структурных сдвигов с точки зрения пространственного строения экономики страны. **Теоретический анализ.** Автор рассматривает понятия симметрии и асимметрии экономической структуры региона, а также структурных сдвигов в региональной экономике. Исследуются различные подходы к измерению асимметричности территориальной экономической структуры, в частности, метод отклонения от стандартных параметров и балансовый метод. Проводится сравнительный анализ асимметричности развития структуры экономики Саратовской и Самарской областей. Отмечено выходящее за рамки симметрии развитие автомобилестроения в Самарском и электроэнергетики в Саратовском регионах. При этом эти диспропорции могут оказывать позитивное влияние, дополняя друг друга в процессе кооперации региональных экономических структур. **Результаты.** С точки зрения теории сравнительных преимуществ, делается вывод о том, что асимметричные структурные сдвиги внутри регионов могут вести к росту структурной симметрии в межрегиональных экономических системах. При этом происходит синергетическое взаимодействие структуры экономики различных регионов, что ведет к увеличению производительности и эффективности национального хозяйства в целом. **Ключевые слова:** асимметрия, симметрия, структурные сдвиги, региональная экономика.

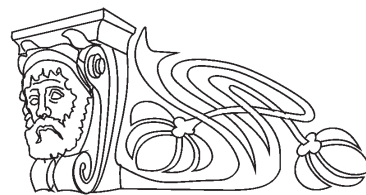
Поступила в редакцию: 30.04.2020 / Принята: 30.06.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-384-390>

Введение

Асимметричность структурного развития экономики регионов обусловлена уровнем территориальной дифференциации, которая характеризует степень и качество единства пространственного строения экономической, социальной, политической и иной жизни общества в границах конкретного государства [1, с. 40]. Основная тенденция современного этапа развития – усиление региональной неравномерности структурных сдвигов в российской экономике.



Содержание неравномерности структурных сдвигов в экономике определяется следующими различиями основных качественных и количественных характеристик:

1) разнонаправленная динамика сдвигов, охватывающих одинаковые элементы в структуре различных региональных экономических систем, когда, например, доля машиностроения в одном регионе растет (положительная динамика), а в другом снижается (отрицательная динамика);

2) различное качество структурных сдвигов в экономике. Так, в некотором регионе увеличение доли машиностроительной отрасли может происходить за счет экстенсивного роста традиционных технологических укладов (ТУ), например тяжелого машиностроения. Снижение же доли данной отрасли в другом регионе может объясняться структурной перестройкой, переходом на перспективные технологии (приборостроение, робототехнику), соответствующие передовым ТУ. Для выявления положительного или отрицательного качества необходимо сопоставить структурные изменения с прогрессивными трендами развития экономики на пути движения к постиндустриальному обществу. В этом случае структурный сдвиг в сторону увеличения доли тяжелого машиностроения можно оценить с точки зрения количественных показателей как растущий, но регрессивный с позиции качества. Второй сдвиг, несмотря на то что он связан со снижением доли машиностроительной отрасли, соответствует прогрессивным тенденциям развития экономики;

3) существенное различие количественных характеристик сопоставимых структурных сдвигов в различных регионах, характеризующееся их долей в структуре экономики;

4) неравномерность во времени возникновения и прохождения отдельных этапов структурных сдвигов в экономике различных регионов, отражающая их асинхронность и существующие временные лаги.

Теоретический анализ

Для начала обратимся к понятию асимметрии структурных сдвигов в экономике. Можно говорить об асимметричности в структуре развития региональных и других экономических



систем: предприятий, отраслей, национального и мирового хозяйства в целом. «Асимметрия» является антитезой к понятию «симметрия» и трактуется как ее нарушение. Относительно же самой категории «симметрия» имеется, по крайней мере, две точки зрения.

Согласно первой, симметрия – это соразмерность, пропорциональность частей какого-либо предмета или явления, расположенных по обе стороны от центра или середины. В соответствии со второй точкой зрения, с которой мы согласны, симметрия – это понятие, характеризующее состояние, когда объекты остаются имманентными сами себе или друг другу при осуществлении над ними определенных действий. В нашем случае – это сохранение основных интегративных (интегральных, сущностных) качеств экономических систем при осуществлении в них структурных сдвигов [2, с. 17]. Таким образом, нарушение симметричности следует трактовать как асимметрию, которая, с точки зрения диалектического закона отрицания-отрицания, является обратной стороной симметрии.

Исследование хозяйственной асимметрии структуры регионов России как разновидности неравномерности развития структурных сдвигов в экономике обусловлено целым рядом причин, основными из которых являются: значительная дифференциация территорий по уровню экономического развития; усиление экономической диспропорциональности, зачастую проявляющееся в крайних формах регионального сепаратизма, изоляционизма и дезинтеграции экономического пространства.

Таким образом, если свойства системы отклоняются от параметров некоего стандартного или типичного состояния, то ее строение следует рассматривать как асимметричное. Стандартное состояние выступает в данном случае в качестве шкалы измерения асимметрии. В качестве подобных стандартов следует рассматривать среднестатистические либо научно обоснованные показатели, такие как «среднедушевой доход», «уровень потребления» и им подобные. Соответственно, отклонение от их значений будет показывать степень асимметричности каждого из параметров по тому или иному региону. Совокупность подобных отклонений от стандартного состояния по регионам будет характеризовать экономическую асимметрию, т. е. устойчивые во времени и пространстве разрывы качественных и количественных показателей структурных сдвигов в экономике регионов.

На наш взгляд, подобный подход к исследованию экономической асимметрии в развитии регионов мало применим в силу отсутствия надеж-

ных качественных и количественных стандартов, описывающих развитие региона с точки зрения как возможности, так и необходимости их выработки. Развитие структуры экономики регионов происходит нелинейно, одни структурные сдвиги сменяются другими, норма и отклонение от нее меняются местами, симметрия заменяется асимметрией. Многие качественные характеристики регионального развития, такие как инвестиционный потенциал, качество жизни или индекс счастья, очень сложно или вообще невозможно измерить. Кроме того, спорным является вопрос о необходимости законодательного оформления на региональном уровне такого показателя, как, например, прожиточный минимум. На наш взгляд, в целях выравнивания экономического развития различных территорий и ликвидации асимметричности данный показатель следовало бы сделать единым для всех регионов страны. Таким образом, указанный подход вряд ли применим к изучению проблематики асимметрии структурных сдвигов в региональных экономических системах.

Ряд ученых в целях снижения асимметричности и оптимизации развития экономической структуры регионов предлагают использовать метод построения различных балансовых моделей региональных структурных сдвигов [3]. Подобные модели строятся на основе межотраслевого баланса, представляющего собой матрицу индексов структурных сдвигов, где по горизонтали и вертикали располагаются основные отрасли экономики региона. Соответственно, процентное изменение индексов отражает трансформацию межотраслевых пропорций. Баланс нацелен на обеспечение максимизации валового регионального продукта в условиях заданной системы ограничений (ресурсов). Важнейшие расчетные показатели баланса – производство и распределение продукции отраслей экономики региона. Переменными являются не только объемы продукции, но и показатели внешнеэкономической деятельности.

По мнению разработчиков, новизна указанных моделей заключается в необходимости расчета интегрального эффекта от структурных сдвигов. Математически каждой модели оптимизации структурных изменений в регионе ставится двойственная задача: максимизация результатов (валового регионального продукта) при минимизации использования ресурсов.

На наш взгляд, указанные модели имеют существенный недостаток. Он выражается в зависимости от субъективного представления о целевых экономических параметрах регионального развития, в частности, от показателей



выпуска продукции отраслей региона, значений внешнеэкономической деятельности, а также от нормативно задаваемых цен. На практике нарушение хотя бы одного из указанных параметров (что бывает довольно часто) по цепочке ведет к рассогласованию функционирования всей системы в целом. Предлагаемые модели не учитывают сиюминутных колебаний экономической конъюнктуры, а также реальных направлений движения товарных, финансовых, информационных, интеллектуальных и миграционных потоков. Кроме того, попытка внедрения подобных моделей в практику планирования и управления на уровне народного хозяйства СССР показала свою несостоятельность и в итоге потерпела неудачу.

Мы предлагаем другой подход к пониманию и измерению региональной асимметрии структурных сдвигов в экономике. Структурные сдвиги следует признать симметричными, если они ведут к поддержанию симметрии экономической структуры региона и имманентно присущих ей интегративных качеств. Отсюда асимметричными структурными сдвигами будут такие, которые ведут к нарушению симметрии региональной экономической структуры, видоизменению основных системообразующих качеств. При этом в результате подобных сдвигов экономика региона приобретает новые качества, отражающие ее специализацию и место в процессе межрегионального разделения труда. Асимметрия структурных изменений в экономике регионов может возникать в результате различных качественных и количественных проявлений неравномерности развития сдвигов.

Таким образом, возникает вопрос об уровне асимметрии структурных сдвигов в экономике регионов с точки зрения их позитивного или негативного влияния на региональное хозяйство. Позитивный характер асимметрии структурного развития экономики регионов определяется процессом региональной специализации и, как следствие, ведет к повышению производительности труда. Однако указанная асимметрия приносит положительный эффект до тех пор, пока не приводит к возникновению структурных деформаций и диспропорций. Эти негативные явления могут привести к дезинтеграции экономического пространства региона, хозяйственному сепаратизму и, как следствие, к снижению эффективности функционирования региональной экономики в целом.

Согласно оптимуму по Парето, приемлемым будет считаться такой уровень асимметрии структурного развития экономики регионов, при котором происходит увеличение производительности труда и эффективности структуры национальной

экономики страны и не ухудшается хозяйственное положение ни одного из регионов.

В связи с этим необходимо отметить, что региональную асимметрию можно измерить с помощью показателей обеспеченности функционирования экономики региона имеющимися ресурсами в сопоставлении с валовым региональным продуктом, проще говоря, с точки зрения покрытия совокупных социально-экономических расходов региональными доходами. Другим показателем эффективности региональной экономической структуры может быть наличие или отсутствие бюджетного дефицита. Предлагается рассчитывать соответствующий коэффициент (K), в числителе которого расположены доходы, а в знаменателе – расходы региона. В зависимости от значения этого параметра можно выделить дотационные регионы ($K < 1$) и регионы-доноры ($K > 1$). Указанный коэффициент, несомненно, носит структурный характер, поскольку показывает долю совокупных расходов региона в его доходах. Изменение данного показателя характеризует соответствующий структурный сдвиг, влияющий на экономику региона с точки зрения ее самокупаемости и самофинансирования.

Не оспаривая в целом важность подобного исследования, рассмотрим один из аспектов региональной асимметрии структурных сдвигов, а именно асимметрию сдвигов в отраслевой структуре промышленности на примере Саратовской и Самарской областей. С точки зрения ординалистского (порядкового) подхода, именно в сравнении можно выделить наиболее важные несоответствия в отраслевой структуре, которые в целом отражают асимметричность структурного развития экономики регионов (таблица). Абсолютной симметрией регионального хозяйства, состоящего, например, из 10 отраслей, станет такое состояние отраслевой структуры, когда каждая из этих отраслей будет иметь долю в 10% по отношению к совокупному выпуску продукции в экономике региона. Любое отклонение от этого показателя характеризует асимметричность регионального экономического развития.

Наиболее ярким проявлением асимметрии в Самарской области, начиная еще с советских времен, является структурный сдвиг в сторону увеличения доли машиностроения, прежде всего автомобилестроения. В 2018 г. производство различных транспортных средств составляло 29,3% в структуре промышленности региона. Кроме того, значительную долю ней составляет добыча полезных ископаемых (24,48%). Симметрию структурного развития Самарской области в некоторой степени отражает производство химиче-



Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности в 2018 г. (в фактически действовавших ценах)

Table. Volume of Own-Produced Goods Shipped, Works and Services Performed In-House by Types of Economic Activity in 2018 (in Actual Prices)

Виды деятельности	Самарская область		Саратовская область	
	млн руб.	%	млн руб.	%
Добыча полезных ископаемых	368 183	24,48	42 026	8,4
Обрабатывающие производства, в том числе:				
производство пищевых продуктов	116 061	7,7	80 559	16,1
производство текстильных изделий и одежды	4609	0,3	4427	0,9
обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	922	0,06	481	0,1
производство бумаги и бумажных изделий	2155	0,14	987	0,2
деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	1686	0,11	1524	0,3
производство химических веществ и химических продуктов	185 041	12,3	85 459	17,1
производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	15 277	1,01	1870	0,4
производство резиновых и пластмассовых изделий	41 982	2,8	11 384	2,3
производство прочей неметаллической минеральной продукции	28 251	1,87	24 912	5,0
производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	44 846	2,98	20 687	4,1
производство компьютеров, электронных и оптических изделий	6205	0,4	23 553	4,7
производство электрического оборудования	40 772	2,7	7582	1,5
производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	25 807	1,7	22 294	4,5
производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	391 200	26,0	6071	1,2
производство прочих транспортных средств и оборудования	49 628	3,3	31 492	6,3
производство мебели	2711	0,2	10 029	2,0
производство прочих готовых изделий	1780	0,12	574	0,1
ремонт и монтаж машин и оборудования	15 521	1,03	9315	1,9
Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха	125 309	8,3	101 302	20,3
Водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	37 642	2,5	12 763	2,6
Всего	1 505 588	100,0	499 291	100,0

Сост. по: [4, с. 163; 5, с. 34–35].

ских веществ и продуктов (12,3%) и обеспечение электрической энергией, газом и паром (8,3%). При этом следует отметить явную недостаточность региональной экономики в потреблении электроэнергии. Асимметричность структуры региона с точки зрения низкого уровня развития проявляется в деревообработке (0,06%), полиграфии (0,11%), производстве бумажных изделий (0,14%) и мебели (0,2%).

В Саратовской области асимметрия экономической структуры выражается, прежде всего, в развитии электроэнергетической отрасли (20,3%), а кроме того, в производстве пищевых (16,1%) и химических (17,1%) продуктов. С точ-

ки зрения симметрии можно отметить добычу полезных ископаемых (8,4%). Слабым звеном развития структуры региональной экономики являются деревообработка (0,1%), производство бумажных изделий (0,2%) и полиграфическая деятельность (0,3%).

Указанные структурные диспропорции в экономике рассматриваемых регионов привели к тому, что доминирующей отраслью Саратовской области стала электроэнергетика, а Самарской – машиностроение, в первую очередь автомобилестроение в городе Тольятти. В подобном позиционировании места регионов в межрегиональном разделении труда заключается становление



интегративных качеств рассматриваемых экономических систем. Диспропорциональность развития структурных сдвигов привела к серьезному уровню региональной асимметрии. Саратовская область стала энергоизбыточным регионом, а Самарская, напротив, энергонедостаточным. В то же время Саратовский регион нуждается в производимой Самарской областью продукции машиностроения (тольяттинских автомобилях), а та в свою очередь – в дополнительных энергетических мощностях.

Основной причиной, объясняющей рост асимметричности в развитии отраслевой структуры экономики рассматриваемых нами регионов, является уже сложившаяся к 1991 г. асимметрия отраслевой структуры промышленности Самарской и Саратовской областей. Таким образом, существующая на сегодняшний день асимметричность структуры экономики указанных регионов имеет глубокие генетические корни, которые берут свое начало в централизованно планируемой советской экономике. Еще одной причиной стало усиление специализации регионального хозяйства. Так исторически сложилось, что в Саратовской области ускоренными темпами развивалась электроэнергетика (Саратовская ГЭС, Балаковская АЭС), а в Самарской – приоритет традиционно принадлежал машиностроению (АвтоВАЗ и связанные с ним предприятия, ракетостроение).

Развитие структурных сдвигов в экономике происходит в диалектическом единстве симметрии и асимметрии. В соответствии с диалектическим законом отрицания-отрицания рост асимметрии изменяющихся региональных структур зачастую может сопровождаться усилением симметрии в межрегиональных экономических системах. В нашем примере взаимодействие асимметричных структурных сдвигов роста доли машиностроения в Самарской области и электроэнергетики в Саратовской ведет к их взаимодополнению. Самара поставляет в Саратов автомобили, а тот в свою очередь электроэнергию для их производства. Таким образом, асимметричные структурные сдвиги в экономике регионов ведут к росту структурной симметрии межрегиональных территориальных образований.

Чтобы оценить, насколько указанные нами структурные сдвиги, ведущие к усилению региональной асимметрии, носят позитивный или негативный характер, необходимо сопоставить их с прогрессивным направлением движения к постиндустриальному обществу. Также следует понять, сопутствуют они или нет росту эффективности функционирования региональных и межрегиональных экономических систем, а также экономики России в целом.

В целях сглаживания негативных последствий развития асимметричных структурных диспропорций возможны два пути.

1. Для снижения асимметричности развития экономики регионов необходимо осуществление следующих структурных сдвигов: увеличение доли электроэнергетики в Самарской и машиностроения в Саратовской областях. Данный, казалось бы, наиболее очевидный путь требует значительных инвестиций в экономику большинства субъектов РФ, так как их структура является во многом асимметричной. В будущем это может привести к усилению регионального изоляционизма самодостаточных экономических систем. Таким образом, в плане эффективности функционирования вредна как гипертрофированная асимметрия, так и полная симметричность региональных экономик.

Стратегию выравнивания экономического развития регионов можно считать оправданной, если при этом будет достигнуто экономическое равновесие между регионами в плане возможности покрытия их расходов собственными доходами и снижения доли межбюджетного перераспределения средств на основе трансфертов и субсидий.

2. Второй путь предполагает развитие межрегионального обмена продукцией соответствующих отраслей, которые дополняют экономику регионов согласно классическому принципу сравнительных преимуществ. При этом происходит синергетический эффект взаимодействия сдвигов в экономической структуре российских регионов. Оптимальному перераспределению материальных, финансовых, миграционных, информационных и других ресурсов между различными региональными экономическими системами способствует эффективный механизм структурных сдвигов на межрегиональном уровне. Однако на пути такого перераспределения встречаются объективные и субъективные препятствия. В первую очередь, это гипертрофированный монополизм, который присущ российской экономике. Кроме того, барьерами на пути оптимизации структурных сдвигов становятся национальный и региональный сепаратизм, неразвитая транспортная и информационная инфраструктура, что приводит к изоляционизму и дезинтеграции социально-экономического пространства России.

Рассмотренная нами асимметрия региональной структуры представляет собой частный случай, так как экономики Самарской и Саратовской областей являются открытыми системами и связаны с другими регионами России. С помощью ординалистского (порядкового) подхода



можно исследовать асимметрию в структурном развитии между двумя любыми субъектами РФ. Доработав предложенную методологию, возможно изучение асимметрии более сложных экономических систем, в том числе территориальных производственных комплексов (ТПК), таких, например, как Канско-Ачинский угольный бассейн или Курская магнитная аномалия, расположенных на территории нескольких субъектов РФ. Цепочка подобных сравнений, проведенных попарно, может дать достаточно полную картину уровня асимметрии регионального развития экономики России.

Результаты

Рассмотрение асимметричности структурного развития экономики российских регионов позволило сделать следующие выводы:

- в современных условиях наблюдается усиление региональной неравномерности структурных сдвигов в российской экономике. Понятие неравномерности структурных сдвигов в данном случае определяется различиями их качественных и количественных характеристик: нестабильной динамикой сдвигов, разнонаправленностью, асинхронностью и временными флуктуациями;

- одним из проявлений неравномерности является асимметрия структурных сдвигов в экономике регионов. Асимметрии является антитезой к понятию симметрии. Нарушение симметричности следует трактовать как асимметрию, которая с точки зрения диалектического закона отрицания-отрицания является обратной стороной симметрии. Если свойства системы отклоняются от параметров некоего стандартного или типичного состояния, то ее строение следует рассматривать как асимметричное;

- симметричными структурными сдвигами являются сдвиги, которые приводят к поддержанию симметрии экономической структуры региона и сохранению основных интегративных системообразующих качеств. Отсюда асимметричными структурными сдвигами будут такие, которые ведут к нарушению симметрии региональной экономической структуры, видоизменению основных системных качеств. При этом в результате подобных сдвигов экономика региона приобретает новые качества, отражающие ее специализацию и место в процессе межрегионального разделения труда;

- асимметричность структурного развития экономики регионов может возникать в результате всех проявлений неравномерности структурных сдвигов в результате различий их временных, качественных и количественных характеристик;

- с использованием понятия оптимума по Парето нормальным можно считать такой уровень асимметрии структурных сдвигов в региональных экономиках, который в долгосрочном плане увеличивает эффективность экономической структуры всей страны и не ухудшает при этом положения ни одного из регионов;

- диалектика развития структурных сдвигов состоит в том, что рост асимметрии внутри региональных структур может сопровождаться усилением симметрии в межрегиональных экономических системах в результате взаимодействия асимметричных структурных сдвигов в рамках диалектического процесса отрицания-отрицания;

- оценка того, насколько структурные сдвиги, ведущие к усилению региональной асимметрии, носят позитивный или негативный характер, зависит, прежде всего, от понимания, сопутствуют они или нет росту эффективности функционирования региональных и межрегиональных экономических систем, а также экономики России в целом, соответствуют ли они основным тенденциям социально-экономического прогресса общества;

- для снижения негативного эффекта возникающих в результате асимметрии структурных сдвигов диспропорций возможны два пути: выравнивание экономического развития регионов путем достижения симметрии их экономической структуры и развитие синергетического взаимодействия сдвигов в межрегиональной экономической структуре.

В заключение необходимо отметить, что бесконтрольный рост асимметричности структурного развития экономики регионов требует выработки единой государственной стратегии структурных сдвигов, ориентированной на повышение производительности труда и достижение экономической эффективности национального хозяйства России.

Список литературы

1. Лексин В., Швецов А. Реформы и целостность государства. Проблемы территориальной дифференциации и дезинтеграции // Российский экономический журнал. 1999. № 11–12. С. 36–44.
2. Красильников О. Ю. Структурные сдвиги в экономике. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2001. 164 с.
3. Гизатуллин Х. Анализ развития территориальных систем // Общество и экономика. 2000. № 1. С. 121–137.
4. Самарский статистический ежегодник. 2018 : стат. сб. Самара : Самарстат, 2019. 355 с.
5. Статистический ежегодник Саратовской области. 2018 год : стат. сб. : в 2 т. Т. 2. Саратов : Саратовстат, 2019. 192 с.



Образец для цитирования:

Красильников О. Ю. Асимметричность структурного развития экономики регионов России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 384–390. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-384-390>

**Asymmetry of Structural Development
Economy of Russian Regions**

O. Yu. Krasilnikov

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

Introduction. The article examines the asymmetry of the development of the economic structure of Russian regions. It is caused by unevenness, multidirection, differences in qualitative and quantitative characteristics, and a temporary dichotomy of structural shifts in terms of the spatial structure of the country's economy. **Theoretical analysis.** The author considers the concepts of symmetry and asymmetry of the economic structure of the region, as well as structural shifts in the regional economy. Various approaches of the asymmetry of the territorial economic structure measuring are studied, in particular, the method of deviation from standard parameters and the balance method. A comparative analysis of the asymmetry of the economic structure of Saratov and Samara regions is carried out. The author notes the development of the automobile industry in Samara and the electric power industry in the Saratov region that goes beyond symmetry. At the same time, these imbalances can have a positive impact, complementing each other in the process of cooperation of regional economic structures. **Results.** From the point of view of the theory of comparative advantages, it is concluded that asymmetric structural shifts within regions can lead to an increase in structural symmetry in interregional economic systems. At the

same time, there is a synergetic interaction of the structure of the economy of different regions, which leads to an increase in productivity and efficiency of the national economy as a whole.

Keywords: asymmetry, symmetry, structural shifts, regional economy.

Received: 30.04.2020 / Accepted: 30.06.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. Leksin V., Shvecov A. Reforms and integrity of the state. Problems of territorial differentiation and disintegration. *Rossiiskiy ekonomicheskij zhurnal* [Russian economic journal], 1999, no. 11–12, pp. 36–44 (in Russian).
2. Krasil'nikov O. Yu. *Strukturnye sdvigi v ekonomike* [Structural shifts in the economy]. Saratov, Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2001. 164 p. (in Russian).
3. Gizatullin H. Analysis of territorial systems development. *Obschestvo i ekonomika* [Society and economy], 2000, no. 1, pp. 121–137 (in Russian).
4. *Samarskiy statisticheskiy ezhegodnik. 2018: stat. sb.* [Samara Statistical Yearbook. 2018. Statistical collection]. Samara, Samarastat Publ., 2019. 355 p. (in Russian).
5. *Statisticheskiy ezhegodnik Saratovskoy oblasti. 2018 god: stat. sb.: v 2 t. T. 2* [Statistical Yearbook of the Saratov region. 2018. Statistical collection: in 2 vols. Vol. 2]. Saratov, Saratovstat Publ., 2019. 192 p. (in Russian).

Cite this article as:

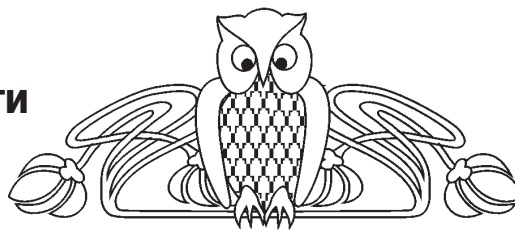
Krasilnikov O. Yu. Asymmetry of Structural Development Economy of Russian Regions. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 384–390 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-384-390>



УДК 33-06

Стандарты базовых знаний для оценки финансовой грамотности взрослого населения

Н. В. Митяева



Митяева Наталия Вячеславовна, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, mityaevanw@yandex.ru

Введение. В статье отражены основные требования к результатам работы системы финансовой грамотности для взрослого населения. **Теоретический анализ.** Стандарт базовых знаний является инструментом в области образования, фиксирующим уровень знаний, которые определяют финансовую грамотность. **Эмпирический анализ.** Финансовые знания имеют прикладной характер, представляют собой набор сведений и навыков, которые обладают свойством универсальной применимости и объективно необходимы для поддержания и улучшения финансового благополучия в ежедневной жизни. **Результаты.** В рамках реализации Национальной стратегии финансовой грамотности в РФ на 2017–2023 годы рассматриваемые стандарты базовых знаний для взрослых можно использовать в процессе разработки региональных программ, нацеленных на широкую целевую аудиторию, они могут послужить выявлению факторов и барьеров повышения уровня финансовой грамотности населения России, созданию эффективных инструментов измерения результатов проведенных мероприятий и качественной оценке итогов работы. Статья подготовлена в рамках Проекта Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

Ключевые слова: финансовая грамотность, финансовое просвещение, финансовое благополучие, финансовая независимость.

Поступила в редакцию: 30.04.2020 / Принята: 20.06.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-391-399>

Введение

Финансовая грамотность является важнейшим жизненным навыком граждан для того, чтобы быть частью современного общества. В современном мире нам приходится принимать ответственность за свое финансовое будущее. Финансовая грамотность касается планирования бюджета, управления рисками, оценки собственной платежеспособности и кредитоспособности, обеспечения старости и медицинского обслужи-

вания. Финансовые продукты и услуги разнообразны и многоплановы, в некоторых случаях легкодоступны для большинства социальных групп и слоев. Наблюдается прямая зависимость между уровнем благосостояния и уровнем финансовой грамотности: низкий уровень финансовой грамотности провоцирует снижение уровня жизни, ослабление психологического и физического здоровья, усиление зависимости от государственной поддержки. Целевой аудиторией программ повышения финансовой грамотности является все население России. Население должно владеть финансовыми знаниями и навыками, быть способным принимать решения в финансовой сфере и делать осознанный выбор финансовых продуктов и услуг.

Теоретический анализ

Под системой базовых компетенций финансовой грамотности принято понимать набор качественных индикаторов и стандартов, являющихся основой для создания образовательных и информационных программ, в целом повышающих уровень финансовой культуры населения.

Немаловажно, что система (рамка) компетенций должна быть адекватной российской социально-экономической ситуации и изменяться вместе с ней, соответствовать уровню и перспективам развития финансовой сферы.

В основе российской рамки лежит компетентностный подход, который предполагает способность человека самостоятельно и эффективно действовать в ситуациях неопределенности [1, с. 136–137].

Отсутствие финансовых навыков отражается в общей неспособности и незаинтересованности в правильном выборе финансовых продуктов и принятии эффективного финансового плана на краткосрочную или долгосрочную перспективу. Важен навык выбора между различными вариантами карьеры и образования, управления свободными денежными средствами, источником которых является официальная занятость или дополнительная работа. Наличие таких средств повлечет за собой необходимость использования сберегательных счетов или банковских карт. Соответственно, объективно возникает необходи-



мость в разработке стандартов финансовой грамотности, по которым можно будет определять уровень финансовой грамотности отдельных категорий взрослого населения.

Публикации по данной проблематике носят прикладной характер. Их цель – обмен опытом, выявление передовых практик, продвижение решений и рекомендаций, направленных на обеспечение наиболее эффективной политики для лучшей жизни. Финансовые продукты и услуги становятся все более усложненными, а выбор – трудным. Проблема выбора и наиболее эффективного использования финансовых продуктов и услуг усугубляется экономическими и технологическими тенденциями, которые приносят глобальную интеграцию и огромные изменения в коммуникационных и финансовых операциях, в социальном взаимодействии и поведении потребителей.

Неправильные финансовые решения имеют долгосрочные последствия для отдельных лиц, их семей и общества. Причины финансового кризиса 2008 г. были комплексными, но одним из отягчающих факторов стали необоснованные решения по ипотечным кредитам.

Система финансовых компетенций в области предпринимательской деятельности может послужить основой для последующей разработки образовательных и просветительских программ повышения финансовой грамотности и координации ранее предложенных инициатив, стать основой для разработки инструментов измерения финансовой грамотности, согласовывать финансовую грамотность с эффективным режимом защиты прав потребителей [2].

Наиболее результативными методами исследования пороговых значений для оценки финансовой грамотности выступают следующие: исследование привычек и предпочтений потребителей финансовых товаров и услуг; оценка удовлетворенности и лояльности клиентов; влияние персонала на эффективность работы финансовых компаний; сегментация (разделение потребителей на основе их поведения на рынке, стиля жизни, потребностей); статистический метод; репрезентативные опросы потребителей финансовых благ и услуг.

Эмпирический анализ

В 2016 г. специалистами Международной сети финансового образования Организация экономического сотрудничества и развития (МСФО ОЭСР) был разработан документ, содержащий главные требования к результатам работы системы финансовой грамотности для взрослого

населения. Подготовка такого документа – это реакция на пожелания, высказанные лидерами «Большой двадцатки» в 2013 г. [3].

Данный инструмент политики в области образования фиксирует уровень знаний, которые определяют финансовую грамотность. Эти знания можно рассматривать как всеобъемлющий набор сведений и навыков, которые универсально применимы и важны для поддержания или улучшения финансового благополучия в каждодневной жизни.

В документе описаны элементы знаний, которые взрослые люди в возрасте 18 лет и старше могут применить себе во благо, что они способны сделать и какие действия предпринять с тем, чтобы это помогло им достичь финансового благополучия, а также жизненные установки и уверенность для поддержания этого процесса.

Целью исследования выступает определение комплекса пороговых критериев для оценки уровня финансовой грамотности взрослого населения. В контексте данной цели задачами исследования выступают:

- выявление специфики взрослого населения как целевой аудитории программ повышения финансовой грамотности;
- выявление комплекса знаний, навыков и поведения, мотивации и отношений, которые характеризуют финансово грамотного взрослого человека;
- разработка основных этапов процесса оценки уровня финансовой грамотности;
- предложение путей использования стандартов базовых знаний как инструмента повышения уровня финансовой грамотности.

Стандарт базовых знаний для взрослых можно использовать как информацию о разработке национальных стратегий в области финансового образования для совершенствования процесса разработки региональных программ, выявления пробелов в их реализации и создания инструментов для выработки мнений и измерения результатов, для оценки итогов работы.

Создание системы финансовой грамотности для взрослых дополняет подготовленный в 2015 г. стандарт базовых знаний для молодежи, но в основном учитывает более полное использование традиционных и новых видов финансовых услуг, включая финансовые услуги в электронном формате, необходимость принятия взрослым человеком более сложных и часто срочных финансовых решений, более широкий набор знаний и повышенную уверенность, которые требуются во взрослой жизни для достижения финансового благополучия.



Стандарт базовых знаний для взрослых дает представление о том, насколько распространенной должна быть предусмотренная национальной стратегией система обучения основам финансовой грамотности, каково должно быть содержание инициатив в области финансового образования, и указывает области знаний, в рамках которых должна проводиться оценка результатов обучения.

В нем освещаются отдельные аспекты поведения в финансовой сфере, которые могли бы давать высший результат при улучшении формата финансовых продуктов, мер по защите прав потребителей и/или регулирования рынка. Этот подход согласуется с глобализацией рынка финансовых услуг, с опережающим ростом сектора услуг в цифровом формате, с мобильностью населения, ожиданием того, что принципы регулирования финансовых услуг и система защиты прав потребителей будут согласованы на международном уровне. В настоящее время многие специалисты исследуют характеристики воздействия цифровизации на деятельность государства, предприятий и организаций, домохозяйств и индивидов [4].

Планка достаточно высока: анализ основных требований к знаниям в области финансовой грамотности проводился специалистами высшей квалификации. По аналогии с другими навыками, маловероятно, что кто-то сможет продемонстрировать знания по любому вопросу, поэтому нет оснований ожидать, что он овладеет всеми знаниями. Но можно предположить, что знания по вопросам, которые касаются личных потребностей человека, в определенном культурном и экономическом контексте будут поддерживать или улучшать его финансовое благосостояние.

Предполагается, что степень вовлечения людей в финансовую сферу и уверенное пользование финансовыми продуктами и услугами окажут влияние на их знания, поведение и отношения, указывая на то, что доступ к тем или иным финансовым продуктам и услугам является предпосылкой для некоторых базовых знаний.

Определенные результаты проверки уровня финансовой грамотности в настоящее время имеются по меньшинству стран мира.

Знания отражают новые явления, такие как появление современных технологий; они могут стать востребованными со временем и поэтому также включаются в список необходимых знаний.

Некоторые знания имеют разное предназначение для разных групп людей: обменный курс валюты полезен тем, кто следит за новостями в

мире, но не имеет ценности для семей, отправляющих или получающих денежные переводы.

Вопросы могут быть привязаны к национальному контексту: аспекты пенсионной или налоговой политики, познания в области образования или расходов на здравоохранение.

Знания должны быть ранжированы в соответствии с характеристиками домашних хозяйств и со сложившимися привычками принимать решения совместно с супругом, всей семьей, группой или сообществом. Тем, кто управляет семейным бюджетом, могут потребоваться разные финансовые продукты, они могут иметь разные приоритеты по сравнению со взрослыми, живущими самостоятельно.

Стандарты базовых знаний были разработаны в качестве ориентира для всех, кто заинтересован в развитии финансовой грамотности взрослых.

В понятие «базовые знания» включаются элементы знаний, действий и жизненных установок, которые формируют основу для осознанных финансовых решений. Сочетание базовых знаний с учетом персональных потребностей человека, культурных и экономических условий жизни позволит ему поддерживать или улучшить свое финансовое благополучие. Следует иметь в виду, что развитие и поддержание необходимых для любого человека базовых знаний – это динамичный процесс, который протекает в течение всей жизни.

Самыми важными, общими для всех знаниями и возможностями, поддерживающими уровень финансовой грамотности, являются знания, позволяющие рассчитать и сделать осознанный выбор из имеющихся альтернатив, выработать порядок действий, способный привести к поставленной финансовой цели, обеспечить доступ к традиционным и новым финансовым продуктам. Такие знания могут значительно повысить уровень конкурентоспособности организации, выступив одним из элементов институционального регулирования [5].

Базовые знания могут быть сгруппированы в зависимости от того, к какой категории они относятся: знаком ли обучаемому материал, знает ли он его или понимает; формирует ли он навыки и поведение; создает ли он уверенность, мотивацию или жизненные установки (табл. 1).

Специалисты, которые занимаются разработкой и оценкой программ обучения, должны задаться вопросами: как мы можем помочь людям овладеть этими знаниями? как узнать, обладает ли человек этими знаниями?



Таблица 1 / Table 1

**Полная конфигурация пакета базовых знаний
Complete Basic Knowledge Package Configuration**

Деньги и сделки	Планирование и управление финансами	Риск и вознаграждение	Финансовый ландшафт
Деньги и валюта Доходы Платежи, цены и покупки Финансовая отчетность и контракты	Бюджетирование Управление доходами и расходами Сбережения Инвестирование Долгосрочное планирование и формирование активов Пенсионные активы Кредиты Долги и управление задолженностью	Определение риска Система безопасности и страхование Баланс между риском и вознаграждением за риск	Регулирование и защита прав потребителя Права и обязанности Образование, информация и консультирование Финансовые продукты и услуги Случаи обмана

Изложение базовых знаний по конкретной, достаточно узкой теме построено по вертикали в соответствии со следующими критериями:

- степень, в которой они лежат в основе или подкрепляют другие базовые знания;
- предполагаемая приоритетность знаний.

Например, к разделу «Деньги и сделки» относятся базовые знания, которые связаны с такими понятиями, как формы и цели денег, использование денег, к разделу «Доход» – базовые знания, связанные с такими понятиями, как генерирование дохода и управление поступлениями средств, сравнительные покупки, платежи, значение финансовой отчетности и контрактов. В разделе «Финансовая отчетность и контракты» раскрываются базовые знания, которые связаны с финансовой отчетностью и контрактами (табл. 2) [3].

Диапазон знаний, необходимых для разных категорий взрослого населения, может варьироваться в зависимости от того, какие у людей жизненные обстоятельства, имеющийся опыт и предпочтения.

В стратегиях финансового образования, принятых в разных странах, часто применяется подход, в соответствии с которым организация обучения основам финансовой грамотности и распределение выделенных на это ресурсов производится с ориентацией на основные этапы в жизни людей. Это имеет место в Австралии, Гонконге, Китае и США. Как правило, в документах, определяющих национальную стратегию, используется следующая классификация этапов в жизни людей: проживание отдельно от родителей, рождение первого ребенка, период продвижения по службе, выход на пенсию. Учи-

тываются и негативные этапы и события: потеря работы, развод или потеря одного из супругов.

Стандарты базовых знаний не могут быть общими для всех стран, т. е. они имеют четко выраженную страновую специфику.

Международный опыт свидетельствует, что «продвигать» финансовую грамотность в народные массы могут различные организации от государственных до частных. Например, в Армении в 2014 г. Центральный банк Армении разработал «Матрицу финансовых знаний для взрослых». В Чешской Республике в 2007 г. Министерством финансов введены в деловой оборот «Стандарты финансовой грамотности». В Гонконге (Китай) финансовую грамотность распространяет Учебный центр для инвесторов, которым в 2015 г. разработаны «Стандарты Гонконга по финансовой грамотности».

В Европе финансовая грамотность находится в зоне влияния государственных органов. В Ирландии Национальным координационным советом по финансовому образованию в 2009 г. подготовлены «Стандарты финансовых знаний»; в Голландии в 2012 г. Национальным институтом информации о семейных финансах (NIBUD) разработаны рекомендации «Как правильно обращаться с деньгами: образование и получение знаний для более прочных позиций в финансовой сфере». Интересен опыт Португалии, в которой за финансовую грамотность отвечают три ведомства – Министерство образования, Министерство экономики и Национальный совет по финансово-бюджетному надзору, ими были разработаны рекомендации «Основы финансовых знаний для детей – обучение в детских садах, в начальной и средней школе, и для взрослых – в системе



Таблица 2 / Table 2

Приоритетные и базовые знания в области «Деньги и сделки»
Priority and Basic Knowledge in the Field of “Money and Transactions”

Деньги и валюта

Имеет представление о теме, знает и понимает материал	Формируются навыки и стиль поведения	Имеет уверенность, мотивацию и жизненные установки
Приоритетные базовые знания		
	Бережет деньги во всех формах. Ищет пути нейтрализовать влияние инфляции на деньги, которые имеются в его распоряжении	Имеет мотивацию к тому, чтобы сделать личный выбор при использовании денег, что может привести к улучшению финансового положения. Признает, что личное благосостояние зависит от множества факторов, в том числе и от тех, которые не связаны с деньгами
Базовые знания		
Понимает разницу между различными формами платежа (ваучеры, купоны, дебетовые карты, онлайн переводы) и оплатой денежными средствами		

Доход

Имеет представление о теме, знает и понимает материал	Формируются навыки и стиль поведения	Имеет уверенность, мотивацию и жизненные установки
Приоритетные базовые знания		
Знает об источниках заработанного и прочего дохода, в том числе о наличии правительственных льгот и о требованиях, которые предъявляются при их получении	Оценивает потребности в текущем доходе Ищет возможности получения дохода, достаточного для покрытия текущих расходов Доводит до максимума возможности использования личного дохода	Чувствует себя непринужденно при обсуждении с другими вопросов о доходах
Базовые знания		
Осознает, что сумма чистого дохода может меняться		Имеет мотивацию к тому, чтобы найти пути получения достаточного дохода, который позволит обеспечить требуемый уровень жизни сейчас и в будущем
Понимает: – записи в платежных уведомлениях и счетах, – важность ведения учета доходов	Проверяет: – платежные уведомления, – соответствие фактического дохода ожидаемому, выясняет причину отклонений, – использует данные о доходе при принятии решений	Уверен в том, что будет следовать выбранному пути в своей карьере или бизнес-идее Будет рассматривать смену работы по необходимости

Финансовая отчетность и контракты

Имеет представление о теме, знает и понимает материал	Формируются навыки и стиль поведения	Имеет уверенность, мотивацию и жизненные установки
Приоритетные базовые знания		
Понимает последствия заключения контрактов с компанией, оказывающей финансовые услуги	Подтверждает, что понимает юридические и финансовые условия контракта при его подписании	Высказывает желание спросить совета перед подписанием контракта
Базовые знания		
Представляет себе, насколько важно держать определенные документы в таком месте, где их можно было бы сразу посмотреть при необходимости	Проверяет финансовую отчетность и контракты перед тем, как направить их на хранение, чтобы они должным образом хранились и были доступны	



обучения и повышения квалификации» (2013), «Базовые знания в области финансов – для системы повышения квалификации предпринимателей микро-, малого и среднего бизнеса» (предприниматели, владельцы компаний и управляющие) (2016). В Великобритании службой финансовых консультантов были разработаны и внедрены в деловую практику «Стандарты финансовых знаний для взрослых» (2015). В целом Европейский союз пропагандирует Программу обучения на всю жизнь «Финансовая грамотность – образовательный курс для взрослых» (2012).

В такой высокоразвитой стране, как Япония, Комитетом по содействию финансовому образованию разработано 2-е издание «Карты финансовой грамотности» (2015). В Сингапуре реализуется частная Программа финансового образования MoneySense, в рамках которой разработаны «Стандарты профессиональных знаний в области финансов для программы MoneySense» (2012). В ЮАР Советом по финансовым услугам разработаны «Стандарты финансовой грамотности» (2014).

В США деятельность в области повышения уровня финансовой грамотности населения консолидирована: Министерство здравоохранения и социального развития реализует Программу «Средства для независимой жизни», в рамках которой разработаны «Базовые знания в системе финансового образования» (2010); Министерство финансов – «Пять принципов программы “Мои деньги”» (2011); Бюро по финансовой защите потребителей – долгосрочную программу «Финансовое благополучие: цель финансового образования» (2015).

В Индии программы финансовой грамотности проводятся адресно, с учетом уровня целевой группы. Например, Резервный банк Индии и Национальный центр по финансовому образованию разработали «Справочник по финансовой грамотности для взрослого населения (2013) и пособие «Финансовая грамотность для людей, которые недавно познакомились с финансовой системой» (2015).

В Новой Зеландии Комиссией по повышению квалификаций в финансовой сфере разработаны «Стандарты знаний в рамках финансовой грамотности» (2013) и «Национальная стратегия по повышению квалификации в финансовой сфере» (2015).

В России в 2017 г. была принята Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, которая определяет приоритеты, цели и задачи, а также способы эффективного достижения целей и решения задач в сфере государственного управ-

ления отношениями, возникающими в области повышения финансовой грамотности населения, создании системы финансового образования и информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации на среднесрочный период [6].

Результаты

В рамках реализации Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы в России не только осуществляется масштабная просветительская деятельность, но и ведется систематическая методическая и исследовательская работа.

Стандарты базовых знаний для оценки финансовой грамотности взрослого человека имеют обобщенный рекомендательный характер. На практике в каждом государстве в зависимости от финансовых возможностей, национального менталитета, доступности финансовых благ и услуг, уровня защиты прав потребителей складывается уникальная ситуация относительно реального уровня финансовой грамотности населения.

В рамках Проекта Министерства финансов РФ и Всемирного банка «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» регулярно проводится мониторинг результативности региональных программ. Согласно Отчету по результатам социологического исследования, проведенного Аналитическим центром НАФИ в 2018 г., уровень финансовой грамотности населения Саратовской области находится на уровне ниже среднероссийского [7].

В общем рейтинге регионов России Саратовская область занимает место в группе Д (ниже среднего) по значению общего Индекса финансовой грамотности, и следующие места по составляющим его индексам: по индексу Знания – в группе С (средний уровень), по индексу Навыки – в группе С (средний уровень), по индексу Установки – в группе Д (ниже среднего).

Относительно индекса Знания:

– в блоке *финансовая арифметика* подавляющее большинство смогли справиться с расчетом процентов по займу (88%) и простых процентов по вкладу (78%), меньше правильных ответов было получено на вопросы о расчете влияния инфляции (52%) и сложных процентов по вкладу (24%);

– в вопросах блока *базовых финансовых понятий* более половины жителей региона дали верные ответы по темам взаимосвязи риска и доходности (80%), понимания термина «инфляция» (64%) и преимуществ диверсификации финансовых рисков (64%).



Относительно индекса Навыки:

– блок *ведение семейного бюджета / сбережение денег*: большинство опрошенных (53%) ведут семейный бюджет в той или иной форме, 35% делали сбережения за последний год;

– блок *планирование трат и финансовые цели*: подавляющее большинство опрошенных отметили, что своевременно оплачивают счета (73%) и заранее обдумывают свои покупки (83%), 75% внимательно следят за состоянием своих финансов в целом, при этом долгосрочные финансовые цели имеет 55% жителей региона;

– блок *решение проблемы дефицита доходов*: среди жителей региона более трети (35%) сталкивались с нехваткой средств за прошедший год (по РФ в целом это показатель составил 31%). Среди финансово грамотных способов решения данной проблемы эти респонденты чаще всего использовали сокращение текущих расходов за счет урезания трат (66%). Относительно часто опрошенные прибегали к поиску подработок (20%). Существенно реже использовались такие варианты, как расходование имеющихся сбережений (8%) или продажа какого-либо личного имущества (5%);

– блок *поведение при выборе финансовых продуктов и услуг*: среди жителей региона, оформлявших кредит за последний год, 33% проявили финансовую грамотность, рассмотрев предложения от разных финансовых организаций, кроме того, среди заемщиков 22% обращались к независимым источникам информации при выборе кредита.

Относительно индекса Установки:

– отвечая на вопросы-индикаторы, отражающие склонность человека к расходованию или накоплению денежных средств, менее половины (45%) выбирали корректный вариант ответа для индикатора *установки на планирование жизни*. Два остальных индикатора получили еще меньшую поддержку населения Саратовской области: *ориентация на долгосрочные сбережения* – у 21%, *комплексное понимание роли денег* – у 14%.

Интерес представляют результаты самооценки финансовой грамотности:

– свое умение распоряжаться деньгами низко оценили 15% жителей региона, а хорошие и отличные оценки дали 47%;

– более высоко респонденты оценили свою осведомленность в сфере составления личного бюджета, предотвращения образования задолженности при использовании кредитами, а также о том, как отличить объективную информацию о финансовых услугах от рекламы;

– жители региона считают себя менее информированными о том, как обезопасить себя от финансового мошенничества и как защитить свои права на рынке финансовых услуг;

– как «хорошее» или «отличное» свое финансовое положение оценили 16% жителей региона, «удовлетворительное» – 51%, а варианты «плохое» или «очень плохое» выбрали 32% опрошенных. По данному показателю Саратовская область находится на низком уровне среди регионов РФ;

– финансовый оптимизм – позитивные ожидания изменения материального положения своей семьи в ближайший год – свойственен 16% жителей региона, что несколько ниже общероссийского показателя (19%). По данному показателю Саратовская область в списке регионов РФ находится в группе «ниже среднего».

Относительно потребительских стратегий на рынке финансовых услуг можно отметить следующее:

– *пользование финансовыми услугами*: население региона активно пользуется финансовыми услугами – 75% опрошенных за последний год использовали какие-либо из них;

– *использование современных платежных инструментов*: банковская карта – наиболее распространенный финансовый продукт, ими пользуется 71% населения региона. При этом предпочитают использовать безналичную форму оплаты лишь 7%, 35% практикуют и безналичную, и наличную оплату. Только наличным деньгам предпочтение отдают 58% жителей Саратовской области, несмотря на то, что среди них 52% имеют банковскую карту;

– *дистанционное банковское обслуживание* (ДБО) практикуют 20% населения региона. В 2018 г. интернет-банком пользовались 7% жителей региона, мобильным банком – 18% населения.

Итог анализа сберегательных стратегий:

– *характеристика финансовой устойчивости семьи* (время, в течение которого семья может сохранять привычный уровень жизни в случае потери основного источника дохода) в среднем составляет 46 дней. По России этот показатель выше – 59 дней. Саратовская область в сравнении с другими регионами РФ занимает место в группе «низкий уровень»;

– *регулярное пополнение сберегательной «подушки безопасности»* практикуют 13% жителей региона (отложить необходимую сумму перед тем, как тратить оставшееся). Сначала тратят деньги на текущие нужды и потом откладывают остаток 41% населения, а в зоне



наибольшего риска находятся 40% жителей региона, которые не делают сбережений совсем;

– *формы сбережения денег*: за 2018 г. делали сбережения в какой-либо форме 43% жителей региона, для РФ в целом этот показатель составляет 49%. Среди остальных регионов Саратовская область занимает место в группе «ниже среднего». Среди жителей региона наиболее распространены наличные накопления дома – 25% опрошенных; сбережения в форме банковских вкладов, сберегательных счетов, инвестиционных инструментов использовали 18% населения;

– *заемное поведение и долговая нагрузка*: за 2018 г. 24% населения региона пользовались какими-либо видами кредитов и займов (банковские кредиты – 21%, другие формы займов – 3%). Среди тех, кто в настоящее время является заемщиков, 8% находятся в зоне риска – доля ежемесячных выплат по займу у них составляет более 30% дохода.

Относительно финансовой безопасности:

– *осведомленность о потенциальных рисках на рынке финансовых услуг*: большинство жителей региона (80%) правильно определяют связь между риском и доходностью инвестиций и понимают, что диверсификация сбережений (размещение их в разных местах) позволяет снизить риск потери всех средств (64%). Подавляющее большинство (75%) могут отчасти или уверенно распознавать финансовые пирамиды;

– *доверие к различным финансовым институтам*: наибольший уровень доверия жители региона проявляют к банкам (64%), на втором месте с существенным отрывом – страховые компании (27%), тройку замыкают ломбарды (16%);

– *поведение при заключении договора о приобретении финансовых услуг*: среди жителей региона 10% не проявляют достаточной осторожности при приобретении финансовых услуг: 4% подписывают договор не читая; 6% читают, но даже если что-то не понимают, все равно ставят свою подпись. Максимальную предусмотрительность проявляют 11%, которые подписывают договор только после внимательного ознакомления с ним и поиска дополнительной информации;

– *осведомленность о системе страхования вкладов в РФ*: 22% жителей региона знают о системе страхования вкладов и могут вызвать максимальный размер компенсации вкладчику в случае отзыва лицензии банка (общероссийский показатель меньше – 19%);

– *знание институтов, защищающих права потребителей финансовых услуг*: в целом у жителей региона не сформировано единого

понимания, куда следует обращаться в случае нарушения их прав. На открытый вопрос (без заданных вариантов ответа) об организациях, защищающих права потребителей финансовых услуг, респонденты давали разноплановые ответы – от суда (25%) до налоговой службы (менее 1%). Не смогли дать содержательный ответ на данный вопрос 29% опрошенных.

В рамках реализации Национальной стратегии финансовой грамотности в РФ на 2017–2023 годы рассматриваемые стандарты базовых знаний для взрослых можно использовать в процессе разработки региональных программ, нацеленных на широкую целевую аудиторию. Они могут послужить выявлению факторов и барьеров повышения уровня финансовой грамотности населения России, созданию эффективных инструментов измерения результатов проведенных мероприятий и качественной оценки итогов работы.

Список литературы

1. Митяева Н. В., Орехова Е. А., Бобкова А. Д. Формирование компетенций в области финансовой культуры // Вестн. СГСЭУ. 2017. № 3. С. 136–140.
2. Митяева Н. В. Непрерывное повышение финансовой грамотности – важное условие формирования профессиональных компетенций в сфере предпринимательства // Формирование системы непрерывного бизнес-образования в России : теория и практика / под науч. ред. В. И. Гришина. М. : РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. С. 106–113.
3. G20/OECD INFE Core competencies framework on financial literacy for adults. URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Core-Competencies-Framework-Adults.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).
4. Каткова М. А., Титова Ю. С. Цифровая экономика : содержание и тенденции развития // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 257–264. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-257-264>
5. Рудь Е. М., Рудь А. Е. Конкурентоспособность организации как объект институционального регулирования // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 2. С. 142–146. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-142-146>
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/uQZdLRrkPLAdEVdaBsQrk505szCcL4PA.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).
7. Рейтинг финансовой грамотности регионов России – 2018 // Аналитический центр НАФИ : [сайт]. URL: <https://nafi.ru/projects/finansy/rejting-finansovoy-gramotnosti-regionov-rossii-2018/> (дата обращения: 01.02.2020).



Образец для цитирования:

Митяева Н. В. Стандарты базовых знаний для оценки финансовой грамотности взрослого населения // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 391–399. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-391-399>

Basic Knowledge Standards for Evaluating Financial Literacy of Adults Population

N. V. Mityaeva

Nataliya V. Mityaeva, <https://orcid.org/0000-0001-6793-7445>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, mityaevanw@yandex.ru

Introduction. The article reflects the basic requirements for the results of the financial literacy system for the adult population.

Theoretical analysis. The standard of basic knowledge is a tool in the field of education, fixing the level of knowledge that determines financial literacy. **Empirical analysis.** Financial knowledge is applied in nature, is a set of information and skills that have the property of universal applicability and are objectively necessary to maintain and improve financial well-being in daily life.

Results. As a part of the implementation of the National Strategy for Financial Literacy in the Russian Federation for 2017–2023, the considered standards of basic knowledge for adults can be used in the process of developing regional programs aimed at a wide target audience, they can serve to identify factors and barriers to increasing the level of financial literacy of the Russian population, create effective tools for measuring the results of activities and a qualitative assessment of the results of work. The article was prepared as a part of the Project of the Ministry of Finance of the Russian Federation and the World Bank "Promoting Improving the Level of Financial Literacy of the Population and the Development of Financial Education in the Russian Federation".

Keywords: financial literacy, financial education, financial well-being, financial independence.

Received: 30.04.2020 / Accepted: 20.06.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

Cite this article as:

Mityaeva N. V. Basic Knowledge Standards for Evaluating Financial Literacy of Adults Population. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 391–399 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-391-399>

References

1. Mityaeva N. V., Orekhova Ye. A., Bobkova A. D. Gaining competence in the field of financial culture. *Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*, 2017, no. 3, pp. 136–140 (in Russian).
2. Mityaeva N. V. Continuous improvement of financial literacy is an important condition for the formation of professional competencies in the field of entrepreneurship. In: *Formirovanie sistemy nepreryvnogo biznes-obrazovaniya v Rossii: teoriya i praktika* [V. I. Grishin (ed.). Formation of a system of continuing business education in Russia: Theory and practice]. Moscow, Plekhanov Russian University of Economics, 2018, pp. 106–113 (in Russian).
3. G20/OECD INFE Core competencies framework on financial literacy for adults. Available at: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Core-Competencies-Framework-Adults.pdf> (accessed 1 February 2020).
4. Katkova M. A., Titova Yu. S. Digital Economy: Content and Development Trends. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 257–264 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-257-264>
5. Rud E. M., Rud A. E. Organization Competitiveness as an Institutional Regulation Object. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 2, pp. 142–146 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-142-146>
6. *Order of the Government of the Russian Federation of September 25, 2017 no. 2039-p*. Available at: <http://static.government.ru/media/files/uQZdLRkPLAdEVdaBsQrk-505szCcL4PA.pdf> (accessed 1 February 2020) (in Russian).
7. Financial literacy rating of Russian regions – 2018. *Analiticheskii tsentr NAFI* (NAFI analytical center. Site). Available at: <https://nafi.ru/projects/finansy/rejting-finansovoy-gramotnosti-regionov-rossii-2018/> (accessed 1 February 2020).



УДК 330.341.42

Пандемия коронавируса как фактор интенсификации развития и внедрения цифровых технологий

О. А. Куликов



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

Введение. Пандемия COVID-19 стала одним из крупнейших потрясений для бизнеса и экономики в современной истории. Хотя долгосрочные последствия этого явления на текущем этапе оценить достаточно сложно, уже сейчас в экономике произошли события, которые катализировали ряд изменений. И в особенности эти системные инновации имеют тесную связь с диджитализацией технологических бизнес-процессов, которые большая часть участников рынка не может игнорировать. **Теоретический анализ.** Экономический спад, вызванный распространением новой коронавирусной инфекции, можно отнести к категории непрогнозируемых факторов, он сделал агрессивной внешнюю экономическую среду для большой доли предприятий, вынуждая бизнес искать альтернативные внутренние точки роста. **Эмпирический анализ.** На основе программ и стратегий адаптации компаний к новому кризису и проведенных ими цифровых и операционных преобразований можно выделить ряд элементов, неотъемлемых для бизнес-моделей как на период изоляции, так и после окончания пандемии. **Результаты.** Всеобщая самоизоляция стала уникальным явлением в экономике, с одной стороны, проявившись в качестве глобального экономического спада, а с другой – выступив причиной ускоренного масштабирования и промышленного применения цифровых технологий.

Ключевые слова: пандемия, цифровые технологии, информационная экономика, реиндустриализация, модернизация бизнес-процессов.

Поступила в редакцию: 17.05.2020 / Принята: 20.06.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-400-404>

Введение

Российские предприятия традиционно тратят на внедрение инноваций меньше компаний-конкурентов за рубежом. Это подтверждается как рейтингом инновационных экономик мира, например Bloomberg, рассчитываемым на основе показателей: интенсивность НИОКР, производство добавленной стоимости, продуктивность, плотность высоких технологий, эффективность высшего образования, концентрация исследований и патентная активность, где Россия в 2019 г. заняла 27-е место, так и рейтингом крупнейших компаний-инвесторов в инновации. В первую

десятку последнего вошли такие компании, как Amazon, Alphabet, Intel, Volkswagen, Samsung, Intel, Microsoft, AppleInc., Roche Holding AG, Johnson&Johnson, Merck&Co. В нем присутствует всего одна отечественная компания – «Газпром», занявшая 448-е место. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, доля инновационно активных предприятий составила 8,5%, что более чем на 40% ниже в сравнении с европейскими предприятиями [1].

Большая часть инноваций в современном мире так или иначе связана с цифровыми технологиями, основанными на эффективном использовании совершенствующихся вычислительных мощностей, многие из которых не смогут существовать без быстрой аналитики данных, опирающейся на машинный анализ.

При этом реальный сектор до настоящего момента осторожно относился к проектам цифровизации, предпочитая введение информационных новаций, направленных на модернизацию определенных бизнес-процессов, пренебрегая при этом комплексными, стратегически проработанными решениями. Затраты 55% промышленных предприятий России на цифровизацию и развитие ИТ-инфраструктуры не превышают 1% от их бюджета. Отмечается, что только у 6% предприятий затраты составляют более 5% бюджета [2].

Однако пандемия COVID-19 стала одним из крупнейших потрясений для бизнеса и экономики в современной истории. Хотя долгосрочные последствия этого явления на текущем этапе оценить достаточно сложно, уже сейчас в экономике произошли события, которые катализировали ряд изменений. И в особенности эти системные инновации имеют тесную связь с диджитализацией технологических бизнес-процессов, которые большая часть участников рынка не может игнорировать.

Теоретический анализ

В научной литературе макроструктурные сдвиги в экономике крайне редко связывали с таким фактором, как эпидемии, прежде всего, из-за локального характера распространения последних. Предыдущие эпидемии не оказали серьезного влияния на экономику и фондовые индексы, хотя смертность от них была намного



выше, чем от коронавируса. Удар по экономике от COVID-19 эксперты объяснили не последствиями самой болезни, а мерами борьбы с ней.

По словам эксперта РЭУ им. Г. В. Плеханова Дениса Домашенко, в отличие от предыдущих эпидемий, коронавирус начинает влиять на экономику по причине быстрого распространения за пределы Азии. Воздействие усиливается за счет его активного освещения в СМИ [3].

Во время вспышки атипичной пневмонии в 2003 г. доля Китая в глобальном ВВП была всего 4%, сейчас она более 16%, и проблемы китайской экономики оказывают более сильное влияние на мировые рынки, указал инвестиционный стратег «ВТБ Мои Инвестиции» Барри Эрлих. По его словам, большинство глобальных компаний либо продают значительную долю продукции в Китае, либо имеют поставщиков в КНР. Инвесторы прогнозируют, что коронавирус может стать началом рецессии из-за падения экономической активности и снижения уверенности потребителей, пояснил эксперт [4].

Эпидемия коронавируса является классическим «черным лебедем» – крайне маловероятным событием, которое приводит к тяжелым последствиям для всей экономики, общества и людей. Примерами аналогичных стихийных факторов были финансовый кризис 2008 г., деятельность террористических группировок, политические события (победа Дональда Трампа в выборах на пост Президента США или решение о выходе Великобритании из Евросоюза) [5].

Согласно теории о «черных лебедях» ливанского ученого Нассима Николаса Талеба, наиболее действенный способ по смягчению негативных событий неожиданного кризиса в экономике – построение стабильной и стойкой системы. С инвестиционной точки зрения, один из ключевых принципов данной стратегии – диверсификация портфеля, благодаря которой распределение капитала между инвестициями с разными степенями риска смягчает последствия непредвиденного спада. Проецируя этот принцип на национальную экономику, можно сделать вывод, что сырьевая российская экономика, крайне зависимая от цен на топливные ресурсы, уязвима для кризисов, влияющих на структуру и объемы перераспределения таких ресурсов.

Это подтвердил тот факт, что в период пандемии произошло снижение мирового спроса на энергоресурсы. С началом распространения коронавируса нефть марки Brent стоила не дороже 40 долл. за баррель, достигнув исторического минимума в 19,16 долл. в марте 2020 г. В конце июня наблюдается стабильная положительная динамика роста [6].

По словам аналитиков, национальная валюта значительно игнорировала падение нефтяных цен ранее и сейчас слабо реагирует на их рост. В период пандемии сложился следующий расклад сил на рынке: «Нерезиденты и примкнувшие к ним локальные инвесторы активно избавлялись от рубля и рублевых активов, тогда как Банк России увеличивает объемы продажи валюты. Конструкция была действенной, но крайне ненадежной в случае резкого ухудшения ситуации на рынках» [7].

Режим самоизоляции привел к сжатию сфер строительства и транспорта, снизилось потребление электроэнергии. При этом более чем в 10 раз увеличилось число уникальных запросов о доставке продуктов питания и товаров повседневного использования. Увеличенный спрос в сегменте онлайн-торговли привел к развитию инфраструктуры распределительных центров, которое может оказаться бессмысленным для торговых сетей после стабилизации спроса, так как увеличенные мощности окажутся лишними.

Кроме того, изменилась модель потребления граждан, которые стали более склонны к накоплению, а также погашению долгов и повседневным покупкам. Это, прежде всего, связано и с тем, что государством были предприняты шаги побудить людей сотрудничать для сдерживания распространения вируса – соблюдать изоляцию и правила гигиены, что оказалось не менее важно, чем ограничить движение общественного транспорта или приостановить работу предприятий.

Таким образом, внешняя экономическая среда для большей доли предприятий стала гораздо агрессивнее, вынуждая бизнес искать альтернативные внутренние точки роста.

Эмпирический анализ

Структурная гибкость, способность к быстрой адаптации к новым условиям стали одними из ключевых факторов к выживанию в период пандемии. На преодоление экономического спада с минимальными потерями и возможностью к ведению дальнейшей конкурентной борьбы больше шансов оказалось у тех, кто умеет быстро реагировать на изменения. Согласно опросу, проведенному McKinsey, руководители зарубежных банков и телекоммуникационных компаний рассказали, как гибкая модель ведения бизнеса помогла им во время пандемии. Структурная гибкость позволила зарубежным банкам и телекоммуникационным компаниям цифровизовать каналы и увеличить продажи через сеть Интернет до 400%, организовать работу сотрудников в удаленном режиме и преодолеть психологическое напряжение внутри коллективов [8].



Гибкость компании являлась конкурентным преимуществом и до нынешнего кризиса, однако особенности данного экономического спада гипертрофировали ее значение.

На основе программ и стратегий адаптации компаний к новому кризису и проведенных ими цифровых и операционных преобразований можно выделить ряд элементов, неотъемлемых для бизнес-моделей как на период изоляции, так и после окончания пандемии.

1. Для создания возможности современной организации процесса производства становится необходимой полная интеграция информационно-технологических подразделений во все структурные элементы компании. Это позволяет развивать и перестраивать корпоративную информационно-технологическую среду, эффективно применять облачные сервисы, программное обеспечение по автоматизации производственных процессов, тестированию, внедрению и эксплуатации новых цифровых инструментов.

2. В связи с введением в большинстве стран мира ограничений на передвижение граждан, а также временную приостановку работы мест скопления людей до 70% сотрудников организаций из разных сфер экономики перешли на удаленный режим работы. До пандемии большинство корпораций крайне осторожно практиковали разделение команд по отдельным точкам, однако в связи с тем, что новые условия не оставили выбора, предприятия, ранее не рассматривавшие возможность дистанционной работы своего персонала, были вынуждены изменить подход. Это отразилось как на их инвестициях в инструменты и оборудование, так и на формировании групп специалистов, осуществляющих техническую и методическую поддержку сотрудникам компании.

Несмотря на ряд трудностей, с которыми пришлось столкнуться бизнесу при введении дистанционного режима работы, после окончания мер по изоляции граждан опросы показывают, что большинство руководителей готовы в дальнейшем применять новые методы удаленной работы и таргетированного найма, отказавшись от части офисных помещений.

3. Условия карантина фактически вынудили участников рынка услуг искать новые способы предоставления своих продуктов. К примеру, консолидированные предложения появились от телекоммуникационных операторов и коммерческих провайдеров, финансовых компаний и стриминговых сервисов. Еще одна форма возникшего партнерства – доставка продовольственных товаров и служба такси.

Такие объединения обусловлены, в первую очередь, тем, что создание собственных веб-

сервисов либо их масштабирование является рискованным мероприятием с точки зрения маркетинга и финансов, а владельцы крупных облачных платформ имеют необходимый канал продвижения.

По мнению специалистов отрасли, в постковидном мире усилится роль партнерских услуг, включая модели «программное обеспечение как услуга» (SaaS) и «платформа как услуга» (PaaS), где компании могут получать готовый для использования функционал через веб-интерфейс или даже через API (Application Programming Interface – программный интерфейс приложения). Таким образом, конкурентная позиция в мире после коронавируса будет во многом определяться позицией в экосистемах с взаимным доступом их участников к API друг друга [9].

4. Интеграция продукта в повседневную жизнь клиента по-прежнему является ключевой конкурентной стратегией. Глобальный уровень обмена информацией продолжает расти, что снижает ценность технологий и подходов к производству продуктов. В этой связи приоритетной стратегией завоевания доли рынка становится умение практически в режиме реального времени реагировать на изменение потребительского спроса, а также перестраивать производственные и сбытовые цепочки.

С выходом индустрии из кризиса, скорее всего, продолжится расширение использования углубленной аналитики. Отмечается, что применение искусственного интеллекта в маркетинге и продажах уже приносит лидерам до 5–10% дополнительной выручки.

5. В свою очередь, с целью оперативного запуска новых продуктов и систем построения продаж претерпел ряд изменений и подход к формированию корпоративной структуры. Стали создаваться межфункциональные команды, принимающие управленческие решения по продуктам и процессам. Сокращение числа административных уровней, координирующих деятельность подразделений в компании, делегирующих и самостоятельно декомпозирующих исходные задачи, позволило ускорить процесс разработки различного рода новаций и проявлять гибкость при изменении внешних рыночных условий.

По сути, этот же подход дебюрократизировал операционные модели и позволил компаниям регулярно корректировать свои планы на основе фактически сложившихся результатов за небольшие, как правило, двухнедельные, циклы.

Новые условия, связанные с эпидемиологической ситуацией, заставили участников рынка разрабатывать принципиально новые способы производства и распространения товаров и услуг, при этом минимизируя свои издержки.



Результаты

Распространение новой коронавирусной инфекции по всему миру стало не только причиной экономического спада ряда отраслей, но и триггером к увеличению темпов внедрения предприятиями современных информационных технологий.

Вызов, с которым столкнулось общество, вынудил руководителей крупных компаний эффективнее использовать имеющиеся цифровые механизмы оптимизации бизнес-процессов и осваивать новые элементы системы производства, распределения и обмена товаров и услуг. McKinsey оценивает эффект от внедрения искусственного интеллекта на 9,5–15,4 трлн долл. в год, но реализации такого потенциала препятствуют организационные и социально-культурные барьеры [10].

Один из примеров – произошедшее ускорение технологий роботизации, которые спровоцировала пандемия [11]. Роботы минимизируют количество социальных контактов, за счет чего снижаются риски заражения. В США торговые сети начали активнее использовать роботов для уборки помещений и складских работ, в то время как сотрудники занимаются дезинфекцией и приемкой товара. Рост онлайн-продаж увеличил спрос на роботов-сортировщиков товара. Технологии сделали возможным отказ от многих профессий первого контакта с клиентом, которые оказались в высокой степени опасными.

Также все большее значение и применение на практике находит машинный анализ больших массивов данных. Технологический стартап BlueDot еще в январе 2020 г. предупредил, что вирус в считанные дни распространится из Уханя в Тайбэй, Бангкок, Сеул и Токио: алгоритм компании анализировал продажи авиабилетов, новостные сообщения и местные форумы вирусологов [12]. Технологии BigData стали использоваться как помощники для врачей [13], фармацевтов [14] с целью оперативно получать информацию об экономической активности и бороться с безработицей.

Таким образом, всеобщая самоизоляция стала уникальным явлением в экономике, проявившись, с одной стороны, в качестве глобального экономического спада, а с другой – как причина ускоренного масштабирования и промышленного применения цифровых технологий.

Список литературы

1. Анализ инновационной активности России на основе международного сопоставления. URL: <http://edrj.ru/article/11-06-2019> (дата обращения: 26.06.2020).
2. Какими цифровыми проектами заняты российские предприятия. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2019/12/04/817894-kakimitsifrovimi> (дата обращения: 26.06.2020).
3. COVID-19 превзошел по влиянию на экономику все эпидемии XXI века. URL: <https://iz.ru/985030/2020-03-10/covid-19-prevzoshel-po-vliianiiu-na-ekonomiku-vse-epidemii-xxi-veka> (дата обращения: 26.06.2020).
4. Ставка на «цифру». URL: <https://plus.rbc.ru/news/5d8dcbe67a8aa92cef8383ba> (дата обращения: 26.06.2020).
5. Теория черного лебедя : что это и как ее использовать. URL: <https://currency.com/ru/black-swan/> (дата обращения: 26.06.2020).
6. Статистика курса BRENT. URL: <https://quote.rbc.ru/ticker/181206>(дата обращения:26.06.2020).
7. Инфекционный климат. URL: <https://rg.ru/2020/04/05/kakie-posledstviia-dlia-ekonomiki-ostavliaiut-koronavirus-i-karantin.html> (дата обращения: 26.06.2020).
8. COVID-19 : Implications for business. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business> (дата обращения: 26.06.2020).
9. Гибкость против коронавируса. URL: <https://hbr-russia.ru/biznes-i-obshchestvo/uroki-stoikosti-2020/832109> (дата обращения: 26.06.2020).
10. A new AI-powered network is helping workers displaced by the coronavirus crisis. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-organization-blog/a-new-ai-powered-network-is-helping-workers-displaced-by-the-coronavirus-crisis#> (дата обращения: 26.06.2020).
11. Robots Welcome to Take Over, as Pandemic Accelerates Automation. URL: <https://www.nytimes.com/2020/04/10/business/coronavirus-workplace-automation.html> (дата обращения: 26.06.2020).
12. An AI Epidemiologist Sent the First Warnings of the Wuhan Virus. URL: <https://blogs.imf.org/2020/05/14/tracking-trade-during-the-covid-19-pandemic/> (дата обращения: 26.06.2020).
13. IAI Develops Model To Predict Medical Condition Progression of COVID-19 Patients. URL: <https://www.iai.co.il/iai-model-predicts-covid-19-patients-condition> (дата обращения:26.06.2020).
14. Potential new treatment for COVID-19 uncovered by BenevolentAI enters trials. URL: <https://techcrunch.com/2020/04/14/potential-new-treatment-for-covid-19-uncovered-by-benevolentai-enters-trials/>(дата обращения: 26.06.2020).

Образец для цитирования:

Куликов О. А. Пандемия коронавируса как фактор интенсификации развития и внедрения цифровых технологий // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 400–404. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-400-404>



Pandemic of Coronavirus as a Factor of Intensification of Development and Implementation of Digital Technologies

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

Introduction. The COVID-19 pandemic has become one of the largest business and economic shocks in modern history. Although it is difficult to assess the long-term consequences of this phenomenon at the current stage, events have already taken place in the economy that have catalyzed a number of changes. And in particular, these systemic innovations are closely related to the digitalization of technological business processes, which most of the market participants cannot ignore. **Theoretical analysis.** The economic downturn caused by the spread of the new coronavirus infection can be classified as an unpredictable factor that has made the external economic environment aggressive for a large proportion of enterprises, forcing businesses to seek alternative internal growth points. **Empirical analysis.** Based on the programs and strategies for adapting companies to the new crisis and the digital and operational transformations they have carried out, a number of elements can be identified that are integral to business models both during the period of isolation and after the end of the pandemic. **Results.** Universal self-isolation has become a unique phenomenon in the economy, on the one hand, manifesting itself as a global economic recession, and on the other, causing accelerated scaling and industrial application of digital technologies.

Keywords: pandemic, digital technologies, information economy, reindustrialization, modernization of business processes.

Received: 17.05.2020 / Accepted: 20.06.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. *Analiz innovatsionnoi aktivnosti Rossii na osnove mezhdunarodnogo sopostavleniya* (Analysis of Russia's innovation activity based on international comparison). Available at: <http://edri.ru/article/11-06-2019> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
2. *Kakimi tsifrovymi proektami zaniaty rossiiskie predpriyatiya* (What digital projects are Russian enterprises engaged in). Available at: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2019/12/04/817894-kakimi-tsifrovimi> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
3. *COVID-19 prevzoshel po vliyaniyu na ekonomiku vse epidemii XXI veka* (COVID-19 has surpassed all epidemics of the 21st century in terms of economic impact). Available at: <https://iz.ru/985030/2020-03-10/covid-19-prevzoshel-po-vlianiyu-na-ekonomiku-vse-epidemii-xxi-veka> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
4. *Stavka na «cifru»* (Bet on a “digit”). Available at: <https://plus.rbc.ru/news/5d8d8be67a8aa92cef8383ba> (дата обращения: 26.06.2020). (accessed 26 June 2020) (in Russian).
5. *Teoriya chernogo lebedya: chto eto i kak ee ispol'zovat'* (The black swan theory: what it is and how to use it). Available at: <https://currency.com/ru/black-swan/> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
6. *Statistika kursa BRENT* (BRENT course statistics). Available at: <https://quote.rbc.ru/ticker/181206> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
7. *Infektsionnyi klimat* (Infectious climate). Available at: <https://rg.ru/2020/04/05/kakie-posledstviia-dlia-ekonomiki-ostavliaiut-koronavirus-i-karantin.html> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
8. COVID-19: Implications for business. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business> (accessed 26 June 2020).
9. *Gibkost' protiv koronavirusa* (Flexibility against coronavirus). Available at: <https://hbr-russia.ru/biznes-i-obshchestvo/uroki-stoikosti-2020/832109> (accessed 26 June 2020) (in Russian).
10. A new AI-powered network is helping workers displaced by the coronavirus crisis. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-organization-blog/a-new-ai-powered-network-is-helping-workers-displaced-by-the-coronavirus-crisis#> (accessed 26 June 2020).
11. Robots Welcome to Take Over, as Pandemic Accelerates Automation. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/04/10/business/coronavirus-workplace-automation.html> (accessed 26 June 2020).
12. An AI Epidemiologist Sent the First Warnings of the Wuhan Virus. Available at: <https://blogs.imf.org/2020/05/14/tracking-trade-during-the-covid-19-pandemic/> (accessed 26 June 2020).
13. IAI Develops Model To Predict Medical Condition Progression of COVID-19 Patients. Available at: <https://www.iai.co.il/iai-model-predicts-covid-19-patients-condition> (accessed 26 June 2020).
14. Potential new treatment for COVID-19 uncovered by BenevolentAI enters trials. Available at: <https://techcrunch.com/2020/04/14/potential-new-treatment-for-covid-19-uncovered-by-benevolentai-enters-trials/> (accessed 26 June 2020).

Cite this article as:

Kulikov O. A. Pandemic of Coronavirus as a Factor of Intensification of Development and Implementation of Digital Technologies. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 400–404 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-400-404>



УПРАВЛЕНИЕ

УДК 330.341

Обоснование сбалансированного концептуального подхода к процессу цифровизации в аспекте инновационного развития отечественных предприятий

О. Н. Киселева

Киселева Оксана Николаевна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономической безопасности и управления инновациями, Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю. А., oksana@briik.ru

Введение. В настоящее время одной из приоритетных задач для нашей страны является активизация инновационной деятельности отечественных предприятий. Важнейшим современным инструментом повышения активности инновационного развития становится цифровизация. Для достижения высокой эффективности процессов цифровой трансформации в контексте инновационной деятельности необходимо определить наиболее перспективный вариант реализации процессов цифровизации для активизации и поддержания на высоком результативном уровне процессов разработки и внедрения инноваций на отечественных предприятиях. **Теоретический анализ.** Существующие теоретические подходы к понятию цифровизации определяют ее как драйвер инновационного развития. Переход к цифровым технологиям трансформирует инновационную деятельность предприятия, предоставляя широкие возможности как за счет повышения эффективности процессов, так и за счет разработки и вывода на рынок новой продукции или услуг. При этом наблюдается недостаточность научного интереса к вопросам дополняющей цифровой трансформации системы управления, тогда как понятие сбалансированной цифровой трансформации сферы производства и управленческой системы предприятия не рассматривается, что определяет низкую результативность инициируемых изменений процессов инновационного развития. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что в настоящее время переход на «цифру» осуществляется в основном в производственной сфере. При этом отсутствует связь между цифровыми технологиями, применяемыми в системе управления и производственной системе, что негативно отражается на результативности как текущей, так и инновационной деятельности, тогда как исследования зарубежных авторов демонстрируют повышение прибыльности в результате синергетического эффекта одновременной цифровой трансформации системы управления и производства. **Результаты.** Предложен концептуальный подход цифровизации инновационной деятельности отечественных предприятий, основанный на синхронной, динамической, взаимодополняющей цифровой трансформации производственной и управленческой сферы, что позволит обеспечить достижение поставленных целей.

Ключевые слова: цифровизация, инновационное развитие, сбалансированность, инновации, цифровая трансформация, отечественные предприятия.

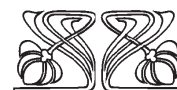
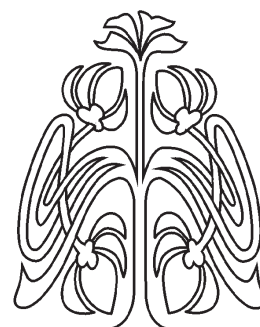
Поступила в редакцию: 13.08.2020 / Принята: 25.08.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

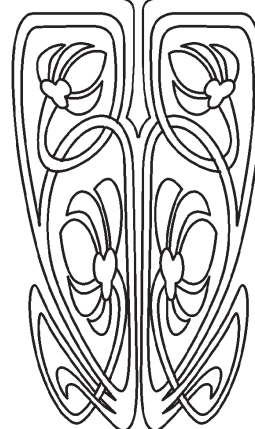
DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-405-411>

Введение

Непрерывность инновационного развития является неотъемлемым условием эффективного функционирования предприятий и организаций в любой сфере деятельности. Результаты инновационной



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





деятельности позволяют не только удерживать сильные позиции на рынке, обеспечивать необходимые финансовые результаты деятельности, но и оптимизировать внутренние бизнес-процессы, выявлять резервы развития, давать возможность к переходу на новый качественный уровень функционирования. В целом же, осуществление инноваций хозяйствующими субъектами определяет интенсивность процессов социально-экономического развития общества. В связи с этим инновационная тематика не теряет своей актуальности на протяжении многих десятилетий во всех странах мира вне зависимости от уровня развития. Напротив, инновационная активность является тем эффективным инструментом, с помощью которого обеспечивается передвижение по шкале рейтинга от уровня развивающихся до экономически развитых стран, примером которого является опыт Сингапура [1].

Для России инновационный путь развития является необходимым с нескольких позиций. Во-первых, геополитическая ситуация, определившая деловую обособленность как отдельных государств, так и хозяйствующих субъектов, требует скорейшего поиска «потерянных» звеньев цепочек взаимодействия контрагентов, деловые отношения между которыми разорваны в результате введения санкций и ответной реализации политики импортозамещения. В сложившихся условиях именно инновации становятся тем решением, которое позволит заполнить создавшиеся ниши. Во-вторых, многолетняя ресурсная ориентация определила упадок важнейших отраслей российской экономики, традиционно формирующих значительную долю в ВВП. Инновации могут выступить в качестве драйверов развития отстающих отраслей народного хозяйства, прежде всего в сфере промышленности. Также необходимо отметить, что переход к экономике инновационного типа является для нашей страны важнейшей составляющей для формирования и поддержания статуса мировой державы, о котором так часто заявляет Правительство РФ.

В сложившихся условиях требуются инструменты, применение которых будет способствовать реализации инновационной трансформации и обуславливать переход к экономике нового типа.

Одним из таких инструментов, как показывает опыт развитых стран, выступает цифровизация [2]. Являясь главным фактором экономического роста и обеспечения высокого уровня конкурентоспособности, в настоящее время цифровые технологии глубоко проникают во все сферы человеческой деятельности, оказывая благоприятное влияние на ее осуществление [3, 4].

При этом важнейшим значением цифровой трансформации является ее способность создать необходимые условия для активизации инновационного развития, так как переход на цифровые технологии позволяют оптимизировать бизнес-процессы функционирования, повысить эффективность использования ресурсов и увеличить их отдачу, что в совокупности составляет основу для успешной инновационной деятельности, так как ведет к стимулированию инновационного потенциала и высвобождению финансовых ресурсов, столь необходимых для преобразований.

Для достижения наилучшего результата применения цифровых технологий для целей инновационного развития необходимо определить наиболее перспективный вариант реализации процессов цифровизации для активизации и поддержания на высоком результативном уровне процессов разработки и реализации инноваций на отечественных предприятиях.

Теоретический анализ

Наиболее «популярным» современным подходом к цифровизации в заданном аспекте является утверждение о том, что переход на цифровые технологии является общемировым трендом и драйвером инновационной деятельности (см., например, [5–7]). Под цифровым преобразованием понимают бизнес-стратегию, реализация которой обеспечивает инновации и креативность, предоставляющие новый и лучший опыт для клиентов [8]. Это и организационные изменения, основанные на использовании цифровых технологий и бизнес-моделей, повышающие производительность и тем самым улучшающие базу для осуществления инноваций [9].

Как указывается исследователями, цифровизация определяет изменения в инновационной деятельности, трансформируя ее и создавая для нее новые возможности [10]. Эти возможности выражаются в создании единой информационной инфраструктуры, обеспечивая доступность и диффузию инновационных идей, взаимодействие участников инновационной деятельности, в генерации новой информационной культуры, установлении связи между отдельными лицами, организациями и устройствами, основанной на высокой информационной и компьютерной компетентности пользователей сетей.

Обоснованием роли цифровизации для целей инновационного развития является предоставляемое ею повышение эффективности в результате преобразования данных в цифровой форме, обеспечения оперативности их «передвижения» по разветвленной инфраструктурной сети с расши-



ренным числом пользователей, автоматизированной обработки и анализа, что является «основой для создания нового знания, которое может привести к созданию инноваций» [11, с. 55].

При этом выделяют преимущества от цифровизации первого и второго порядка [12]. Преимущества первого порядка достигаются за счет применения уже готовых цифровых технологий. Преимущества второго порядка являются следствием самостоятельного развития и управления самими цифровыми технологиями. Другими словами, есть те, кто получает выгоду от применения цифровых технологий в виде оптимизации деятельности, и те, кто «зарабатывает» на разработке и последующей продаже цифровых продуктов. При этом, если ориентация на достижение преимуществ первого порядка свойственна для стран с формирующейся рыночной экономикой, то преимущества второго порядка достижимы для стран с развитой экономикой, где решены проблемы, связанные с коммерциализацией, устранением барьеров на пути внедрения новых технологий, отсутствием эффектов запаздывания, наличием соответствующей государственной поддержки.

Действительно, если речь идет о странах с развивающейся экономикой, к которым относится и Россия, то процесс цифровизации основан, как правило, на применении уже существующих решений с целью получения на их основе определенных выгод. Однако для того чтобы получить ожидаемые выгоды в полном объеме, необходимо осуществить преобразования и на самом объекте внедрения.

Переход на цифровые технологии требует трансформации всей организации с целью обеспечения ее способности реагировать на изменения, быть гибкой, адаптивной, организационно подготовленной к предстоящим преобразованиям [13]. А в контексте инновационного развития на основе применения технологий цифровизации требуется переосмысление самой философии ведения бизнеса, осуществления взаимодействия с клиентами, развития возможностей сотрудников, оптимизации деятельности, «чтобы заново изобрести продукты и бизнес-модели» [14]. При этом на первый план выходят вопросы трансформации действующей системы управления, которая является проводником цифровой трансформации в среду сложившейся практики ведения бизнеса организации.

Как указывается, в условиях цифровой экономики преимущества приобретают именно те предприятия, которые не только обладают информацией, но и эффективно применяют ее, что

находит отражение в формировании грамотно построенной и реализованной системы информационного менеджмента предприятия, создании новых моделей управления бизнесом [15].

Учитывая превалирование вопросов инновационного развития именно технологической сферы, в том числе благодаря целевым установкам правительства, в настоящее время процессы цифровизации затрагивают, в первую очередь, производственную сферу предприятий, тогда как другие сферы, прежде всего управленческая, остаются вне поля изменений и должны в большинстве случаев самостоятельно подстроиться под происходящую в производстве трансформацию. В результате возникает ситуация, при которой данные «оцифрованной» сферы производства предприятия не могут быть соответствующим образом обработаны и проанализированы «отставшей» в плане цифровых технологий управленческой сферой, что находит отражение в указанном ранее информационном кризисе. Для отражения складывающейся на российских предприятиях ситуации можно провести своеобразную аналогию с движущимся человеком, у которого значительно впереди ноги, тогда как голова и, соответственно, туловище, остаются позади, что явно негативно отражается на скорости передвижения данного человека.

С другой стороны, по аналогии с выделенным Шумпетером феноменом «созидательного разрушения», реализация инновационной деятельности определяет энтропию и вводит в дисбаланс сложившееся до изменений состояние, что усиливается инициацией процессов цифровой трансформации. Это ведет к новому витку развития и установлению нового равновесия. Соответственно, чтобы обеспечить сбалансированное развитие, цифровизация должна проникать во все сферы деятельности предприятия, включая и производственную, и управленческую, обеспечивая тем самым информационный баланс.

В связи с этим целесообразно говорить о необходимости реализации нового концептуального подхода к цифровизации инновационной деятельности отечественных предприятий, выраженного в сбалансированном переходе на цифровые технологии.

Эмпирический анализ

Сложившаяся практика осуществления перехода отечественных предприятий на цифровые технологии отражает существующий теоретический подход, при котором цифровизация или рассматривается очень широко, как «драйвер инновационной деятельности», или указывается



как средство достижения определенных выгод (повышение эффективности использования ресурсов, выявление внутренних резервов, разработка и вывод на рынок новых продуктов или услуг и др.). При этом отсутствует указание на необходимость комплексного характера инициируемой трансформации, по умолчанию – это перевод на цифровые технологии именно производственной сферы.

Возможно, именно по причине еще не сложившегося комплексного подхода к цифровой трансформации Россия в настоящее время занимает лишь 27-ю позицию в перечне 180 проанализированных стран по индексу готовности к цифровой экономике [16].

При этом, если обратиться к результатам аналитики, отражающей уровень внедрения цифровых технологий на предприятиях России, то в своем большинстве такие технологии только ожидаемы к внедрению [17].

Тем не менее, даже указанные данные свидетельствуют о существующем разрыве между процессами цифровизации производственной и управленческой сферы, что отражается на результативности инновационной деятельности предприятий.

Как указывают исследователи, цифровая трансформация сопровождается рядом проблем, которые препятствуют успешной реализации преобразований. На основе проведенных опросов, среди них выделяют недостаток квалифицированных кадров, отсутствие стратегии развития, боязнь неудачи реализации проектов цифровизации, вопросы обеспечения безопасности и неготовность компаний к изменениям [18]. При этом в качестве направлений стимулирования успеха при осуществлении цифровизации предлагают развитие персонала с целью обеспечения необходимых компетенций, формирование необходимой нормативной базы для регулирования процессов и развитие информационных технологий и инфраструктуры [19].

Как видно, современными исследователями и практиками мало уделяется внимания вопросам цифровизации управленческой системы. Тогда как результаты проведенного совместно компаниями Capgemini Consulting и MIT Sloan Management исследования более 400 крупных бизнесов, функционирующих в различных сферах деятельности, продемонстрировали возможности увеличения прибыли в среднем на 26% за счет активного использования цифровых технологий и новых методов управления; организации же, ориентированные только на инвестиции в производственные цифровые технологии, не сопровождающиеся соответствующим измене-

нием управленческой системы, не достигают синергетического эффекта и не создают дополнительной ценности от использования цифровых приложений [20].

Таким образом, исходя из анализа эмпирических данных, можно с уверенностью утверждать о необходимости сбалансированного подхода к осуществлению цифровизации отечественных предприятий, что позволит повысить эффективность не только текущей деятельности, но и инновационной. Процессы перехода на цифровые технологии должны проникать и в системы управления предприятиями, в «головной центр» управления. При этом, если на уровне производства цифровые технологии ориентированы, прежде всего, на контроль работы оборудования, выполнения технологических процессов, рациональную организацию выполнения производственных функций, то на уровне управления они должны не только обеспечить возможность контролирования, но и эффективно осуществлять все функции управления – от планирования до анализа с целью своевременного реагирования на отклонения и принятия своевременных управленческих решений.

В связи с этим концепция сбалансированного подхода к цифровизации инновационной деятельности отечественных предприятий представляет собой взаимосвязанный комплекс взглядов на процесс определения и достижения целевых результатов инновационного развития на основе осуществления цифровой трансформации производственной и управленческой сфер, инициируемой одновременно и продолжающейся в синхронном, динамическом, взаимодополняющем порядке, обеспечивающем достижение поставленных целей и переход к новому качественному состоянию.

Именно такой подход, основанный на процессах активной комплексной цифровой трансформации, создающий единый информационный контур, обеспечивающий непрерывную циркуляцию всего потока данных между производственной и управленческой системой предприятия, будет способствовать достижению наилучших результатов инициируемых инновационных изменений на отечественных предприятиях.

Результаты

Таким образом, основываясь на утверждении о необходимости активизации инновационной деятельности отечественных предприятий и обосновании цифровизации как наиболее эффективного современного инструмента повышения эффективности процесса разработки и реализации инноваций, в статье проведено исследование,



позволившее выявить наиболее приоритетный подход к осуществлению цифровых преобразований, выраженный в сбалансированном переходе «на цифру» производственной и управленческой сфер. Как показали результаты теоретического и практического анализа, в настоящее время аспект взаимодействия процессов цифровизации в производственной и управленческой сферах на принципах синхронности, динамичности и взаимодополнения не рассматривается, тогда как сбалансированный переход к цифровым технологиям сферы производства и управленческой системы позволяет получать и синергетический эффект, выраженный в том числе в увеличении финансового результата деятельности.

Дальнейшее развитие предложенного концептуального подхода к цифровой трансформации инновационной деятельности на принципах сбалансированности изменений в производственной и управленческой сферах должно найти выражение в формировании методологии проникновения цифровизации на отечественные предприятия с учетом гармоничного преобразования сферы производственных и управленческих процессов и в разработке методического инструментария, применение которого позволит обеспечить эффективный переход инновационной деятельности отечественных предприятий на цифровые технологии и будет способствовать ее активизации. Кроме того, по мнению автора, реализация данного подхода окажет существенное положительное влияние не только на результативность инновационной деятельности, но и на достижение целевых показателей цифровизации, заложенных в программе «Цифровая экономика Российской Федерации».

Список литературы

1. *Осипова М. Г.* Инновационная модель Республики Сингапур // Юго-Восточная Азия : актуальные проблемы развития. 2018. Т. 1, № 2 (39). С. 173–182.
2. International Telecommunication Union. Measuring the Information Society Report 2018. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/misr2018.aspx> (дата обращения: 09.08.2020).
3. *Осиповская А. В.* Цифровизация и ее влияние на экономику // Актуальные вопросы экономики и управления : материалы VII Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, апрель 2019 г.). СПб. : Свое издательство, 2019. С. 8–11.
4. Цифровая России : новая реальность. Отчет консалтинговой компании McKinsey. URL: <http://www.tadviser.ru/images/c/c2/Digital-Russia-report.pdf>. (дата обращения: 09.08.2020).
5. *Макаренко А. В.* Цифровая экономика как драйвер инновационной предпринимательской деятельности // Экономика и предпринимательство. 2018. № 3 (92). С. 603–609.
6. *Халин В. Г., Чернова Г. В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество : преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46–63. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-10-46-63>
7. Цифровая экономика и драйверы цифровизации в России. URL: <https://www.crn.ru/news/detail.php?ID=127168> (дата обращения: 10.08.2020).
8. The Microsoft Digital Transformation Series. Part 1 : The Digital Transformation Opportunity. Aligning Business Strategy to the Digital Transformation Market Opportunity. URL: <https://assetsprod.microsoft.com/mpn/en-us/digital-transformation-opportunity> (дата обращения: 02.08.2020).
9. Digital Business Transformation. A Conceptual Framework. 2015 Global Center for Digital Business Transformation. URL: <https://ru.scribd.com/document/372049639/DigitalBusiness-Transformation-Framework-pdf> (дата обращения: 02.08.2020).
10. *Nambisan S., Lyytinen K., Majchrzak A., Song M.* Digital Innovation Management : Reinventing innovation management research in a digital world // Mis Quarterly. 2017. Vol. 41, № 1. P. 223–238.
11. *Днепровская Н. В.* Исследование перехода предприятия к цифровой экономике // Вестн. РЭУ им. Г. В. Плеханова. 2019. № 4. С. 54–65. DOI: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2019-4-54-65>
12. *Туккель И. Л., Яшин С. Н., Иванов А. А.* Цифровая трансформация как важная часть инновационного развития // Инновации. 2019. № 3 (245). С. 45–50.
13. Индекс зрелости Индустрии 4.0. Управление цифровым преобразованием Компаний. Исследование acatech. URL: https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2018/03/acatech_STUDIE_rus_Maturity_Index_WEB.pdf (дата обращения: 12.08.2020).
14. Digital Transformation : Seven Steps to Success. How Businesses Can Stay Relevant and Competitive in Today's New Digital Era. URL: <https://info.microsoft.com/rs/157-GQE-382/images/Digital%20transformation-%20seven%20steps%20to%20success.v2.pdf?aliId=860635945> (дата обращения: 03.08.2020).
15. *Denning St.* The Age of Agile. How Smart Companies Are Transforming the Way Work Gets Done. N.Y. : AMACOM, 2018. 338 p.
16. The World Bank. Digital Adoption Index. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (дата обращения: 01.08.2020).
17. Промышленность 4.0 : готовы ли производственные компании? Обзор производственного сектора России – 2018. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/manufacturing/russian/russian-manufacturing-market-review-2018-ru.pdf> (дата обращения: 12.08.2020).



18. Бурнакова Д. В., Бекушева Е. В. Проблемы внедрения цифровых инноваций в современных российских компаниях // Научное обозрение. Педагогические науки. 2019. № 2-2. С. 23–25. URL: <https://science-pedagogy.ru/ru/article/view?id=1854> (дата обращения: 02.08.2020).
19. Дубов Б. Цифровая экономика и драйверы цифровизации. URL: <https://www.crn.ru/news/detail.php?ID=127168> (дата обращения: 10.08.2020).
20. The Digital Advantage : How Digital Leaders Outperform Their Peers in Every Industry. Capgemini Consulting, MIT Sloan Management. URL: https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/the_digital_advantage_how_digital_leaders_outperform_their_peers_in_every_industry.pdf (дата обращения: 20.07.2020).

Образец для цитирования:

Киселева О. Н. Обоснование сбалансированного концептуального подхода к процессу цифровизации в аспекте инновационного развития отечественных предприятий // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 405–411. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-405-411>

Substantiation of the Balanced Approach to the Digitalization Process in the Aspect of Innovative Development of Domestic Enterprises

O. N. Kiseleva

Oksana N. Kiseleva, <https://orcid.org/0000-0003-2741-2753>, Yuri Gagarin State Technical University of Saratov, 77 Politechnicheskaya St., Saratov 410054, Russia, oksana@briik.ru

Introduction. One of the priority tasks for our country is to activate the innovative activity of domestic enterprises. The most important modern tool for increasing the activity of innovative development is digitalization. To achieve high efficiency of digital transformation processes in the context of innovation, it is necessary to determine the most promising option for implementing digitalization processes in order to activate and maintain a high level of efficiency in the development and implementation of innovations at domestic enterprises. **Theoretical analysis.** Existing theoretical approaches to the concept of digitalization define it as a driver of innovative development. The transition to digital technologies transforms the innovative activity of the enterprise, providing a wide range of opportunities, both by improving the efficiency of processes, and by developing and launching new products or services to the market. While there is a lack of scientific interest in issues complementing the digital transformation of the management system, whereas the concept of balanced digital transformation of production and management systems of the enterprise is not considered that determines the low performance of the initiated change processes of innovation. **Empirical analysis.** It has been revealed that currently the transition to “digital” is carried out mainly in the production sector. At the same time, there is no relationship between digital technologies used in the management system and the production system, which negatively affects both the effectiveness of current and innovative activities, while research by foreign authors shows an increase in profitability as a result of the synergistic effect of simultaneous digital transformation of the management system and production. **Results.** A conceptual approach to digitalization of innovative activities of domestic enterprises has been proposed, based on synchronous, dynamic, complementary digital transformation of the production and management spheres. It will ensure the achievement of the goals set.

Keywords: digitalization, innovative development, balance, innovation, digital transformation, domestic enterprises.

Received: 13.08.2020 / Accepted: 25.08.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. Osipova M. G. Innovative model of the Republic of Singapore. *Yugo-Vostochnaia Aziya: aktual'nye problemy razvitiya* [South-East Asia: Current development issues], 2018, vol. 1, no. 2 (39), pp.173–182 (in Russian).
2. *International Telecommunication Union. Measuring the Information Society Report 2018*. Available at: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/misr2018.aspx> (accessed 9 August 2020).
3. Osipovskaja A. V. Digitalization and its impact on the economy. *Aktual'nye voprosy ekonomiki i upravleniya* [Topical issues of economics and management. Proceedings of the VII Int. sci. conf.]. St. Peterburg, Svoe izdatel'stvo, 2019, pp. 8–11 (in Russian).
4. *Tsifrovaia Rossiya: novaia real'nost'*. Otchet konsaltingovoi kompanii McKinsey (Digital Russia: A new reality. McKinsey consulting company report). Available at: <http://www.tadviser.ru/images/c/c2/Digital-Russia-report.pdf> (accessed 9 August 2020) (in Russian).
5. Makarenko A. V. Digital economy as a driver of innovative business activity. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and entrepreneurship], 2018, no. 3 (92), pp. 603–609 (in Russian).
6. Khalin V. G., Chernova G. V. Digitalization and Its Impact on the Russian Economy and Society: Advantages, Challenges, Threats and Risks. *Administrative Consulting*, 2018, no. 10, pp. pp. 46–63 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-10-46-63>
7. *Tsifrovaia ekonomika i draivery tsifrovizatsii v Rossii* (The digital economy and drivers of digitization in Russia). Available at: <https://www.crn.ru/news/detail.php?ID=127168> (accessed 10 August 2020) (in Russian).
8. The Microsoft Digital Transformation Series. Part 1: The Digital Transformation Opportunity. Aligning Business Strategy to the Digital Transformation Market Opportunity (2018). Available at: <https://assetsprod.microsoft.com/mpn/en-us/digital-transformation-opportunity> (accessed 2 August 2020).



9. Digital Business Transformation. A Conceptual Framework. 2015 Global Center for Digital Business Transformation (2015). Available at: <https://ru.scribd.com/document/372049639/DigitalBusiness-Transformation-Framework-pdf> (accessed 2 August 2020).
10. Nambisan S., Lyytinen K., Majchrzak A., Song M. Digital Innovation Management: Reinventing innovation management research in a digital world. *Mis Quarterly*, 2017, vol. 41, no. 1, pp. 223–238.
11. Dneprovskaya N. V. Investigating the Enterprise Transition to Digital. *Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*, 2019, no. 4, pp. 54–65 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2019-4-54-65>
12. Tukkel I. L., Yashin S. N., Ivanov A. A. Digital transformation as an important part of innovative development. *Innovatsii [Innovations]*, 2019, no. 3 (245), pp. 45–50 (in Russian).
13. *Indeks zrelosti Industrii 4.0. Upravlenie tsifrovym preobrazovaniem kompaniy. Issledovanie acatech* (The index of maturity of Industry 4.0. Management of digital transformation of Companies. The acatech study). Available at: https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2018/03/acatech_STUDIE_rus_Maturity_Index_WEB.pdf (accessed 12 August 2020) (in Russian).
14. Digital Transformation: Seven Steps to Success. How Businesses Can Stay Relevant and Competitive in Today's New Digital Era. Available at: <https://info.microsoft.com/rs/157-GQE-382/images/Digital%20transformation-%20seven%20steps%20to%20success.v2.pdf?aliId=860635945> (accessed 3 August 2020).
15. Denning St. *The Age of Agile. How Smart Companies Are Transforming the Way Work Gets Done*. New York, AMACOM, 2018. 338 p.
16. The World Bank. Digital Adoption Index. Available at: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (accessed 1 August 2020).
17. *Promyshlennost' 4.0: gotovy li proizvodstvennyye kompanii? Obzor proizvodstvennogo sektora Rossii – 2018* (Industry 4.0: are manufacturing companies ready? Overview of the Russian manufacturing sector-2018). Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/manufacturing/russian/manufacturing-market-review-2018-ru.pdf> (accessed 12 August 2020).
18. Burnakova D. V., Bekusheva E. V. Problems of Digital Innovation Introduction in Modern Russian Companies. *Nauchnoe obozrenie. Pedagogicheskie nauki* [Scientific review. Pedagogical science], 2019, no. 2–2, pp. 23–25. Available at: <https://science-pedagogy.ru/ru/article/view?id=1854> (accessed 2 August 2020) (in Russian).
19. Dubov B. *Tsifrovaia ekonomika i drajvery tsifrovizatsii* (The digital economy and drivers of digitization). Available at: <https://www.crn.ru/news/detail.php?ID=127168> (accessed 10 August 2020) (in Russian).
20. The Digital Advantage: How Digital Leaders Outperform Their Peers in Every Industry. Capgemini Consulting, MIT Sloan Management (2017). Available at: https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/the_digital_advantage_how_digital_leaders_outperform_their_peers_in_every_industry.pdf (accessed 20 July 2020).

Cite this article as:

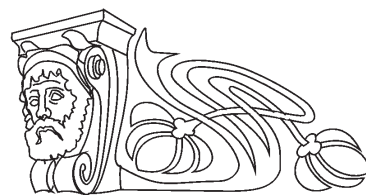
Kiseleva O. N. Substantiation of the Balanced Approach to the Digitalization Process in the Aspect of Innovative Development of Domestic Enterprises. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 405–411 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-405-411>



УДК 336.225:005

Развитие налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации на основе зарубежного опыта

А. О. Рындина, М. С. Жверанцева, Т. Е. Тотикова



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

Жверанцева Мария Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, zhverantseva@yandex.ru

Тотикова Татьяна Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, totikov_@mail.ru

Введение. Вопрос реформирования налогообложения доходов физических лиц не уходит с повестки дня в последние десятилетия. Важность решения данного вопроса обуславливается высокой экономической и социальной значимостью НДФЛ и его влияния на рынок труда и потребление. **Теоретический анализ.** В статье проанализирована статистика Федеральной налоговой службы по поступлениям налога на доходы физических лиц в бюджетную систему страны, выявлены и обоснованы проблемы подоходного налогообложения в Российской Федерации. **Обсуждение результатов.** Исследование особенностей подоходного налогообложения в США, Норвегии и Швеции позволило выявить общие черты и различия в принципах построения системы подоходного налогообложения в исследуемых странах и Российской Федерации. Проведенный анализ позволил обосновать мероприятия по совершенствованию системы подоходного налогообложения РФ на основе зарубежного опыта и оценить предполагаемый эффект от некоторых мероприятий. **Ключевые слова:** подоходный налог, зарубежный опыт подоходного налогообложения.

Поступила в редакцию: 10.06.2020 / Принята: 20.08.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-412-421>

Введение

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) занимает центральное значение среди налогов, уплачиваемых физическими лицами во всем мире. Поступления от данного налога в бюджетную систему государства составляют большую часть всех налогов, уплачиваемых физическими

лицами, что характеризует НДФЛ как один из важных источников доходов бюджета и главных инструментов государственного регулирования экономики. Налог на доходы физических лиц присущ социальный характер, т. е. он оказывает существенное воздействие на размер реальных располагаемых доходов населения и позволяет стимулировать устойчивость поступлений в бюджет посредством роста доходов граждан.

Возникающие между населением и государством денежные отношения по поводу распределения национального дохода и мобилизации финансовых ресурсов в бюджет и внебюджетные фонды определяют экономическую сущность налога на доходы физических лиц.

Прямая зависимость поступлений НДФЛ от экономической ситуации в государстве, структуры занятости и особенностей взаимодействия работодателя и наемного работника обуславливает особенности возникающих проблем при исчислении данного налога и его администрировании.

К факторам, обуславливающим экономическое значение данного налога, можно отнести следующие:

– объектом его являются не усредненные показатели, а реально полученные налогоплательщиком доходы;

– он позволяет максимально реализовать принцип всеобщности и равномерности распределения налогового бремени.

Изменение ставок по налогу на доходы физических лиц находится в логичной взаимосвязи с уровнем реальных располагаемых доходов населения и предполагает нецелесообразность их увеличения в условиях низких доходов в связи со значительным влиянием на потребление. Так, повышение ставок НДФЛ в условиях сокращения доходов населения может привести к сокращению потребления и еще большему снижению доходов населения.

При действующей плоской шкале налогообложения достаточно сложно реализовать принцип справедливости налогообложения. Для обеспечения своеобразной прогрессивности при налогообложении доходов граждан в налоговом законодательстве РФ предусмотрены отдельные льготы и вычеты, особенностями применения



которых является масштаб их использования. Для смягчения социального неравенства при исчислении налога на доходы физических лиц государством предусмотрены налоговые льготы и вычеты. Самыми распространенными из них являются: вычеты за обучение, за оказанные медицинские услуги, на детей, профессиональные льготы, льготы многодетным семьям и студентам. Так, при низком уровне дохода возможные льготы и вычеты составляют значительную долю и наоборот.

Полемика по вопросу необходимости введения прогрессивной шкалы налогообложения как наиболее соответствующей принципу обеспечения социальной справедливости ведется в научном мире с момента перехода на плоскую шкалу налогообложения. Однако существуют различные точки зрения на этот вопрос, в том числе опровергающие целесообразность данного шага. В качестве одного из основных аргументов против введения прогрессивной шкалы высказывается негативное влияние на рынок труда из-за снижения инвестиций в создание рабочих мест и замедление процесса накопления капитала.

С помощью НДФЛ государство пытается обеспечить стабильную и справедливую налоговую политику. Однако на современном этапе ее развития данная функция всех налогов, которые взимаются с физических лиц, реализуется лишь частично.

Теоретический анализ

Для наглядного определения величины поступлений НДФЛ в консолидированный бюджет РФ необходимо обратиться к статистике. Анализ данных, представленных в формах статистической отчетности ФНС России, показывает, что с 2014 г. наблюдается повышение консолидации бюджета. Так, темп роста в 2014 г. был равен 111,9%, в 2015 г. – 108,8%, в 2016 г. – 105,0%, в 2017 г. – 100,9%, в 2018 г. – 122,9%. Кроме того, наблюдается ежегодное увеличение доходов в федеральный бюджет. Анализ консолидации субъектов Российской Федерации показывает нестабильную динамику, которая характеризуется следующими изменениями: в 2015 г. бюджет меньше по сравнению с 2014 г. на 1835,2 млрд руб., в 2016 г. бюджет возрос на 645,9 млрд руб., в 2017 г. увеличился на 625,41 млрд руб., в 2018 г. бюджет уменьшился на 405,01 млрд руб. При этом налог на доходы физических лиц занимает важное место в структуре поступлений в консолидированный бюджет РФ. Так, на протяжении последних лет налог на доходы физических лиц входит в первую тройку по объему поступлений в бюджет (за исключением 2017 г.). В 2014 г. НДФЛ составил 20,2% от

общих доходов консолидированного бюджета, НДС – 27,9%, налог на добычу полезных ископаемых 21,8%; в 2015 г. НДФЛ – 21,3%, налог на прибыль организаций – 19,7%, НДС – 24,5%; в 2016 г. НДФЛ – 21,9%, НДС – 21,3%, налог на прибыль организаций – 20,1%; в 2017 г. НДФЛ составил 18,6%, налог на добычу полезных ископаемых – 24,3%, налог на прибыль организаций – 21,0%, налог на добавленную стоимость – 19,2%; в 2018 г. НДФЛ составил 17,8%, налог на прибыль организаций – 29,6%, налог на добычу полезных ископаемых – 21,0% [1].

Несмотря на снижение объема поступлений в консолидированный бюджет в последние три года, налог остается значимым для формирования доходной части бюджетов.

По данным Федеральной налоговой службы, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2018 г. поступления налога на доходы физических лиц составили 3653 млрд руб., что на 12,4% больше, чем в 2017 г.

При том, что рост налога на доходы физических лиц наблюдался по всем субъектам Федерации, лидерами были следующие регионы: Республика Хакасия (+80,2%), Республика Дагестан (+30,8%), Тюменская область (+27,7%), Республика Алтай (+19,6%), Челябинская область (+18,4%), Камчатский край (+17,8%). Наименьший рост поступлений произошел в Липецкой области (+1,0%), Краснодарском крае (+1,9%), Республике Мордовия (+3,8%), Владимирской области (+3,9%), Ямало-Ненецком автономном округе (+4,7%) и Ненецком автономном округе (+6,0%) [2].

Действующая система подоходного налогообложения в РФ характеризуется тем, что исчисление и взимание НДФЛ производится преимущественно налоговыми агентами. К ним отнесены работодатели, у которых налогоплательщик получил доход.

Анализируя формы статистической отчетности Федеральной налоговой службы России по Саратовской области, можно сделать вывод о том, что с 2015 по 2018 г. наблюдается рост поступлений налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет региона. Основная их доля приходится на поступления, перечисленные налоговыми агентами. Так, в 2016–2018 гг. они составили 97,5% общего объема поступлений НДФЛ в консолидированный бюджет Саратовской области, что практически соответствует показателям 2017 г. (97,0%). Небольшой рост поступлений по налогу на доходы физических лиц, перечисляемому налоговыми агентами, обусловлен незначительным повышением уровня оплаты труда в бюджетной сфере. Из общей сум-



мы начисленных налоговыми агентами доходов большая доля приходится на доходы, облагаемые по ставке 13,0% [1].

По сравнению с 2017 г. в консолидированный бюджет Саратовской области в 2018 г. поступило на 30 247 тыс. руб. меньше налога на доходы физических лиц, уплачиваемого индивидуальными предпринимателями, нотариусами, занимающимися частной практикой, адвокатами, учредившими адвокатские кабинеты, и другими лицами, занимающимися частной практикой в соответствии со ст. 227 Налогового кодекса РФ, что составило 8% от показателей 2018 г. С 2015 г. сохраняется тенденция падения доходов по данному виду.

Наибольшее падение поступлений НДФЛ по таким группам доходов, как доходы от осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности, доходы занимающихся частной практикой нотариусов, адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты и иных лиц, занимающихся частной практикой в соответствии со ст. 227 Налогового кодекса РФ, пришлось на 2016 г. В 2017 г. наблюдался незначительный рост поступлений налога, однако они не достигли показателей 2015 г., что говорит о наличии кризисных явлений в экономике региона и падении реальных располагаемых доходов населения. Эта ситуация осложняется недостаточно эффективной системой налоговых вычетов.

Еще одной особенностью поступлений сумм налогов в консолидированный бюджет Саратовской области является рост сумм налога на доходы физических лиц в виде фиксированных авансовых платежей с доходов, полученных физическими лицами, являющимися иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность по найму на основании патента в соответствии со ст. 227.1 Налогового кодекса РФ. С 2015 г. суммы увеличились практически на 62%.

Анализируя структуру начислений по налогу на доходы физических лиц на основе данных формы 6-НДФЛ, можно отметить, что три исследуемых года (2018, 2017, 2016 гг.) наблюдается увеличение численности налоговых агентов при падении суммы начисленного дохода, что привело к сокращению сумм начисленного налога на доходы физических лиц.

Сумма налоговых вычетов, предоставляемых налоговыми агентами в Саратовской области, в 2018 г. сократилась на 3 562 391 851,7 руб., что составляет 20,8%. Изменение суммы начисленного дохода в целях налогообложения при одновременном росте количества налоговых агентов говорит о снижении доходов населения. Пик предоставления налоговыми агентами налоговых вычетов пришелся на 2017 г. [1].

Значительную долю доходов, декларируемых в целях обложения налогом на доходы физических лиц, составляют представители профессиональных групп. Результаты декларационной кампании представлены за 2015–2017 гг. в связи с отсутствием официальных данных о проведении декларационной кампании в Саратовской области за 2018 г. на момент написания статьи на официальном сайте Федеральной налоговой службы России.

Из профессиональных групп значительную долю доходов, декларируемых в целях обложения налогом на доходы физических лиц, составляют доходы нотариусов и других лиц, занимающихся частной практикой, а также глав крестьянских (фермерских) хозяйств. Налоговые вычеты, заявленные при декларировании по этим группам, составляют в основном незначительные суммы. Исключением являются профессиональные налоговые вычеты, что связано с особенностями видов деятельности налогоплательщиков, декларирующих собственные доходы самостоятельно. При этом суммы, предъявленные к вычету иными физическими лицами, составляют 57% от суммы всех вычетов. Отличительной особенностью 2017 г. является отсутствие заявленных инвестиционных вычетов. Таким образом, можно констатировать, что данная сфера для физических лиц как профессиональной направленности, так и иных физических лиц не является приоритетной.

Одна из проблем налогообложения доходов физических лиц – проблема социальной справедливости данного налога. Она наиболее обширна и сложна в силу того, что при установлении шкалы налогообложения необходимо расставить приоритеты между экономической эффективностью и социальной значимостью данного налога. Введенные в налоговое законодательство льготы и вычеты по НДФЛ, призванные уравновесить социальное неравенство, не в полной мере выполняют возложенные на них функции. Отсутствие в Налоговом кодексе РФ понятия «необлагаемый минимум» или аналогичного ему не позволяет соотнести величину налоговых вычетов и величину прожиточного минимума, на которую ориентируются при анализе реализации социальной политики государства.

Специалисты Росстата отмечают, что с 2014 г. наблюдается снижение реальных доходов населения. В 2018 г. численность граждан с доходами ниже прожиточного минимума составила 19 млн чел., или 12,9% к общей численности населения страны. То есть практически 13,0% россиян, по официальной статистике, живут за чертой бедности. Для сравнения, в европейских странах установлены стандарты, предполагающие отношение



МРОТ к средней заработной плате по стране 60%. Таким образом, если ориентироваться на зарубежный опыт, МРОТ в РФ за 2018 г. должен был составлять 26 067 руб. против 10 451 руб., установленных законодательством РФ.

Проблему отсутствия закрепления в налоговом законодательстве прожиточного минимума можно рассматривать с двух сторон. Во-первых, прожиточный минимум является социальной нормой, на основе которой строится система пособий и льгот. Льготы предполагают освобождение от налогообложения дохода в рамках сумм этих льгот. С 1 мая 2018 г. МРОТ был приравнен к прожиточному минимуму, т.е. официально стал социальной нормой, предполагающей минимум дохода, позволяющей обеспечить только базовые потребности. Налогообложение такого дохода формально снижает его размер, т.е. фактически минимальный доход работника остается ниже прожиточного минимума на размер уплаченного налога. Во-вторых, обязанности налогового агента помимо государственных учреждений исполняет и бизнес разного уровня и масштаба. Уравнивание МРОТ и прожиточного минимума в некоторой мере повлияло на кадровую политику представителей бизнеса и привело к частичному сокращению работников для сохранения прежнего размера фонда оплаты труда либо его незначительного увеличения.

Ко второй группе проблем налогообложения доходов физических лиц можно отнести неэффективность налоговых вычетов. Налоговые вычеты являются важным инструментом на пути соблюдения принципа равномерного налогообложения и направлены на снижение налогового бремени налогоплательщиков.

При рассмотрении этой проблемы в первую очередь стоит обратить внимание на незначительность суммы стандартных налоговых вычетов на детей. Действующая в настоящее время норма в размере 1400 и 3000 руб. не оказывает той социальной поддержки родителям, на которую должна быть нацелена, и не влияет на уровень обеспеченности ребенка. Эффективность применения данного вычета особенно важна в условиях сложной демографической ситуации и отказа части населения от рождения ребенка по причине неуверенности в способности решения собственных финансовых проблем в плане удовлетворения потребностей. Реализуемая государством демографическая политика должна носить комплексный характер и включать не только меры прямого воздействия, посредством выплаты материнского капитала, но и экономические стимулирующие методы, направленные на формирование у родителей уверенности в

постоянной государственной поддержке при рождении ребенка. Повышение рождаемости и поддержание достойных условий жизни ребенка должно стать одной из приоритетных задач в рамках демографической политики.

Также в рамках данной группы проблем стоит отметить недостаточно широкие возможности применения социальных вычетов, в частности образовательных вычетов. Верхнюю планку для получения образовательного налогового вычета на ребенка увеличивали в последний раз в 2007 г. С момента его введения стоимость обучения на очной форме выросла в разы. На сегодняшний момент средняя стоимость обучения в региональном вузе составляет порядка 100 000 руб. Учитывая, что действующая в настоящий момент норма в 50 000 руб. на обоих родителей уже не соответствует действующей стоимости обучения, это оказывает прямое влияние на доход физического лица.

Кроме того, возникает сложность при расчете социальных налоговых вычетов в целом. Действующая в настоящий момент норма 120 000 руб. не отражает тех расходов, которые несет налогоплательщик на собственные социальные нужды. Особую значимость в перечне таких вычетов имеет вычет на медицинское обслуживание. Доверие населения к государственным медицинским учреждениям в последние годы падает, что вынуждает прибегать к помощи частных практикующих врачей и частных медицинских организаций. Стоимость услуг в данном сегменте рынка медицинских услуг варьируется от 900 руб. за один прием до сумм, исчисляемых десятками тысяч. Учитывая, что задача народосбережения является для государства приоритетной, а государственные медицинские учреждения не справляются с ней в полной мере, на первый план выходит необходимость создания благоприятных условий для населения, получающего медицинские услуги за свой счет. Как показывают исследования М. В. Черковец и А. К. Моисеева «Анализ и прогноз развития рынка медицинских услуг с учетом различий в уровне доходов населения», уже в 2014 г. доля личных расходов населения на здравоохранение составляла 31% от дохода [3, с. 359]. Такая ситуация не может не сказываться на экономическом благополучии граждан, особенно в условиях невозможности компенсировать свои затраты на поддержание здоровья через налоговые вычеты в связи с ограничениями, установленными в Налоговом кодексе РФ.

К третьей группе проблем можно отнести недостаточно широкий охват декларированием доходов физических лиц, получающих доход не



у налоговых агентов. Ответственность по исчислению налога по таким доходам лежит на налогоплательщике, однако доля налогоплательщиков, добросовестно исполняющих свои обязанности, чрезвычайно мала. Такая ситуация складывается по двум причинам: во-первых, низкая налоговая и в целом финансовая грамотность населения, убежденного, что НДС платится только работодателем; во-вторых, осознанный уход от уплаты налога в связи с нежеланием вникать в тонкости заполнения декларации, которая, по мнению большинства, имеет запутанную форму и сложный механизм заполнения. На подготовку такого документа человеку, который не связан с заполнением финансовой документации, нужно потратить либо значительное время, либо личные средства (при заполнении у посредников). Практика показывает, что в период декларационной кампании большая часть деклараций подается с целью получения налоговых вычетов.

По информации статистических органов, в РФ насчитывается 81,3 млн чел. трудоспособного возраста, около 800 тыс. чел. официально зарегистрированы как безработные, еще 2,4 млн граждан – неработающие инвалиды. Таким образом, порядка 24 млн трудоспособных россиян либо не работают, либо скрывают свои доходы, получая «черную» зарплату. По приблизительным подсчетам, из-за этого ежегодно в бюджет не поступает 5,1 трлн руб. НДС и страховых взносов, что составляет примерно треть федерального бюджета.

Одним из важнейших этапов на пути реализации любой, в том числе налоговой, реформы является изучение зарубежного опыта в данной сфере.

Рассмотрим опыт налогообложения доходов физических лиц на примере стран, в которых наблюдается наиболее высокий показатель уровня жизни населения.

Взимание подоходного налога в Швеции происходит на государственном уровне и на уровне муниципалитетов. В зависимости от уровня взимания установлены две шкалы налогообложения. На уровне государства налогообложение происходит по прогрессивной шкале налогообложения, на местном уровне – по плоской шкале. Особенностью налогообложения доходов в Швеции является установление минимального уровня дохода, который не облагается налогом. В государственный бюджет подоходный налог исчисляется с разницы полученного дохода и установленного минимального дохода. Общим с российской практикой налогообложения дохода физического лица является исчисление налога в зависимости от наличия или отсутствия статуса

резидента. Установленная предельная ставка налога в размере 56,9% является самой высокой в мире и по ней облагаются доходы свыше 467 700 шведских крон. В местные бюджеты зачисляется подоходный налог по плоской шкале налогообложения по ставкам от 28,89 до 34,17% в зависимости от муниципалитета. В системе налогообложения доходов Швеции так же, как и в России, установлены отдельные группы вычетов, к которым относятся различного рода социальные расходы гражданина [4]. Так, уменьшить налоговую базу по подоходному налогу можно за счет вычета расходов на получение налогооблагаемого дохода и затрат на медицинское и пенсионное страхование. Кроме того, из налоговой базы налогоплательщик вправе вычесть затраты на отдельные бытовые услуги (например, уборка, услуги няни и т.д.) и суммы, уплаченные в качестве алиментов. Несмотря на высокую налоговую нагрузку на граждан по подоходному налогу, Швеция относится к странам с наиболее высокой налоговой дисциплиной. Такая ситуация обусловлена ярко выраженной социальной направленностью подоходного налога и высокой эффективностью налогового администрирования.

Особенностью налогового администрирования в Швеции является наличие ID у каждого налогоплательщика. ID не является аналогом ИНН в России, а представляет собой индивидуальный расчетный счет, фиксирующий всю историю налоговых поступлений физического лица и полученных им возвратов. Практики исчисления и уплаты подоходного налога налоговыми агентами в Швеции нет. Ответственность за уплату налога лежит на налогоплательщике, который обязан уплатить подоходный налог на основании составленной налоговым органом декларации. Для формирования налоговой декларации налоговыми органами используются доступные им базы данных. Система штрафных санкций в Швеции достаточно жесткая. Штрафы за неисполнение или частичное исполнение обязанностей налогоплательщика составляют 40% от скрытой суммы налогов. При особо крупных размерах преступления может перейти в разряд уголовных и повлечь за собой лишение свободы до 6 лет.

Налогоплательщик вправе как подписать составленную налоговым органом декларацию и уплатить исчисленный в ней налог, либо оспорить содержащуюся в ней информацию в вышестоящем налоговом органе. Налогоплательщику возвращаются суммы излишне уплаченного налога с учетом начисленных процентов, если в результате анализа налоговой декларации была выявлена переплата по подоходному налогу.



Особенностями подоходного налогообложения в Норвегии является дифференциация налоговых ставок в зависимости от вида получаемого дохода (инвестиционный доход, от акций, совокупный и т.д.). Для примера, в совокупный налог включаются суммы, полученные при возмещении из фондов социального страхования, заработная плата, доход, полученный налогоплательщиком от предпринимательской деятельности, дополнительные льготы [5].

Так же, как и в Швеции, налог удерживается на двух уровнях: государственном и муниципальном. Отличием является прогрессивная шкала на обоих уровнях взимания налога. На государственном уровне прогрессия зависит от вида и суммы налога. Ставка налога варьируется от 28 до 51,3%. На муниципальном уровне прогрессия зависит от группы и суммы налога. Ставка составляет 9,5 или 13,7%. Кроме того, в налоговом законодательстве Норвегии также имеется необлагаемый минимум, сумма которого зависит от семейного положения налогоплательщика. Так, для лиц, не состоящих в браке, необлагаемый минимум составляет 50 400 крон в год, для состоящих в браке – 74 250 крон в случае получения супругами дохода ниже 41 000 крон [6]. Для налогообложения доходов в Норвегии важен статус налогоплательщика: граждане, имеющие иждивенцев, либо одинокие граждане. Также в налоговом законодательстве Норвегии предусмотрены налоговые вычеты на индивидуальный доход в сумме фактических затрат, которые составляют не более 20% дохода и должны быть подтверждены документально. В качестве вычетов могут быть использованы выплаты по алиментам или по ипотечным кредитам [7, с. 186].

Сходной чертой с системой подоходного налогообложения Швеции также является наличие персонального номера, по которому содержится вся налоговая и иная информация, позволяющая формировать налоговую базу. Без персонального номера невозможно трудоустройство.

Налогоплательщик самостоятельно заполняет налоговую декларацию в конце налогового периода и направляет ее для проверки в налоговые органы, которые несут ответственность за начисление налога. Базой для начисления служит налоговая декларация налогоплательщика, проверенная налоговым инспектором на основании данных персонального номера. Санкции в Норвегии за налоговые преступления достаточно жесткие и предусматривают уголовную ответственность со сроком заключения до 5 лет.

Отличная от предыдущих двух стран налоговая система США является наиболее интересной для рассмотрения в контексте применения зару-

бежного опыта для реформирования налоговой системы РФ в связи с некоторыми схожими чертами государств. Налоговая система в РФ и США представлена тремя уровнями. Но при общей схожести существуют принципиальные различия налоговых систем двух стран.

Одним из основных различий является действующая шкала налогообложения доходов. США, как и большинство развитых стран, используют прогрессивную шкалу для исчисления налога на доходы граждан. Это предусматривает наличие необлагаемого минимума, размер которого зависит от возраста, семейного положения налогоплательщика, способа заполнения декларации (совместно с супругом или индивидуально) и составляет от 3000 до 14 000 долл.

Кроме того, в налоговом законодательстве США предусмотрены налоговые вычеты, включающие широкий перечень расходов налогоплательщика как социального характера (благотворительность, взносы в социальные фонды и т.д.), так и экономического (на транспорт и иные расходы, направленные на получение дохода). В качестве совокупного дохода, к которому могут быть применены вычеты, выступают доходы от ценных бумаг, заработная плата, пенсия, пособия и т.д. Из совокупного дохода также можно вычесть проценты по ипотечным кредитам, расходы по уходу за детьми и престарелыми родителями и убытки от инвестиций, которые управляются третьими лицами. Ставки по подоходному налогу составляют от 10 до 35%. Доход, подлежащий налогообложению, будет зависеть от семейного положения.

Значение подоходного налога в США велико. Поступления отданного налога составляют порядка 40%.

Особенность исчисления подлежащей уплате суммы налога состоит в следующем: расчет осуществляется исходя из соответствующей размеру дохода налоговой ставки, при этом налог исчисляется с каждого доллара дохода в пределах суммы, соответствующей определенной налоговой ставке. Например, доход одинокого лица, составляющий 0–8350 долл., облагается налогом по ставке 10%, а доход от 8350 до 33 950 долл. – по ставке 15%. То есть каждый доллар из суммы дохода до 8350 долл. облагается налогом по ставке 10%, а каждый доллар из суммы, превышающей 8350 долл., облагается налогом по ставке 15% [8].

Еще одним принципиальным отличием системы подоходного налогообложения РФ и США является право каждого штата устанавливать собственную налоговую ставку. Из рассмотренных стран в США наиболее лояльная по уровню налогообложения система, однако система расчета является наиболее сложной.



Обсуждение результатов

Главной целью решения вышеуказанных проблем и совершенствования механизма исчисления и уплаты подоходного налога является повышение благосостояния населения и его равномерное развитие. Добиться этого можно, прежде всего, за счет создания и ведения разумной налоговой политики.

Рассмотрев основные проблемы и направления развития налога на доходы физических лиц, можно сформировать ряд принципов, которых необходимо придерживаться, чтобы по возможности устранить существующие недостатки налогообложения.

Наиболее популярным направлением является введение прогрессивной шкалы налогообложения, которая используется как в ранее рассмотренных странах, так и в большинстве развитых стран. По данному вопросу уже не первый год ведутся споры. Так, ранее не раз вносились на рассмотрение законопроекты по вопросам введения на территории РФ прогрессивной шкалы налогообложения, однако все они были отклонены Государственной думой. В качестве аргумента против введения прогрессивной шкалы налогообложения законодатели высказывали предполагаемое снижение инвестиционной привлекательности нашей страны, практическую невозможность формирования среднего класса при использовании прогрессивной шкалы и рост расходов на администрирование НДФЛ. Кроме того, отмечался высокий риск оттока из РФ высококвалифицированных специалистов.

Последний из предложенных законопроектов № 1148107-6 «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части введения прогрессивной шкалы налогообложения по НДФЛ)» был внесен на рассмотрение в конце 2016 г. депутатами Государственной думы А. Н. Диденко, Я. Е. Ниловым, А. А. Ищенко, С. М. Катасоновым. Проект содержит предложения по введению следующей шкалы налоговых ставок:

- доход до 180 000 руб. в год – необлагаемый минимум;
- доход от 180 000 до 2 400 000 руб. – 13% на сумму свыше 180 000 руб.;
- доход от 2 400 000 руб. до 100 млн руб. в год – 288 600 руб. фиксировано + 30% на сумму свыше 2 400 000 руб.;
- доход от 100 млн руб. – 29 568 600 фиксировано + 40% с доходов свыше 100 млн руб. [9, с. 223].

Предложенная в данном законопроекте шкала в наибольшей степени приближена к опыту рассмотренных ранее зарубежных стран.

Инициаторы законопроекта считают, что это тот уровень налогообложения, при котором возможно избежать ухода значительной части налогоплательщиков в тень, но при этом введение данной шкалы, по их мнению, поможет увеличить доходную часть бюджета страны. Данная шкала избегает резкой дифференциации налоговых ставок, что позволяет ей в большей степени соответствовать принципу справедливости налогообложения. Кроме того, шкалой предусмотрено наличие необлагаемого минимума. Это является немаловажным фактором с учетом того, что доля населения в нашей стране с уровнем дохода ниже прожиточного минимума, по данным службы государственной статистики, составляет около 14%. Использование данной шкалы способствовало бы эффективному перераспределению финансовых ресурсов между населением страны, тем самым участвуя в повышении общего уровня жизни населения.

Конечно, резкий ввод совершенно новой прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц в России был бы шокирующим для основной массы налогоплательщиков. Поэтому реформу нужно проводить поэтапно. Для начала необходимо научиться выявлять доходы физических лиц из всех источников как в России, так и за рубежом. Так, Правительство РФ одной из задач своей деятельности на ближайшие три года ставит «обеление» доходов населения и ужесточение контроля за налогообложением доходов физических лиц. Одним из инструментов вывода из «тени» налогоплательщиков-физических лиц является введение на территории всей страны нового специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» для самозанятых, показавшего хорошие результаты в пилотных регионах в 2019 г.

При переходе на прогрессивную шкалу налогообложения необходимо пересмотреть подходы к «плоской» шкале налогообложения, установив необлагаемый минимум (по опыту развитых стран). Сумма необлагаемого минимума может быть установлена на уровне 7500 руб. Налоговую ставку при установлении необлагаемого налогового минимума целесообразно установить на уровне 20%. На практике такая система будет означать, что те, у кого зарплата не выше 17 тыс. руб. в месяц (абсолютное большинство населения Российской Федерации), будут платить подоходный налог по-прежнему в размере 13%. Низкодоходные же граждане России получат в совокупности дополнительно 595 млрд руб., что окажет стимулирующее воздействие на покупательный спрос и будет способствовать развитию российской промышленности. А в дальнейшем



можно будет увеличить необлагаемый минимум до уровня прожиточного минимума и перейти к применению более эффективной для экономики и более справедливой прогрессивной шкалы подоходного налога.

Существует угроза резкого снижения доходов среднего класса населения, что ударит по малому и среднему бизнесу, высококвалифицированным специалистам. Дисбаланс региональных бюджетов станет еще большим, поскольку налогообложение осуществляется по месту трудоустройства.

Учитывая столь категоричное противостояние правительства в отношении введения прогрессивной шкалы, возможно предложить для решения проблемы социальной справедливости и хоть в какой-то мере облегчения бремени малообеспеченного слоя общества введение необлагаемого минимума по налогу на доходы физических лиц. В качестве одного из вариантов принятия такого нововведения можно рассмотреть его одновременно привязку к размеру официально установленного в России прожиточного минимума.

Такая практика в нашей стране отсутствует, однако в решении данного вопроса можно обратить внимание на зарубежный опыт. Так, в странах Европейского союза в среднем необлагаемый минимум находится на уровне 4000 евро в год, т. е. около 250 000 руб. в год; в США этот уровень зависит от ряда факторов (возраст, семейное положение, способ подачи декларации) и составляет от 3000 до 15 000 долл. в год, т. е. 170 000–1 000 000 руб. в год. При этом в странах, которые приравнивают необлагаемый минимум к прожиточному минимуму, последний рассчитывается с учетом более широкого круга первостепенных товаров и услуг [6, с. 140].

Практика применения стандартных налоговых вычетов, освобождающих часть дохода физического лица от налогообложения, в РФ до 2012 г. существовала, однако их размер был слишком незначительным для того, чтобы можно было говорить об их экономической и социальной значимости.

Сумма необлагаемого минимума должна быть приравнена к МРОТ. Для нивелирования потерь бюджета базовую ставку по НДФЛ необходимо увеличить до 15%. На практике у налогоплательщика, получающего 20 тыс. руб., под налогообложение будет подпадать 9459 руб. Налог, таким образом, составит 1418,8 руб. В настоящее время при аналогичной зарплате налогоплательщик уплачивает 2600 руб. При получении средней заработной платы налогооблагаемая база будет равна 32 994 руб. (43 445 руб. – 10 451 руб.), а налог составит 4949,1 руб. При действующей системе налогообложения налог составит 5647,9

руб. Таким образом, будет достигаться некоторая прогрессия при налогообложении доходов физических лиц с разным уровнем дохода. Низкодоходные граждане России получают дополнительно в среднем 14 174,6 руб. в год на человека при заработной плате 20 000 руб. При введении данной системы налогообложения доходов физических лиц малообеспеченные граждане, имеющие доход ниже прожиточного минимума (19 млн чел., по данным Росстата), получают порядка 25 813 млн руб., которые будут направлены на увеличение покупательного спроса, что должно стать одним из стимулов развития российской экономики. Дальнейшим шагом может быть переход к прогрессивной шкале налогообложения.

Данная мера в какой-то степени позволит легализовать часть получаемого дохода «в конвертах». Однако останутся и некоторые ограничения – в частности, высокое бремя на уплату страховых взносов. В этой связи целесообразно провести налоговый маневр путем снижения взносов в государственные внебюджетные фонды с одновременным введением новой системы налогообложения доходов физических лиц с учетом необлагаемого минимума. Изменение подходов к исчислению НДФЛ позволит в большей степени реализовать принцип социальной справедливости. Введение необлагаемого минимума можно считать первым шагом на пути к возвращению к прогрессивной шкале налогообложения.

В отношении группы проблем при исчислении налоговых вычетов было бы целесообразно для стимулирования и поощрения населения к получению образования поднять планку предельной суммы вычета по обучению детей на очной форме обучения и приравнять ее к реальной стоимости обучения, указанной в договоре на оказание образовательных услуг, или увеличить ее с 50 000 руб. хотя бы до 100 000 руб. Необходимость внесения предложенных изменений обусловлена значительным ростом стоимости образовательных услуг в последние пять лет и увеличением в связи с этим нагрузки на семейный бюджет. Для обучения самих налогоплательщиков предоставить вычет за свое обучение в образовательных учреждениях в размере фактически произведенных расходов на обучение, но не более 120 000 рублей. Предложение заключается в том, что в предельную сумму не будут входить включаемые по нынешнему законодательству расходы на медицинское лечение и иные суммы, предусмотренные ст. 219 Налогового кодекса РФ.

В связи с необходимостью обеспечения народосбережения и укрепления здоровья граждан важным является повышение доступности меди-



цинской помощи населению. Исследования социологов показывают снижение доверия граждан государственным медицинским учреждениям и переток пациентов в частные медицинские клиники. Для снижения нагрузки на бюджет домохозяйства целесообразно отменить действующие ограничения по социальным вычетам медицинского характера и предоставлять медицинские вычеты в размере фактически произведенных расходов.

В отношении стандартных налоговых вычетов на детей целесообразно за основу данного вычета взять размер прожиточного минимума на ребенка. Так, с 6 августа 2018 г. прожиточный минимум на детей в Саратовской области установлен в размере 9022 руб. [10]. Данный вычет будет больше отражать принцип справедливости налогообложения.

В отношении низкого охвата декларированием доходов, полученных физическим лицом не у налогового агента, было бы логичным распространить опыт пилотных регионов по введению налога на профессиональный доход на всю территорию страны. Действующее в настоящее время в пилотном режиме приложение «Мой налог» позволяет снизить временные и денежные издержки налогоплательщика на взаимодействие с налоговыми органами. При распространении данного опыта необходимо предусмотреть расширение пользователей данного приложения за счет включения в него разделов, дающих возможность составления налоговой отчетности налогоплательщиком, не перешедшем на уплату налога в рамках специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», но желающего сдать налоговую декларацию. Для этого нужно включить разделы из налоговой декларации, которые бы формировались автоматически при внесении данных налогоплательщиком по доходам, облагаемым по различным ставкам по упрощенной форме. Принцип исчисления сумм налога должен быть понятен любому налогоплательщику.

Список литературы

1. Открытые данные // Федеральная налоговая служба России : [сайт]. URL: <https://www.nalog.ru/opendata/> (дата обращения: 01.02.2020).
2. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 году // Министерство финансов РФ : [сайт]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/1_Analiz_ispolneniya_budzhetrov_subektov_RF_v_2018_godu.pdf (дата обращения: 14.01.2020).
3. Черковец М. В., Моисеев А. К. Анализ и прогноз развития рынка медицинских услуг с учетом различий в уровне доходов населения // Научные труды : Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2016. № 14. С. 357–380.
4. Open data // Swedish Tax Agency : [site]. URL: <https://www.skatteverket.se/> (дата обращения: 15.02.2020).
5. Open data // Norwegian Ministry of Finance : [site]. URL: <https://www.regjeringen.no> (дата обращения: 05.02.2020).
6. Вокзаев С. С., Никитенко Т. В. Перспективы социально ориентированной трансформации налогообложения доходов граждан // Налоговая политика Российской Федерации на современном этапе : проблемы разных уровней : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Махачкала : Апробация, 2015. С. 138–143.
7. Абдурахманов О. К. Налоговые системы зарубежных стран. М. : Палеотип, 2006. 356 с.
8. Открытые данные // Налоговое управление США : [сайт]. URL: <https://www.irs.gov/ru/russian> (дата обращения: 22.01.2020).
9. Белоусова С. Н., Руденко И. П. Особенности налогообложения доходов физических лиц в России и зарубежных странах // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 5 (61). С. 222–225 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2016/05/66654> (дата обращения: 14.01.2020).
10. Прожиточный минимум в Саратовской области в 2019 г. // Правительство Саратовской области : [сайт]. URL: https://saratov.gov.ru/gov/news/pravitelstvom_oblasti_ustanovlena_velichina_prozhitochnogo_minimума/ (дата обращения: 18.02.2020).

Образец для цитирования:

Рындина А. О., Жверанцева М. С., Тотикова Т. Е. Развитие налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации на основе зарубежного опыта // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 412–421. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-412-421>

Development of Taxation of Income of Individuals in the Russian Federation Based on Foreign Experience

A. O. Ryndina, M. S. Zhverantseva, T. E. Totikova

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

Maria S. Zhverantseva, <https://orcid.org/0000-0002-6085-5874>, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia, zhverantseva@yandex.ru

Tatiana E. Totikova, <https://orcid.org/0000-0002-3470-5266>, Stolypin Volga Region Institute of Administration Russian of the Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia, totikov@mail.ru



Introduction. The issue of reforming the taxation of personal income has not left the agenda in recent decades. The importance of solving this issue is determined by the high economic and social significance of personal income tax and its impact on the labor market and consumption. **Theoretical analysis.** The article analyzes the statistics of the Federal Tax Service on income tax on physical incomes in the budget system of the country, identifies and substantiates the problems of income taxation in the Russian Federation. **Discussion of results.** A study of the characteristics of income taxation in the United States, Norway and Sweden revealed the common features and differences in the principles of constructing a system of income taxation in the studied countries and the Russian Federation. The analysis made it possible to substantiate measures to improve the system of income taxation of the Russian Federation based on foreign experience and evaluate the expected effect of some measures.

Keywords: income tax, foreign experience of income taxation.

Received: 10.06.2020 / Accepted: 20.08.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. Open data. *Federal'naiia nalogovaya sluzhba RF* (Federal Tax Service of the Russian Federation. Site). Available at: <https://www.nalog.ru/opendata/> (accessed 1 February 2020) (in Russian).
2. Analysis of the execution of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation in 2018. *Ministerstvo finansov RF* (Ministry of Finance of the Russian Federation. Site). Available at: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/1_Analiz_ispolneniya_budzhetrov_subektov_RF_v_2018_godu.pdf (accessed 14 January 2020) (in Russian).
3. Cherkovets M. V., Moiseev A. K. Analysis and forecast of the development of the medical services market, taking into account differences in the level of population income. *Nauchnye trudy: Institut narodnokhoziaystvennogo prognozirovaniya RAN* [Scientific works: Institute of Economic Forecasting RAS], 2016, no. 14, pp. 357–380 (in Russian).
4. Open data. *Swedish Tax Agency. Site*. Available at: <https://www.skatteverket.se/> (accessed 15 February 2020).
5. Open data. *Norwegian Ministry of Finance. Site*. Available at: <https://www.regjeringen.no> (accessed 5 February 2020).
6. Vokzaev S. S., Nikitenko T. V. Prospects for socially oriented transformation of taxation of income of citizens. In: *Nalogovaia politika Rossiiskoi Federastii na sovremennom etape: problemy raznykh urovnei* [The tax policy of the Russian Federation at the present stage: problems of different levels. Materials of the All-Russ. Sci. and Pract. Conf.] Makhachkala, Aprobastiya Publ., 2015, pp. 138–143 (in Russian).
7. Abdurakhmanov O. K. *Nalogovye sistemy zarubezhnykh stran* [Tax systems of foreign countries]. Moscow, Paleotip Publ., 2006. 356 p. (in Russian).
8. Open data. *Nalogovoe upravlenie SSHA* (US Internal Revenue Service. Site). Available at: <https://www.irs.gov/ru/russian> (accessed 22 January 2020) (in Russian).
9. Belousova S. N., Rudenko I. R. Peculiarities of taxation of incomes of physical persons in Russia and foreign countries. *Modern scientific researches and innovations*, 2016, no. 5 (61), pp. 222–225 [Electronic journal]. Available at: <http://web.snauka.ru/en/issues/2016/05/66654> (accessed 14 January 2020) (in Russian).
10. Cost of living in the Saratov region in 2019. *Pravitel'stvo Saratovskoi oblasti* (Government of the Saratov Region. Site). Available at: https://saratov.gov.ru/gov/news/pravitelstvom_oblasti_ustanovlena_velichina_prozhitochnogo_minimuma/ (accessed 18 February 2020) (in Russian).

Cite this article as:

Ryndina A. O., Zhverantseva M. S., Totikova T. E. Development of Taxation of Income of Individuals in the Russian Federation Based on Foreign Experience. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 412–421 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-412-421>



Value Chain Management as Essentials of Pricing Strategy for Digital Marketing Companies

E. L. Makarova, N. Todorovic

Elena L. Makarova, <https://orcid.org/0000-0003-4100-4879>, Southern Federal University, 105/42 Bolshaya Sadovaya St., Rostov-on-Don 344006, Russia, elmakarova@sfsedu.ru

Nikolina Todorovic, Promo Digital Media, 50 SW 10th St., Miami, Florida, 33130, USA, promodigitalgroup@gmail.com

Introduction. Many businesses nowadays struggle to develop an effective pricing strategy that would boost their sales volume and improve profitability. Some of them may overcharge for their products and services, and usually chase customers away with their profit-hungry image. Others may undercharge as they either do not recognize the value they provide to a customer or simply deliver a below-the-standard project/service. Nevertheless, traditional pricing based mainly on the cost of production is a thing of the past as customers' needs and demands constantly change and what they would like may no longer be expensive to produce. As such, it is important to focus on psychological factors to understand the value customers are looking for and then amplify on those values when determining the right pricing strategy. **Theoretical analysis.** The theoretical management principles were determined as the patterns of subjects' behavior for the strategic management planning, value chain management, manufacturing and sale of products and services. The theory of managing a pricing strategy has proposed a number of tools to optimize the integrative framework for profit driven B2B pricing model, which allows developing a value chain management strategy for digital marketing agencies.

Methodology. The basic statement of the problem determining strategic pricing methods for digital marketing agencies, depending of various factors is given. **Results.** During the research the authors explore several pricing strategies for digital marketing agencies and different online services they provide. The purpose of this article is to shift from traditional to strategic pricing methods for digital marketing services, which nowadays require flexibility, critical thinking, agency's role in the process understanding, the value they provide, and a total scope of work, including time and resources invested in the completion of a project.

Keywords: value chain management, pricing strategy, digital marketing, search engine optimization.

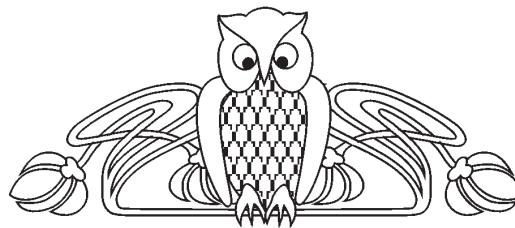
Received: 20.06.2020 / Accepted: 20.08.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-422-428>

Introduction

Establishing an appropriate, yet effective pricing strategy is one of the challenges many entrepreneurs must face nowadays. Overpricing products or services may give away the impression



of a profit-hungry company – an image that turns away many customers and poorly affects client acquisition strategy overall. On the other hand, setting low prices in an intensely competitive market may point out to poor, below-the-standard quality of the product or service [1]. However, if the price strategy is developed and implemented correctly, it can and, in most cases, will increase both sales volume and profitability [2]. To be able to determine effective prices for any company's product or service, it is important to understand the business concept of strategic pricing. Strategic pricing is a model that encompasses proactive measures to create the conditions under which better and more-profitable pricing outcomes are the natural results. It is based on the idea of setting a price for a product/service based on its value to the customer or on competitive strategy rather than solely on the cost of production. The truth is people often make purchasing decision based more on psychological factors than on logical ones [3]. In other words, sometimes what customers appreciate and need in most cases is not necessarily most expensive to produce or deliver to them. With that being said, developing an effective pricing strategy starts in understanding what customers truly value; using such a lever to increase profitability and sales volume, especially in digital marketing industry where such value can be ambiguous and, hence, hard to recognize at times.

Theoretical analysis

The theoretical marketing principles determine the patterns of behavior for subjects of the system strategic management process of planning, manufacturing and sale for products and services. They are the basis for the effective implementation of industrial, commercial and economic activities. According to these principles, the following provisions should be taken into account:

a) the needs and desires of customers as well as the requirements of the external and the possibilities of the internal environment determine the characteristics of the production and sale for goods and services of the company;

b) the goal of the company is determined by its mission, taking the balance of society, organization and the environment interests into account;



c) the effectiveness of the sale of goods and services depends on the correct determination of target markets, output volumes and timing of access to the market;

d) the necessity of constant improvement and update of the product line and services' assortment;

e) the coherence of the marketing strategy and tactics determine the flexibility and timeliness of the organization's response to changes in demand, as well as the possibility of forming and stimulating the needs of consumers [4, p. 31].

Determining an effective pricing strategy is usually a challenging decision-making process due to the volatility of costs and ever-changing market itself.

Many strategists would agree that pricing decisions are acutely significant and hard to make because price changes may cause deviations directly associated with various objectives such as customer retention, profit, sales, and market share. Marketing scholars underscore the prominence of treating price as a strategic variable in the marketing mix [5, 6]. As shown on Fig. 1, these strategic management variables (e.g., pricing strategy) is correlated to other variables such as external market influence (e.g., economic value, perceived quality, competitor response), internal firm influence variables (e.g., costs, margins, cost structure), and goal variables (e.g. profit, sales and market share, and customer retention).

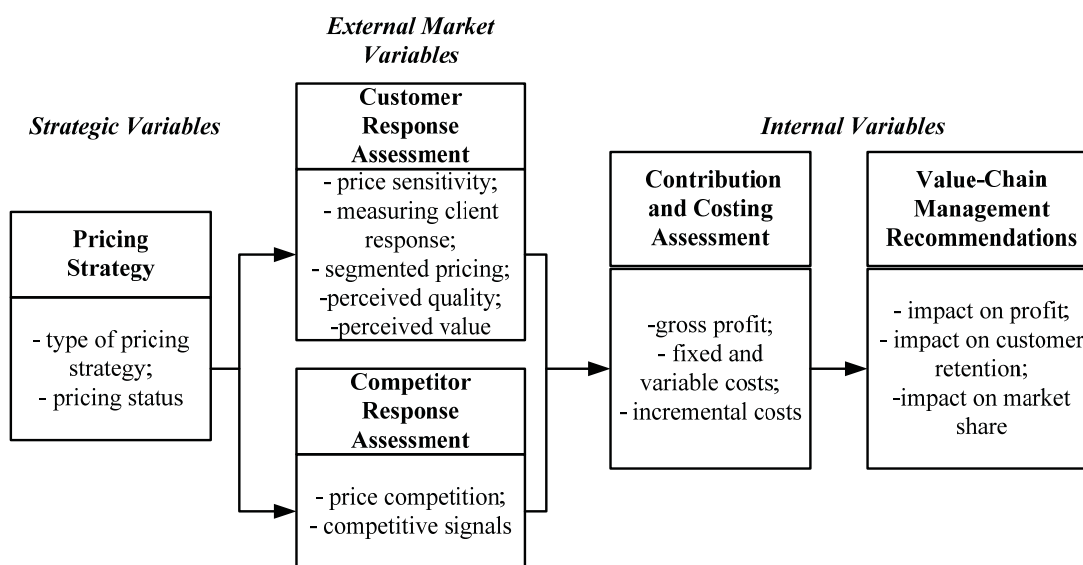


Fig. 1. Integrative framework for profit-driven B2B pricing strategy

Due to the relationship between the variables, any deterioration of prices can impact perceived quality, competitor's response, economic value and other types of variables already mentioned. Figure 2 demonstrates a hypothetical example of how dif-

ferent customers may experience different levels of sensitivity to different prices. Four different levels of sensitivity are depicted for four different customers, who each represent a price-utility segment. The utility – customer's preference for the product/service –

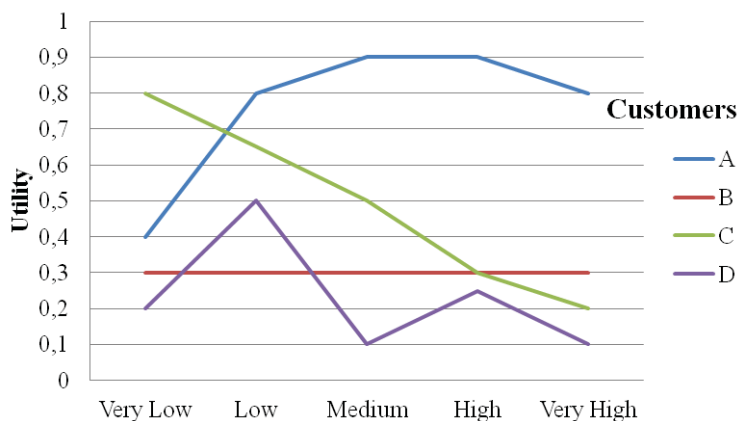


Fig. 2. A graph of the client sensitivity in the price range (color online)



for customer B shows to be insensitive to any price fluctuations. For customer C, raising the price would lower the utility. Customer A prefers to steer clear of both cheap and expensive products/services, and would rather choose medium-priced product/service designs. Lastly, customer D indicates a strong sensitivity relationship to any price changes.

Pricing strategy is an organization's plan to set and manage prices to compete in a market and achieve organization goals and objectives (see Porter, 1980; Walker & Ruekert, 1987 for additional relevant definitions of strategy). Pricing implementation is specific action and behavior that enacts

Evidently, the top management should establish pricing goals, objectives, and strategies that will be consistent with marketing and corporate goals, objectives, and strategies [7]. Undeniably, pricing decisions have vital influence on reaching organizational success, especially when they are tactical and short-term based. For instance, increasing prices may lead to the increase in unit margins and short-term profits. Increased prices may also signal quality, prestige, or create exclusivity [8]. Decreasing prices may stimulate short-term sales volume [9, p. 21]. Lowering prices may also work in one's favor when dealing with the competition [10]. Evidently, the significance of achieving an appropriate strategic pricing decision is highlighted by these competing forces which only further demonstrate how vexing and contentious organizational pricing decisions can be.

Pricing strategy is an organization's plan to determine and control its prices to compete in a market and achieve organization goals and objectives [11]. The magnitude to which pricing strategy has an influence on organizational interest, perception, and interpretation is the first challenge [12, p. 76]. In other words, pricing strategy must initially be present and acknowledged in an organization. According to Mintzberg, such strategy must be "made in advance of the actions to which [it applies], and [it is] developed consciously and purposefully" [13, p. 11]. Mintzberg also asserts that such strategy must continually be adapted to reflect the ever-changing external business environment. According to Nagle and Holden (1994), pricing strategy development and implementation is characterized by the processes of strategic analysis and strategy formulation. Normatively speaking, a pricing strategy plan needs to be long-term based, forward-looking, and goal driven. In addition, a pricing strategy planning process should be emphasized on classes of transactions for types of market segments, consumers, products, or services rather than an individual pricing transaction or event [14, p. 429]. However, for an efficient and effective plan to take place, its mere creation is not enough. Planning pricing strategy

must be properly managed and adjusted following its creation and must grow to be an important part of organizational attention and cognition with its presence – a part that reflect organizational strategic agenda to achieve success.

Methodology

Digital communications development prospects are developing in unity with the development of marketing management theory, which, as is always known for the appearance of new promotion channels and instruments in digital environment. Marketing communications specialists record the main trends and methods in their development and adapt its practice of planning and implementing communication campaigns. Trends are a spiral of certain areas of marketing practice using interactive advertising that will have a decisive influence on consumer behavior in the near future [15, p. 84].

Several digital features were distinguished for marketing management methodology.

1. Decentralization of the information provider includes ownership of the choice, since what exactly to buy is determined in a personal dialogue with the buyer.

2. Digital media have multimedia ability to transfer content, including text, numbers, information, pictures, graphics, video and photo materials, including visual and verbal, tactile, olfactory elements of communication.

3. The nature of the transmission of information has fundamentally changed due to the interactive nature of the digital media "from vertical to horizontal".

4. Classical media, inform an indefinite circle of people, have exclusively mass character of work with the audience. New digital media have a targeted and interactive nature. It is personified and capable of transmitting multimedia messages and involve feedback from the target audience.

At its core, personalization is a process of understanding real intentions, desires and needs for the person, as well as the transfer of relevant, targeted and significant experience for this person. In practical terms, this does not mean, firstly, the construction and use of a client model that describes his needs (what the client buys), his values (what the client is looking for in the product) and motivation (when the client buys and what lends itself to incentives), and secondly, management of customer experience (management of customer experiences in all his contacts with the company at points of contact throughout the client's life cycle) [16, p. 16].

5. Digital media, unlike traditional ones, update their information (content) constantly, around the clock, access to them is instant.



6. The transfer of information using digital media, unlike classical media, involves technical and information technologies and methods, including the necessary professional competencies of employees [17, p. 29].

The choice of digital tools is determined based on the goals and objectives of the company, its size, the specifics of a particular type of activity, the composition and characteristics of business processes, the stage of development of the life cycle. For small businesses, the main goals are such as brand promotion, attracting new customers, increasing sales. For medium-sized companies, the main goals are to retain customers, increase repeat sales without significant costs, and maintain contact with customers. For large businesses, the main goals are: reducing maintenance costs and maintaining a high level of customer loyalty [18, p. 24].

Determining strategic pricing methods for digital marketing agencies depends on numerous factors and, as such, can be quite challenging. Most of the digital marketing agencies follow a simple pricing formula: $cost + markup = price$. In other words, most of them charge their customers the amount that they need to pay to deliver the service (e.g. software costs, template designs, etc.) plus the amount of money they wish to earn. Now, the markup aspect of pricing generally corresponds to the amount of value an agency delivers in the deal. By definition, markup is the difference between a product's selling price and cost as a percentage of the cost. Calculating Markup Percentage for digital marketing agencies formula is presented below:

$$\text{Markup}\% = \frac{\text{Selling Price} - \text{Cost}}{\text{Cost}} \times 100\% .$$

For example, if a digital marketing service is offered for \$400 and costs \$100, the additional price increase is $(\$400 - 100) / \$100 \times 100\% = 30\%$.

Generally, agency chooses to charge a 20–50% range markup on all digital marketing services, and these variables are usually very easy to modify. However, the aspect of cost is much more challenging to tweak. If an agency decides to charge hourly for a project or service that will usually be the cost plugged into the equation. On the other hand, if an agency charges weekly, monthly, or quarterly, for example, the cost will be determined based on the total amount of time and resources that will go into work for a specific project or service lifetime. Since many factors determine the pricing strategy, various calculations can become a complex decision-making process for each service offered. Let's take a look at how to strategically set a price for different digital marketing services.

Results

Price Website Design Services. Website design and development is a complex process with many variables, which can make creating a value chain management strategy slightly complicated. For this service, there are three factors to consider: UI, UX, and graphic design. UI design is mainly based on color scheme, logo placement, layout, typeface, etc. UX design is a part of UI, but it requires more skills and efforts to ensure the full functionality and user-friendliness of a website. Lastly, graphic design encompasses the process of creating content and assets for the website, e.g. banners, images, videos, etc. It is important to know and understand these three processes within the website design service to determine an appropriate pricing strategy. Generally, a digital marketing agency should charge either hourly rate or value-based flat fee for the website design, with some upfront fees included on top of that. These fees would cover the costs of web hosting (e.g. WordPress, Wix, etc.) and domain registration. In addition to the initial design work, the website will need ongoing maintenance. Usually, website maintenance is relatively simple when trying to stay current with new trends and designs. As such, it is generally not a part of a recurring monthly cost for long-term clients. However, if the maintenance includes more code-based, backend work that requires continual optimization for speed, bugs and glitch removals, and other non-aesthetic components of web maintenance, a flat monthly fee should be charged. When creating a pricing strategy for web services, a digital marketing agency should keep in mind the number of specialists necessary to accomplish all these tasks and determine their price markup accordingly.

Price Pay-Per-Click (PPC) Services. Pay-per-click (PPC) services are another value chain management strategy that includes strategizing, setting up, managing, and reporting on campaigns set up through Google AdWords, Facebook, Instagram, Bing, and other ad platforms. This service requires mapping out and researching the efficient keywords, choosing the right target audience for an ad, designing eye-catching content, etc. Generally, the pricing formula for PPC is based on determining spending versus earning. In other words, digital marketing agencies usually charge the price that is based on how much it is costing them to launch a campaign plus their markup price for the launching, maintaining, optimizing, and analytical reporting on the ad. Some of these digital marketing agencies choose to, in fact, charge hourly for PPC projects. The reason why this is not recommended is that a PPC manager may choose to work slower to acquire more profit. To resolve this problem, it is a great idea to start



charging a flat rate or a monthly retainer for PPC services. On top of that, if a digital marketing agency has a client that spends over \$2,000 a month on ad budget, they should charge that client a flat fee + a percentage of the ad spend (10–25%).

Price Social Media Services. Every so often, digital marketers underprice social media service as they are not aware of how much value they bring to their clients. Social media marketing is, in fact, a powerful tool for creating brand awareness and leveraging that awareness to boost sales. As such, value chain management agency need to better understand the scope of their social media work as well as *an estimate of their cost + the desired profit margin* to be able to determine the pricing strategy correctly. The first thing an agency should consider is the role of content manager, which includes the analysis of online audiences and the development and execution of social media strategy that will target such niche audience. Furthermore, an agency needs to take a role of a community manager as well to handle all of audience interactions on day-to-day-basis, respond to inquiries, comments, etc. Also, it is important to monitor trends and conversations across social media platforms to be able to stay on top of trending discussions, updates, hashtags, or anything else relevant to the online growth strategy of a business. When understanding these roles, a digital marketing agency evaluates the amount of work necessary to be put in to execute the strategies and sets the price accordingly. Generally, agencies should charge 20–50% markups along with any software costs they acquire along the way. It is also a possibility to charge a flat fee anywhere between \$400 and \$600 a month for social media marketing and management, given that any pay-per-click services related to social media platform would either be charged separately if the workload is high, or included in the markup price as a part of existing social media pricing package if there is no high and constant demand for ads. Lastly, while some clients need a simple page setup, some may need additional services such as setting up a Business Manager account or creating high-end images and promotional videos. In such case, an additional fee should be charged per hour per additional work.

Price E-mail Marketing Services. E-mail marketing is another service that digital marketing agencies tend to undercharge. E-mail marketing is an instrumental marketing service that allows companies to share their messages and promotional materials with a wide audience simultaneously. Regardless of how it is used, as a branding tool or a sales funnel, e-mail marketing can grow a business is conducted correctly. This service includes several processes such as creating the automation

map and segmentation management to ensure that a high-quality content is targeted at the right audience. The key to setting an effective value chain management strategy for e-mail marketing service is knowing the costs that come with delivering it as well as the value provided to the customer. Digital marketing agencies should follow the general pricing formula, where the price will be a result of the costs acquired in addition to markup price. A flat rate pricing would be recommended in this scenario and should be based on the average hours necessary to complete an e-mail marketing campaign from start to finish. To determine the cost of this flat fee, digital marketing agencies should simply multiply the overall number of hours invested in the completion of a project by the entire working force (e.g. copywriter, designer, etc.) with the corresponding hourly rate. Lastly, markup of 20–50% should be added to this cost to determine the final charging price for e-mail marketing services.

Price Search Engine Optimization (SEO) Services. Search engine optimization, also known as SEO, is a digital marketing service that, simply put, improves online visibility of a website on search engines such as Google, Bing, Yahoo Gemini, and others. Such service comprises three types: local SEO (aimed at local business searches), on-page SEO (includes website content, images, keywords, URLs, linking strategy, and user experience), and off-page SEO (composed of links to that lead to a specific website from external sources). SEO is a long process with a lot of nuances, thus setting the pricing strategy can be quite challenging at times. Digital marketing agencies should be to evaluate the amount of time it will take to complete an SEO project, which is very difficult given the fact that SEO is an ongoing service which never truly ends. As such, the costs for SEO projects will add to digital marketing agency's monthly recurring revenue. Nevertheless, agencies should consult with their SEO specialists on a pricing table for these projects as they can give them a better idea of what the project entails and how much workload it will require. When determining the strategic price for SEO service, it is important to include all the software costs that are necessary to deliver the results and add 20–50% markup to those costs to get an idea of a final charging price for the client. It is strongly recommended to charge SEO services hourly, as the nature of search engine optimization is volatile and there may be more work in demand for some businesses than others. Due to its unpredictability, it is wiser to charge hourly rather flat fee rates because the latter may financially poorly affect a digital marketing agency, or even so client themselves.



Developing a value chain management strategy for any business may be a tricky process – one that may cost them clients or help acquire new ones if done correctly. The main reasons for the increase in the costs of digital marketing include: the rapid growth of the mobile Internet audience; growth in the number of Internet users; decrease in the effectiveness of traditional advertising in a number of activity areas; large selection of target audiences for targeting increasing the amount of time spent online; the possibility of using automated instruments of purchasing advertising; integration with other advertising tools; dynamic targeting, remarketing opportunities; example of competing companies; the relative cheapness of interactive advertising; more accurate measurement of the effectiveness of digital advertising; the cost of traditional advertising [19, p. 300]. This is particularly the case with businesses that offer online services, such as digital marketing agencies, where the question of value may vary from client to client. Being able to understand what customers value is a precious asset that can help guide a pricing table effectively, ultimately driving more sales and boosting profitability of an agency. Digital marketers need to be able to evaluate the amount of time, work, and resources different services or projects entail, and base their pricing strategy around that data. Generally, the pricing formula usually includes acquired costs (for paying employees or freelancers, software systems, design tools, etc.) plus markup which an agency wished to earn for a given project. Needless to say, it should always be one's goal to earn more than they spend, ending up far from the breakeven point as much as possible within reason. This, of course, does not mean overcharging, but rather amplifying on the value they can deliver to a client and the ability to satisfy their needs. Whether charging hourly or flat rate, determining the right pricing strategy for digital marketing services can essentially make or break an agency, so it is crucial to confidently calculate all of the variables and always keep in mind the value of work provided.

References

1. McFarlane B. *Pricing Strategy: How to Price a Product*. Create Space Independent Publishing Platform, 2012. 52 p.
2. Smith T. J. *Pricing Strategy: Setting Price Levels, Managing Price Discounts & Establishing Price Structures*. Mason, South-Western Cengage Learning, 2012. 344 p.
3. Schindler R. M. *Pricing Strategies: A Marketing Approach*. Sage Publication, 2012. 416 p.
4. Podoprigora M. G., Makarova E. L. *Marketing: osnovy, zakonornosti, perspektivy razvitiya* [Marketing: the basics, patterns, development prospects: A training manual]. Taganrog, Izd-vo Yuzhnogo federal'nogo universiteta, 2016. 86 p. (in Russian).
5. Dolan R. J., Simon H. *Power Pricing: How Managing Price Transforms the Bottom Line*. New York, Free Press, 1997. 384 p.
6. Beneke J., Flynn R., Dreig T., Mukaiawa M. The Influence of Perceived Product Quality, Relative Price and Risk on Customer Value and Willingness to Buy: A Study of Private Label Merchandise. *Journal of Product & Brand Management*, 2013, vol. 22, no. 3, pp. 218–228. DOI: <https://doi.org/10.1108/jpbm-02-2013-0262>
7. McMahon-Beattie U. The Strategy and Tactics of Pricing: A Guide to Profitable Decision Making by Thomas T. Nagel and Reed K. Holden. *Journal of Revenue & Pricing Management*, 2002, no. 1, pp. 286–287. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.rpm.5170032>
8. Nagel T. T. Economic Foundations for Pricing. *The Journal of Business*. 1984, vol. 57, no. 1, The University of Chicago Press, pp. 3–26.
9. Stephenson P. R., Cron W. L., Frazier G. L. Delegating Pricing Authority to the Sales Force: The Effects on Sales and Profit Performance. *Journal of Marketing*, 1979, vol. 43, no. 2, pp. 21–28. DOI: <https://doi.org/10.1177/002224297904300203>
10. Oxenfeldt A. R. A Decision-Making Structure for Price Decisions. *Journal of Marketing*, 1973, no. 37, pp. 48–53. DOI: <https://doi.org/10.1177/002224297303700107>
11. Ruckert R. W., Walker O. C. Interactions between Marketing and R&D Departments in Implementing Different Business Strategies. *Strategic Management Journal*, 1987, vol. 8, iss. 3, pp. 233–248. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.4250080303>
12. Dutton J. E., Jackson S. E. Categorizing Strategic Issues: Links to Organizational Action. *Academy of Management Review*, 1987, vol. 12, no. 1, pp. 76–90. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.1987.4306483>
13. Mintzberg H. The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review*, 1987, vol. 30, no. 1, pp. 11–24. DOI: <https://doi.org/10.2307/41165263>
14. Smith G. E., Woodside A. G. Chapter 9 Pricing theory and practice in managing business-to-business brands. In: Glynn M. S., Woodside A. G. (eds.). *Business-To-Business Brand Management: Theory, Research and Executivecase Study Exercises (Advances in Business Marketing and Purchasing. Vol. 15)*. Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2009, pp. 429–486. DOI: [https://doi.org/10.1108/S1069-0964\(2009\)0000015013](https://doi.org/10.1108/S1069-0964(2009)0000015013)
15. Shevchenko D. A. The Market of Digital Communications in Russia: The Situation and the Main Trends. *Sistemnye tekhnologii* [System technologies], 2018, no. 1 (26), pp. 84–88 (in Russian).
16. Godin V. V., Terekhova A. E. Digital advertising as a tool to promote goods or services. Project implementation experience. *E-Management*, 2019, vol. 2, no. 3, pp. 13–21 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2019-3-13-21>
17. Shevchenko D. A. Digital marketing: an overview of channels and tools. *Prakticheskiy marketing* [Digital marketing], 2019, no.10 (272), pp. 29–37 (in Russian).



18. Krylov A. N., Kuzina G. P., Golyshkova I. N., Yazintsev R. A. Improving the efficiency of business communications based on the use of digital channels. *Vestnik universiteta*, 2019, no. 6, pp. 19–26 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-6-19-26>
19. Mordovin A. V., Polusmakova N. S. Digital advertising in cross-channel communications. *Proceedings of the Voronezh State University of Engineering Technologies*, 2017, vol. 79, no. 4, pp. 297–305 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.20914/2310-1202-2017-4-297-305>

Cite this article as:

Makarova E. L., Todorovic N. Value Chain Management as Essentials of Pricing Strategy for Digital Marketing Companies. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 422–428. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-422-428>

УДК 338.24

Формирование и управление цепочками создания ценности как основа ценовой стратегии цифровых маркетинговых компаний

Е. Л. Макарова, Н. Тодорович

Макарова Елена Львовна, кандидат педагогических наук, доцент кафедры менеджмента и инновационных технологий, Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, emakarova@sfedu.ru

Тодорович Николина, генеральный директор, Promo Digital Media, Майами, Флорида, США, promodigitalgroup@gmail.com

Введение. Многие компании в настоящее время пытаются разработать эффективную стратегию ценообразования, которая позволит повысить объем продаж и увеличить прибыль. Некоторые из них могут завышать цену на свои продукты и услуги и, как правило, тем самым отталкивают таким имиджем потенциальных клиентов в своем стремлении к получению прибыли. Другие могут занижать цену, поскольку либо не признают ценности товара/услуги, которые они предоставляют клиенту, либо это товар/услуга, не отвечающие стандарту. Тем не менее, традиционное ценообразование, основанное, главным образом, на себестоимости продукции, осталось в прошлом, поскольку потребности и требования клиентов постоянно меняются, и то, что они хотели бы получить, может не быть дорогим в производстве. Таким образом, важно сосредоточиться на психологических факторах, чтобы понять, какую ценность ищут клиенты, а затем усилить эти ценности при определении пра-

вильной ценовой стратегии. **Теоретический анализ.** В качестве теоретических принципов управления были определены модели поведения субъектов для стратегического планирования, управления цепочками создания ценности, производства и продажи продуктов и услуг. Теория управления стратегией ценообразования предлагает ряд инструментов для оптимизации интегративной структуры модели ценообразования B2B, ориентированной на прибыль, что позволяет разработать стратегию управления цепочкой создания стоимости для агентств цифрового маркетинга. **Методология.** В методологическом отношении дается основная постановка задачи, определяющая методы стратегического ценообразования для агентств цифрового маркетинга в зависимости от различных факторов. **Результаты.** В ходе исследования авторы изучили несколько стратегий ценообразования для агентств цифрового маркетинга и различных онлайн-услуг, которые они предоставляют клиентам. Целью данной статьи является рассмотрение перехода от традиционных методов стратегического ценообразования к услугам цифрового маркетинга, которые в настоящее время требуют гибкости, критического мышления, понимания роли агентства в процессе, ценности, которые они предоставляют, а также общего объема работы, включая время и ресурсы, вложенные в завершение проекта.

Ключевые слова: управление цепочками создания ценности, стратегия ценообразования, цифровой маркетинг, поисковая оптимизация.

Поступила в редакцию: 20.06.202 / Принята: 20.08.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

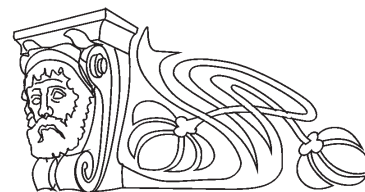
Образец для цитирования:

Makarova E. L., Todorovic N. Value Chain Management as Essentials of Pricing Strategy for Digital Marketing Companies [Макарова Е. Л., Тодорович Н. Формирование и управление цепочками создания ценности как основа ценовой стратегии цифровых маркетинговых компаний] // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 422–428. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-422-428>



УДК 336.124:338.439.5

Приоритеты и механизмы управления межотраслевой структурой агропродовольственного комплекса



Л. И. Дорофеева, О. В. Ермолова, В. В. Кирсанов

Дорофеева Любовь Ивановна, кандидат экономических наук, заведующий кафедрой менеджмента и маркетинга, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, dorofeyevali@yandex.ru

Ермолова Ольга Васильевна, доктор экономических наук, профессор, заведующий лабораторией макроэкономического анализа и стратегии агропромышленного комплекса, Институт аграрных проблем РАН, Саратов, ermolovarus@yandex.ru

Кирсанов Владимир Викторович, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт аграрных проблем РАН, Саратов, vkirs@yandex.ru

Введение. В управлении конкурентными преимуществами агропродовольственного комплекса особую значимость имеет исследование его структурной модернизации на основе учета уровней рисков и неопределенностей экономической ситуации, которые определяют возможные границы использования мер регулирования. Новые возможности исследования открывает межотраслевой подход к анализу и прогнозированию структуры комплекса, учитывающий взаимосвязи и взаимодействия всех его элементов. **Теоретический анализ.** Оценивается качество экономической динамики комплекса, ее соответствие долгосрочным целям развития российской экономики. Выявлены тенденции изменения межотраслевой структуры, приоритеты государственной поддержки. **Эмпирический анализ.** Проанализированы итоги импортозамещения в агропродовольственном комплексе. Выявлены факторы и структура его роста. Дана оценка межотраслевой структуры участия различных стадий его продуктовых цепочек в производстве совокупной добавленной стоимости. Характеризуется устойчивость локальных производственных систем комплекса. Рост потребления рассмотрен как самостоятельный драйвер экономического роста комплекса. Проанализировано влияние динамики и структурных параметров инвестиций. **Результаты.** Доказано, что конкурентная устойчивость агропродовольственного комплекса как многоотраслевой системы во многом определяется его структурной сбалансированностью. На основе межотраслевого анализа выявлены новые направления развития структуры комплекса, уточнены направления его государственной поддержки. Определены приоритеты внешней торговой политики комплекса. **Ключевые слова:** агропродовольственный комплекс, межотраслевая структура, конкурентоспособность, регулирование, внешнеторговая политика.

Поступила в редакцию: 19.06.2020 / Принята: 20.08.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-429-438>

Введение

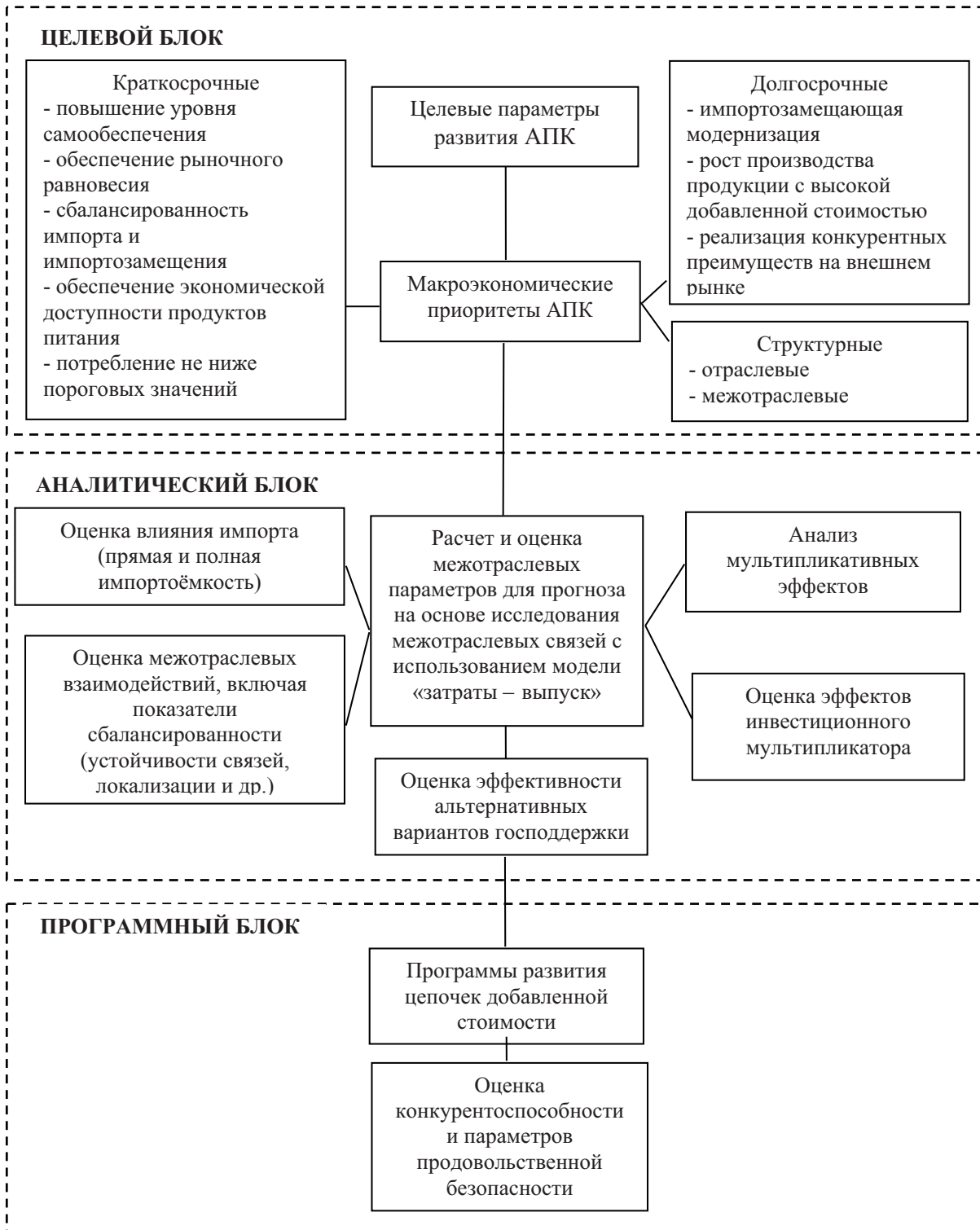
В России в настоящее время проблема продовольственной безопасности в количественном плане решена. Страна полностью обеспечивает потребности в продуктах питания преимущественно за счет собственного производства, одновременно развивая экспортную ориентацию агропродовольственного комплекса. В то же время ставятся задачи по обеспечению высокой безопасности и качества продуктов питания, повышению конкурентоспособности отечественного производства и эффективной интеграции национального агропродовольственного комплекса в мировое рыночное хозяйство.

Теоретический анализ

В современных условиях особую значимость приобретают теоретические исследования влияния глобальных вызовов, неопределенности на экономические процессы, макроэкономические риски, проблемы кризиса. Ограничение макроэкономических рисков предполагает исследование проблем управления институциональными, организационными процессами в межотраслевых рыночных структурах, учет социальной, психологической составляющей в процессе управления. Взаимодействие факторов иррациональности, инерционности экономического поведения субъектов рынка, степени взаимного доверия между ними на разных уровнях управления, доверие самому рынку и другие определяют конечные результаты развития агропродовольственного комплекса как многоотраслевой структуры.

Приоритеты управления определяются уровнем и особенностями развития комплекса, целями его развития. В общей системе приоритетов управления агропродовольственным комплексом приоритеты межотраслевого управления занимают особое место. В их основе лежат положения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, исполнение ориентиров которой имеет первостепенное значение. Важнейшим ориентиром является обеспечение долгосрочной стабильности внутреннего продовольственного рынка.

Приоритеты межотраслевого управления определяют необходимость многоуровневого подхода к содержательной оценке конкурентоспособности, создают методологическую основу анализа изменения межотраслевой конкурентоспособности (рисунок).



Механизм прогнозирования агропродовольственного комплекса на основе межотраслевого метода
Fig. Mechanism for Forecasting the Agri-Food Complex Based on the Intersectoral Method

Межотраслевой анализ, проведенный на основе таблиц «затраты – выпуск», позволяет исследовать затраты на производство валовой и конечной продукции, оценить степень участия импорта в

ее формировании. На основе межотраслевого подхода возможен учет взаимосвязей и взаимодействий всех элементов комплекса, исследование возможностей его структурной модернизации.



Методология межотраслевого управления имеет большое значение в управлении конкурентными преимуществами в условиях роста взаимозависимости национальных агропродовольственных систем, позволяя обосновать целевые критерии, систему показателей и инструментарий анализа конкурентных позиций национального агропродовольственного комплекса.

Межотраслевой подход позволяет обосновать эффекты взаимодействия разноуровневых факторов роста конкурентоспособности комплекса. К ним относятся: специализация на мировом рынке, динамика мировых и внутренних цен, межотраслевая и региональная специализация, изменение модели потребления, структурные параметры развития, инновационная восприимчивость, степень вовлеченности в мирохозяйственные связи, этап глобализации и развития интеграционных процессов и др.

Эмпирический анализ

Современный этап развития агропродовольственного комплекса России отличается интенсивными процессами структурной перестройки, ликвидацией важнейших диспропорций, что расширяет возможности экономического роста. В последние семь лет в сельском хозяйстве России отмечен рост и валовой добавленной стоимости, и произведенной продукции (исключение составляет 2018 г., когда на 0,2% снизился объем продукции). Валовая добавленная стоимость в 2019 г. в сравнении с 2013 г. увеличилась на 11,2%, что выше прироста по экономике в целом (5,7%). Улучшение финансового состояния организаций отрасли за этот период позволило сформировать возможности для более полной реализации потенциала роста. Рост производительности труда в сельском хозяйстве был также более высоким в сравнении с другими отраслями экономики и опережал рост объемов производства.

Опережающий рост сельского хозяйства связан и с макроэкономическими условиями развития отрасли, формируемыми государством. У сельскохозяйственных производителей меньшая налоговая нагрузка, они имеют льготы по налогу на прибыль и НДС. Систематизация государственной поддержки с начала действия в 2006 г. первого национального проекта развития АПК и совершенствование программно-целевого управления позволили повысить эффективность мер государственной поддержки. Росту объемов и эффективности производства способствовали: повышение уровня внутрикомплексной сбалансированности используемых факторов производства; укрепление вертикальных межотраслевых связей и сокращение транзакционных издержек,

связанных с приобретением необходимых ресурсов; вывод из производственного контура малопродуктивных ресурсов (низкопродуктивных земельных участков, устаревших основных фондов, неквалифицированной рабочей силы и т.п.). Важной тенденцией развития последнего десятилетия является рост объемов производства продукции сельского хозяйства при снижении объемов инвестиций в основной капитал. Происходят изменения в соотношении структурных элементов добавленной стоимости в результате повышения доли прибыли в структуре товарной продукции. Технологические и организационные новшества определили знаковые изменения в соотношении живого и овеществленного труда в структуре затрат на производство и продажу продукции в сельскохозяйственных организациях. Основной тенденцией изменения структуры затрат явился рост доли материальных затрат до 66,4% (на 4,5 п.п. с 2010 по 2018 г.). Сократилась доля затрат на оплату труда до 13,6%.

Несмотря на положительную динамику, темпы роста в сельском хозяйстве России были ниже, чем в других странах. Если объем произведенной продукции сельского хозяйства России за 2001–2019 гг. вырос в 1,67 раза, то в десяти странах СНГ – в 1,86 раза. Растет отставание и от других стран мира. Валовая добавленная стоимость сельского хозяйства в России в 2014–2018 гг. выросла на 7,5%, в то время как среднемировой прирост составил 13,4%.

Важнейшим направлением структурных изменений стало повышение степени интегрированности в агропродовольственном комплексе. Развитие процессов концентрации капитала в точках роста способствовало формированию крупных производственных систем в основных продуктовых цепочках. Преобладающей формой интеграционных связей стали крупные объединения агрохолдингового типа, нацеленные на максимизацию прибыли за счет получения полного контроля над всеми звеньями технологической цепочки и сосредоточившие свою производственную деятельность в основном на наиболее прибыльных рыночных сегментах. Например, на долю крупнейших 25 компаний производителей мяса в 2019 г. пришлось более 50% произведенного в стране мяса, пять ведущих компаний обеспечивают 71% общего объема производства масла растительного.

В нишевых сегментах сложнее получать эффекты за счет масштабов производства. Требование рационального использования трудовых ресурсов на селе и природно-климатического потенциала обуславливает необходимость диверсификации сельскохозяйственного производства.



Развитие производства в нишевых рыночных сегментах могут обеспечивать малые формы хозяйствования. В малых формах хозяйствования сосредоточено более 60,0% всех посевных площадей, их доля в производстве зерна составляет 55,6%, подсолнечника – 64,5%. Агропродовольственная политика должна учитывать многообразие условий ведения экономической деятельности в стране и создавать условия для устойчивого развития разных по масштабам деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Структурная сбалансированность во многом определяет конкурентную устойчивость развития комплекса. В структуре выпуска отраслей комплекса произошли значительные изменения. Анализ национальных счетов [1] показывает, что за период 2000–2018 гг. доля промежуточного потребления в выпуске пищевой промышленности выросла с 67,6 до 77,3%, а сельского хозяйства – с 44,1 до 50,3%. Причиной тому стали процессы увеличения внутриотраслевого обмена для развития животноводства, в пищевой промышленности – усложнение структуры производства из-за роста количества переделов. Соотношение произведенной валовой добавленной стоимости в сельском хозяйстве и пищевой промышленности сократилось с 1,92 в 2015 г. до 1,53 в 2019 г. Несбалансированность структуры комплекса проявляется в невысоком уровне развития перерабатывающей промышленности, преобладании сырьевой составляющей и отсутствии эффективного механизма межотраслевого перелива капитала. Продолжительный период отставания в развитии постсельскохозяйственных отраслей в сравнении с сельским хозяйством формирует риски углубления межотраслевой несбалансированности продуктовых цепочек. Распространение практики выделения государственных субсидий на капитальные затраты при строительстве и модернизации объектов для пищевой промышленности могло бы способствовать перелому негативных тенденций.

Потенциал развития отраслей комплекса связан с эффективностью взаимодействия отдельных звеньев цепочек добавленной стоимости, их координации с целью увеличения совокупного эффекта и справедливого распределения его среди участников, соответствующего вклада в формирование. Отсутствующие звенья тормозят развитие цепочки в целом, ставят конечный результат в зависимость от импортных поставок, создают критический уровень уязвимости цепочек. Разрывы в цепочках межотраслевых связей встречаются довольно часто. Так, отстают в развитии от потребностей сельского хозяйства от-

расли отечественной селекции и семеноводства. По данным Минсельхоза, доля использованных в 2019 г. семян отечественной селекции составила всего 62,7%, тогда как, согласно новой редакции Доктрины продовольственной безопасности, она должна быть не менее 75,0%. Доля семян отечественной селекции по озимой пшенице составила 90,5%, по яровой – 82,2%. Хуже всего обстоят дела с семенами сахарной свеклы. В 2019 г. лишь 0,6% от общего объема высеванных семян сахарной свеклы было отечественной селекции, картофеля – 9,7%, подсолнечника – 26,5%, овощных культур – 43,0%, сои – 41,8%. Без обеспечения технологического суверенитета российским цепочкам добавленной стоимости сложно конкурировать с полноценными зарубежными производственными системами. Обеспечение единства функционирования производственного и научно-технологического комплексов является важной предпосылкой долгосрочного устойчивого роста.

Рост и укрепление конкурентных позиций связаны с возможностями обеспечения притока инвестиций и генерированием новых рабочих мест. Для анализа уровня межотраслевой конкурентоспособности нами использовался показатель удельных трудовых издержек (ULC), подробнее исследованный в [2]. По данным OECD, в 2001–2017 гг. значения показателя ULC в российской экономике в целом росли самыми быстрыми темпами среди развитых и среднеразвитых экономик (около 14% в среднем за год при росте почасовой заработной платы в валютном выражении на 17% и производительности труда – на 2,6%) [3, с. 91]. Это отрицательно влияло на международную конкурентоспособность российских предприятий, в то время как большинство стран ОЭСР повышали свою конкурентоспособность. Анализ динамики этого показателя, выполненный нами с использованием данных в национальной валюте, свидетельствует о том, что по сравнению с другими видами экономической деятельности сельское хозяйство не имело значимых конкурентных преимуществ, несмотря на опережающий прирост производительности труда (15,3% против 3,7% в целом по экономике за период с 2015 по 2018 г.). Соотношение темпов роста номинальной заработной платы и производительности труда в среднем за этот период в сельском хозяйстве составило 1,067, а по экономике в целом – 1,060.

Основополагающими факторами формирования целевых параметров развития агропродовольственного комплекса является объем и структура потребностей населения страны в продовольствии. Достигнутый в целом по стране уровень потребления основных про-



дуктов питания соответствует рациональным нормам, однако по низкодоходным группам населения объемы и структура потребления не соответствуют рекомендуемым параметрам. Неполноценность потребительских возможностей у значительной части населения отражается в существовании разрывов между группами с разной доходностью. Потребление продуктов питания населением с доходами верхних трех децильных групп превышало в 2018 г. потребление в трех низших группах по фруктам и ягодам в 1,83 раза, рыбе и рыбопродуктам – в 1,62, мясу и мясным продуктам – в 1,55, молоку и молочным продуктам, овощам и бахчевым – в 1,53 раза. Еще значительнее был разрыв по стоимости приобретаемых продуктов, что отражает их качественные характеристики (по названным группам товаров от 1,9 до 2,6 раза). Поддержание потребительского спроса должно сочетаться с мерами, которые обеспечивают эту возможность, прежде всего, со стимулированием роста производительности труда, предполагающим приток инвестиций и опосредованно приводящим к повышению уровня жизни и тем самым оживлению потребительского спроса.

Потенциал реализации долгосрочных приоритетов развития отражают динамика и структура инвестиций в продуктовые цепочки агропродовольственного комплекса, которые не являются устойчивыми. Улучшение конъюнктуры, позитивная для отраслей агропродовольственного комплекса динамика цен и рентабельности производства в 2014–2015 гг., относительно большие объемы прибыли, полученные в этот период, не трансформировались в инвестиции. Рост объемов инвестиций в сельское хозяйство за последние годы позволил лишь вернуться к уровню 2013 г. (101,4% в 2019 г. от уровня 2013 г.). Наибольшее падение отмечается в пищевой промышленности, где точечный прирост инвестиций в основной капитал фиксировался лишь по отдельным видам деятельности. Это сдерживает возможности роста всего комплекса.

Пандемия COVID-19, как пример непрогнозируемого масштабного шока, показала уязвимость системы управления глобальными цепочками поставок продукции. Согласно актуальному прогнозу ВТО, негативные последствия влияния коронавирусной инфекции на глобальные цепочки могут привести к падению мировой торговли в 2020 г. от 13 до 32% [4, с. 6], а количество людей, живущих за чертой бедности, может вырасти на 500 млн чел. Анализ характера рассредоточения производственного процесса в рамках глобальных и региональных цепочек добавленной стоимости позволяет

сделать вывод о том, что компании, в них вовлеченные, не являются достаточно защищенными от глобальных шоков. Необходимость повышения устойчивости продовольственного обеспечения на национальном и региональном уровнях требует смещения акцентов в оценке текущей и долгосрочной эффективности функционирования цепочек добавленной стоимости в направлении поиска возможностей для повышения надежности снабжения потребителей товарами первой необходимости. Критерии коммерческой успешности отдельных фрагментов глобальных производственно-сбытовых цепей не должны доминировать при определении целевых параметров развития агропродовольственного комплекса и выработке мер по обеспечению национальной продовольственной безопасности.

На важность развития локальных систем производства продуктов питания для обеспечения устойчивости продовольственного обеспечения обращается внимание и в международных исследованиях [5]. Решение проблемы обеспечения стабильного продовольственного снабжения в мировом масштабе требует как повышения надежности глобальных цепочек поставок, так и принятия мер, стимулирующих развитие локального производства. Россия имеет хорошие возможности для развития местного производства и переработки сельскохозяйственной продукции, не разрушая сложившегося тренда на рост региональной специализации. Это позволит снизить риски возможной нестабильности предложения на рынках отдельных регионов из-за срыва поставок. Реализация государственной программы комплексного развития сельских территорий может способствовать формированию баланса между отраслевым и территориальным подходами к региональному развитию.

Реализация возможностей многовекторного развития агропродовольственного комплекса в сочетании с самообеспечением по многим базовым продуктам питания и большими объемами экспорта позволит России занять то место в системе международного разделения труда, которое соответствует ее ресурсному, производственному и научному потенциалам. Участие в глобальных цепочках добавленной стоимости предоставляет дополнительные возможности для роста объемов производства и повышения производительности. Особенностью глобальных цепочек добавленной стоимости в агропродовольственной сфере является то, что прямое участие, оцениваемое по доле той части экспорта, которая используется в других странах в качестве промежуточного продукта и в дальнейшем экспортируется, в сельскохозяйственном



секторе относительно велико по сравнению с большинством промышленных секторов (около 20% аграрного экспорта реэкспортируется после переработки первой импортирующей страной) [6]. Перспективы интеграции стран в глобальные цепочки добавленной стоимости обуславливаются рядом факторов. Считается, что, помимо наличия избыточных ресурсов (земельных, водных и др.) и логистических преимуществ [7, 8], важны возможности взаимодействия с крупными развитыми экономиками. Еще одним фактором успешного включения стран в глобальные цепочки добавленной стоимости является наличие развитой институциональной среды (открытость экономики, стандарты защиты предпринимательства и др.). Этот фактор особенно значим для формирования сложных цепочек, характерной чертой которых является неоднократное пересечение национальных границ товарами промежуточного потребления.

Реализация конкурентных преимуществ с использованием возможностей участия в глобальных цепочках добавленной стоимости становится для России одним из приоритетов долгосрочной стратегии развития, а экспортно ориентированная политика – важным инструментом управления структурной перестройкой агропродовольственного комплекса. Преимуществами такой модели являются доступ к мировым ресурсам и передовым технологиям, развитие конкурентоспособных на мировых рынках отраслей, обеспечивающих мультипликативные эффекты для отраслей, которые ориентированы на внутренний рынок.

Положительная динамика производственных показателей развития агропродовольственного комплекса способствовала расширению экспортных возможностей и оказала влияние на изменение конкурентных позиций российских производителей на мировых рынках. За 2013–2019 гг. объем экспорта продовольствия вырос с 16,3 млрд долл. до 25 млрд долл. Несмотря на положительную и устойчивую динамику роста, по общему объему экспорта сельскохозяйственного сырья и продовольствия и его структуре Россия занимает место, не соответствующее имеющемуся у страны потенциалу (19-е место в 2019 г. с долей 1,6%).

Структура российского продовольственного экспорта существенно отличается от мирового. Почти 70% экспорта приходится на продукты из трех основных групп (зерновые, рыба и морепродукты и продукция масложировой отрасли), что говорит о невысокой степени диверсификации. Ключевой структурной особенностью является преимущественная специализация на

так называемом форвардном участии в глобальных цепочках добавленной стоимости (*forward participation*), когда в структуре экспорта преобладают относительно простые товары (низких и средних переделов), используемые для последующей переработки в странах-импортерах. Примером участия России в простых глобальных цепочках добавленной стоимости является экспорт зерна и масличных в Турцию и рыбы в Китай для последующего реэкспорта уже переработанной продукции в США и страны Евросоюза. Турция, являясь крупнейшим импортером сельскохозяйственного сырья, стала мировым лидером по экспорту муки и входит в тройку крупнейших экспортеров другого продукта переработки – подсолнечного масла.

Экспортная конкурентоспособность товаров глубокой переработки во многом определяется возможностями инновационной и инвестиционной активности компаний. Конкуренция на мировых рынках по товарам низких и средних переделов имеет, как правило, ценовой характер и не связана с потребительскими предпочтениями, следовательно, конкурентоспособность по ним может быть легко утеряна. По нашим расчетам на основе базы данных Центра международной торговли (The International Trade Centre – ИТС), экспортируемая продукция высоких переделов составляла 16,2% всего агропродовольственного экспорта, а импортируемая – 34,9% импорта (табл. 1). Основная часть товаров с высокой добавленной стоимостью поставляется в настоящее время в страны СНГ (готовые изделия из мяса и рыбы в Казахстан, Беларусь и Азербайджан, кондитерские изделия в Узбекистан, Казахстан, майонез и соусы в Казахстан, Беларусь). Изменение параметров спроса этих стран будет иметь определяющее влияние на перспективы российского экспорта продукции глубокой переработки и в дальнейшем.

Высокий уровень конкурентоспособности российской продукции, определяемый по динамике номинального показателя защиты производителей (NPC, Producer Nominal Protection Coefficient), отмечен по традиционным экспортным позициям (зерновые, семена подсолнечника). По некоторым другим товарным позициям (свинина, мясо птицы и др.) уровень относительной конкурентоспособности растет, что создает условия для конкурентного присутствия российских товаропроизводителей на мировых рынках. Однако возможности успешной конкуренции имеются на ограниченных сегментах мирового рынка ввиду более высокого уровня цен на внутреннем рынке по многим товарным позициям (табл. 2).



Таблица 1 / Table 1

Динамика внешней торговли России сельскохозяйственными и продовольственными товарами, относимыми к верхним переделам

Dynamics of Foreign Trade of the Russian Federation in Agricultural and Food Products Classified as Top-Level Products

Показатели экспорта и импорта	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Экспорт, млрд долл.	3,92	3,94	3,02	3,15	3,46	3,64	4,01
в % ко всему агроэкспорту	24,14	20,77	19,14	18,46	16,73	14,62	16,20
Импорт, млрд долл.	13,61	12,47	7,02	7,39	9,25	9,87	10,43
в % ко всему агроимпорту	31,52	31,24	27,25	29,69	32,08	33,31	34,93
Сальдо экспорта-импорта по продукции верхних переделов	-9,69	-8,52	-4,00	-4,25	-5,78	-6,23	-6,42

Сост. по: [9].

Таблица 2 / Table 2

Динамика номинального показателя защиты производителей (Producer NPC) в России в 2013–2019 гг.

Dynamics of the Nominal Indicator of Producer Protection (Producer NPC) in Russia in 2013–2019

Динамика NPC по продуктам	2013	2018	2019
NPC в целом	1,136	1,069	1,059
Пшеница	0,995	0,920	0,990
Семена подсолнечника	0,787	0,940	0,916
Молоко	1,324	1,444	1,156
Говядина и телятина	1,606	1,180	1,273
Свинина	1,642	1,218	1,244
Мясо птицы	1,218	1,077	1,067
Сахар	1,418	1,429	1,205

Сост. по: [10].

Прогнозируется, что условия участия в мировой торговле сельскохозяйственной продукцией и продовольственными товарами будут ужесточаться, так как глобальный спрос, согласно прогнозу ФАО на 2019–2028 гг., в течение ближайшего десятилетия будет увеличиваться медленнее роста мирового сельскохозяйственного производства. Это повлечет за собой сдерживание роста цен, которые с учетом инфляции останутся на уровне или ниже текущих значений [11]. Объем и структура государственной поддержки не только формируют условия устойчивого функционирования производителей на внутреннем рынке, но и прямо влияют на конкурентоспособность национальных производителей на мировых рынках. Наш анализ на основе данных OECD [12] свидетельствует о том, что значения показателя уровня поддержки производителей (Percentage Producer Support Estimate) в сельском хозяйстве России имели устойчивую тенденцию к снижению (с 18,5% в 2013 г. до 9,2% в 2019 г.). В Евросоюзе уровень поддержки складывается на более высоком уровне (19,0% в 2019 г.), что

способствует формированию сильных конкурентных позиций европейских производителей на мировых рынках. Уровень поддержки в США в настоящее время также выше российского (рост с 6,7% в 2013 г. до 12,1% в 2019 г.).

Возможности роста экспортного потенциала агропродовольственного комплекса России обуславливают необходимость разработки новой модели включения комплекса в глобальные цепочки добавленной стоимости с выходом на более высокий уровень производственной кооперации при формировании национальных межотраслевых сегментов глобальных воспроизводственных систем. Важным направлением упрочения позиций на мировых рынках может стать создание совместных предприятий, что позволит локализовать производство продуктов питания за рубежом.

Устойчивое развитие агропродовольственного комплекса на основе структурной модернизации требует формирования многоуровневой системы механизмов управления. Межотраслевое управление комплексом позволяет учесть



его взаимосвязи и взаимодействия, направления роста сбалансированности и выявить новые возможности укрепления конкурентоспособности. Государственное программное регулирование является базовым механизмом реализации структурных приоритетов развития и роста конкурентоспособности агропродовольственного комплекса России. Особенностью современного этапа развития системы государственной поддержки является постепенное уменьшение зоны использования селективных методов, направленных на ограниченный круг ее получателей, переориентация на общесистемные меры. Государственная поддержка становится более дифференцированной, чему способствуют повышение значимости критерия соответствия выделяемой помощи агроклиматическому потенциалу регионов, а также комплекс мер, направленных на содействие росту интегративности экономического пространства.

Результаты

Реализация межотраслевого подхода к управлению структурной модернизацией агропродовольственного комплекса с учетом уровней рисков и неопределенностей экономической ситуации позволила определить возможные границы использования мер регулирования.

Структурная сбалансированность агропродовольственного комплекса как многоотраслевой системы определяет его конкурентную устойчивость. Управление межотраслевой структурой на основе выделенных приоритетов дает возможность анализа и прогнозирования агропродовольственного комплекса с учетом взаимосвязей и взаимодействий всех его элементов. В основе современной системы приоритетов межотраслевого управления лежат стабилизация продовольственного рынка страны, структурная модернизация, создание высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, интеграция комплекса в глобальные цепочки добавленной стоимости. Приоритетами государственной политики во все большей мере становятся не отрасли производства, а человеческий капитал и инфраструктура – те сферы, развитие которых обеспечивает и рост производственных возможностей. Реализация государственной программы комплексного развития сельских территорий может способствовать формированию баланса между отраслевым и территориальным подходами к региональному развитию. Важными факторами реализации долгосрочных приоритетов развития комплекса в целом и его межотраслевой структуры является стимулирование внутреннего спроса и устойчивость инвестиций в основные

отрасли. Действующая государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия должна быть приведена в соответствие стоящим перед отраслью вызовам, требует увеличения финансового обеспечения, а также концентрации внимания на развитии общих условий производства: инфраструктуры, страхования, аграрной науки и образования, трансферта технологий, контроля качества и безопасности продукции.

Включение агропродовольственного комплекса в мировое хозяйство на основе долгосрочных конкурентных преимуществ его отраслей обеспечит формирование межотраслевых мультипликативных эффектов для роста внутреннего продовольственного рынка, расширение доступа к мировым ресурсам и технологиям. Устойчивости конкурентных позиций комплекса будут способствовать выход на более высокий уровень производственной кооперации, формирование национальных межотраслевых сегментов воспроизводственных систем. Государственная поддержка сельского хозяйства должна быть структурирована так, чтобы усилить участие российских компаний в глобальных цепочках добавленной стоимости. Необходимо усилить связь экспортного сегмента с внутренним рынком страны для уменьшения влияния экзогенных факторов мировой конъюнктуры. Необходимо выделение регионального разреза экспортной стратегии исходя из разнообразия ресурсных и социально-экономических условий, рисков, связанных с макроэкономическими и геополитическими факторами.

Список литературы

1. Национальные счета России в 2014–2018 годах : стат. сб. М. : Росстат, 2019. 263 с.
2. Ермолова О. В., Кирсанов В. В. Структурные изменения продуктовых цепочек в агропродовольственном комплексе // Научное обозрение : теория и практика. 2017. № 12. С. 37–45.
3. OECD Compendium of Productivity Indicators 2019 // OECD, April 2019. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2019_b2774f97-en#page91 (дата обращения: 10.05.2020).
4. Annual Report 2020 // World Trade Organization, 2020. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep20_e.pdf (дата обращения: 10.05.2020).
5. Kinnunen P., Guillaume J. H. A., Tak M., D'Odorico P., Siebert S., Puma M. J., Jalava M., Kummu M. Local food crop production can fulfil demand for less than one-third of the population // Nat Food. 2020. Vol. 1, № 4. pp. 229–237. DOI: <https://doi.org/10.1038/s43016-020-0060-7>



6. Global value chains in agriculture and food : A synthesis of OECD analysis // OECD, 2020. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers. № 139. 25 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/6e3993fa-en>
7. Global Value Chain Development Report – Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development // World Bank, 2017. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/440081499424129960/pdf/117290-WP-P157880-PUBLIC.pdf> (дата обращения: 10.05.2020).
8. Globalization in transition : The future of trade and value chains // McKinsey Global Institute, 2019. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Innovation/Globalization%20in%20transition%20The%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/MGI-Globalization%20in%20transition-The-future-of-trade-and-value-chains-Full-report.pdf> (дата обращения: 10.05.2020).
9. International trade statistics 2001–2020. URL: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/> (дата обращения: 10.05.2020).
10. База данных OECD «Agricultural policy monitoring and evaluation». URL: <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/> (дата обращения: 10.05.2020).
11. OECD-FAO Agricultural Outlook 2019–2028 // FAO-OECD. 2019. DOI: https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-en
12. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation – 2019 // OECD. 01 Jul 2019. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/39bfe6f3-en.pdf?expires=1562582567&id=id&accname=oid008831&checksum=D8BBA28F9137572E7FDC8A8FB6D144293> (дата обращения: 10.07.2020).

Образец для цитирования:

Дорофеева Л. И., Ермолова О. В., Кирсанов В. В. Приоритеты и механизмы управления межотраслевой структурой агропродовольственного комплекса // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 429–438. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-429-438>

Priorities and Mechanisms for Managing the Interbranch Structure of the Agri-Food Complex

L. I. Dorofeeva, O. V. Yermolova, V. V. Kirsanov

Lyubov I. Dorofeeva, <https://orcid.org/0000-0003-3791-9726>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, dorofeyevali@yandex.ru

Olga V. Yermolova, <https://orcid.org/0000-0001-6276-5445>, Institute of Agrarian Problems of the Russian Academy of Sciences, 94 Moskovskaya St., Saratov 410012, Russia, ermolovarus@yandex.ru

Vladimir V. Kirsanov, <https://orcid.org/0000-0001-7310-8117>, Institute of Agrarian Problems of the Russian Academy of Sciences, 94 Moskovskaya St., Saratov 410012, Russia, vkirs@yandex.ru

Introduction. In managing the competitive advantages of the agri-food complex, the study of the structural modernization of the agri-food complex on the basis of taking into account the levels of risks and the uncertainties of the economic situation that determine the possible boundaries of the use of regulatory measures is of particular importance. An interdisciplinary approach to the analysis and prediction of the structure of the complex opens up new possibilities for research, taking into account the relationships and interactions of all its elements. **Theoretical analysis.** The quality of the economic dynamics of the complex and its compliance with the long-term development goals of the Russian economy are evaluated. Trends in the interbranch structure, and priorities of state support have been revealed. **Empirical analysis.** The results of import substitution in the agri-food complex have been analyzed. The factors and structure of its growth have been revealed. The interbranch structure of the participation of various stages of its product chains in the production of total value added has been estimated. The stability of the local production systems of the complex has been characterized. Consumption growth is considered as an independent driver of the economic growth of the complex. The influence of the dynamics and

structural parameters of investments has been analyzed. **Results.** It has been proved that structural balance largely determines the competitive stability of the development of the agri-food complex as a diversified system. Based on the interbranch analysis, new directions of development of the structure of the complex have been identified, directions of its state support have been clarified. Priorities of the foreign trade policy of the complex have been determined.

Keywords: agri-food complex, intersectoral structure, competitiveness, regulation, foreign trade policy.

Received: 19.06.2020 / Accepted: 20.08.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. *Natsional'nye scheta v Rossii d 2014-2018 gg.: stat. sb.* [National accounts of Russia in 2014–2018. Stat. sat.]. Moscow, Rosstat Publ., 2019. 263 p. (in Russian).
2. Ermolova O. V., Kirsanov V. V. Structural changes in product chains in the agrifood complex. *Nauchnoe obozrenie: teoriya i praktika* [Science review: Theory and practice], 2017, no. 12, pp. 37–45 (in Russian).
3. OECD Compendium of Productivity Indicators 2019. *OECD*. April 2019. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2019_b2774f97-en#page91 (accessed 10 May 2020).
4. Annual Report 2020. *World Trade Organization*, 2020. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep20_e.pdf (accessed 10 May 2020).
5. Kinnunen P., Guillaume J. H. A., Tak, M., D'Odorico P., Siebert S., Puma M. J., Jalava M., Kummu M. Local



- food crop production can fulfil demand for less than one-third of the population. *Nat Food*, 2020, vol. 1, no. 4, pp. 229–237. DOI: <https://doi.org/10.1038/s43016-020-0060-7>
6. Global value chains in agriculture and food: A synthesis of OECD analysis. *OECD*, 2020. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*. No. 139. 25 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/6e3993fa-en>
 7. Global Value Chain Development Report – Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development. *World Bank*, 2017. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/440081499424129960/pdf/117290-WP-P157880-PUBLIC.pdf> (accessed 10 May 2020).
 8. Globalization in transition: The future of trade and value chains. *McKinsey Global Institute*, 2019. Available at: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Innovation/Globalization%20in%20transition%20The%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/MGI-Globalization%20in%20transition-The-future-of-trade-and-value-chains-Full-report.pdf> (accessed 10 May 2020).
 9. International trade statistics 2001–2020. Available at: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/> (accessed 10 May 2020).
 10. Agricultural policy monitoring and evaluation. Available at: <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/> (accessed 10 May 2020).
 11. OECD-FAO Agricultural Outlook 2019–2028. *FAO-OECD*, 2019. DOI: https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-en
 12. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation – 2019. *OECD*, 01 Jul 2019. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/39bfe6f3-en.pdf?expires=1562582567&id=id&accname=oid008831&checksum=D8BBA28F9137572E7FDCA8FB6D144293> (accessed 10 July 2020).

Cite this article as:

Dorofeeva L. I., Yermolova O. V., Kirsanov V. V. Priorities and Mechanisms for Managing the Interbranch Structure of the Agri-Food Complex. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 429–438 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-429-438>



ПРАВО

УДК 342.72.73

Правовая определенность личности и демократия: что позволено «конституционному законодателю»

М. В. Пресняков

Пресняков Михаил Вячеславович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, presnykov1972@yandex.ru

Введение. В статье анализируется правовая определенность личности как стабильность содержания фундаментальных прав и свобод в контексте демократических процессов реформирования действующего законодательства и Конституции Российской Федерации. **Теоретический анализ.** В статье отмечается, что необходимость стабильности основных прав и свобод человека находится в определенном противоречии с их динамическим, эволюционным характером. Ставится вопрос о возможных и необходимых пределах мажоритарной демократической воли большинства в отношении трансформации правовой системы в целом и конституционных прав и свобод в частности. Рассматриваются некоторые «точки напряженности» между демократией и верховенством права. **Результаты.** На основе изложенного в статье делается вывод, что участие в процессах демократического преобразования правовой системы может рассматриваться как право на демократию и в таком понимании нуждается в поиске баланса с иными фундаментальными правами и свободами. Именно на основе подобного баланса должна обеспечиваться правовая определенность личности, объединяющая в себе, с одной стороны, стабильность содержательных характеристик основных прав и свобод, а с другой – расширение правовых притязаний, эволюцию прав человека.

Ключевые слова: правовая определенность личности, права человека, верховенство права, демократия, изменение конституции.

Поступила в редакцию: 17.07.2020 / Принята: 10.08.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

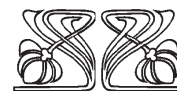
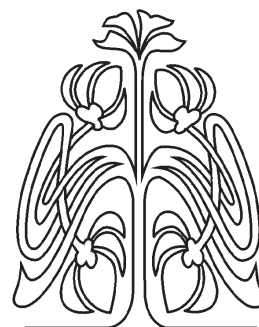
Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-439-448>

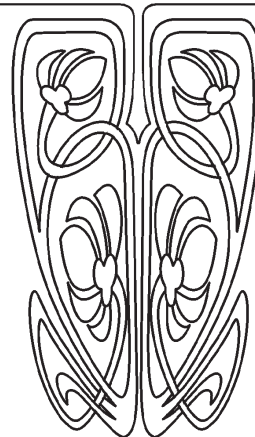
Введение

Выдающийся русский ученый-юрист И. А. Покровский писал: «...Личность желает иметь свое определенное и прочное место, желает жить на своем праве, а не на милости или немилости государства. Но этого мало: в известных областях она идет еще далее и заявляет претензию на полную независимость от государственной регламентации: если юридическое положение человека вообще может быть изменено новым законом, то есть такие “неотъемлемые права человека”, которые никаким законом уничтожены быть не могут, которые даже для государства в целом недостижимы. Если всякое субъективное право обеспечивает личность от произвола властей, то идея “неотъемлемых прав” направляется против государства как такового» [1, с. 309].

Как известно, Иосиф Алексеевич много внимания уделил проблеме правовой определенности, которая представляет собой «одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





себе можно представить» [1, с. 105]. И если в частной сфере такая правовая определенность во многом обусловлена требованием определенности права – «право на определенность правовых норм», то в отношениях между государством и личностью правовая определенность обеспечивается признанием у последней неких неотъемлемых и неотчуждаемых прав, существование которых не может быть поставлено в зависимость даже от законов государства.

В других работах мы неоднократно обращали внимание на явную недостаточность позитивистского формально-юридического подхода к пониманию правовой определенности как набора юридических правил правотворческой и правоприменительной техники: запрет обратной силы закона, неприкосновенность приобретенных прав, формальная определенность правовых предписаний и т.п. Несмотря на всю значимость этих правил «второго порядка», сами по себе они не в состоянии гарантировать действительное соблюдение фундаментальных прав и свобод. Например, право на жизнь изначально было провозглашено в Конституции РФ 1993 г., однако смертная казнь перестала применяться в России только с 1996 г. Все дело в том, что в ст. 20 Конституции [2] наряду с признанием права на жизнь в ч. 2 говорится, что смертная казнь до ее отмены может быть предусмотрена законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни. Таким образом, изначально представление «конституционного законодателя» о содержании права на жизнь вовсе не исключало применения смертной казни. На наш взгляд, действительная правовая определенность личности неразрывно связана с содержанием принадлежащих ей прав, конкретных правомочий, которые эти права в себе объединяют.

Это – содержательный или фактический аспект правовой определенности личности, который, в частности, вытекает из положения ч. 2 ст. 55 Конституции РФ: «... в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Однако именно здесь возникает известное противоречие между правовой определенностью личности, которая требует наличия и соблюдения таких «непоколебимых» прав, и динамическим, эволюционным характером самих прав и свобод человека. В те времена, когда писались процитированные выше строки, большинство социальных прав (тогда они назывались «право на призрение»!) рассматривались как «правопритязания», представляющие собой «правовые

рефлексы», но не субъективные права. Другой известный русский правовед, профессор А. И. Елистратов, писал: «При системе не только факультативного, но и обязательного призрения бедных бедняку обыкновенно не присваивается никакого правомочия на помощь...» [3, с. 11]. Сейчас мы говорим об этих правопритязаниях как о правах второго поколения, занимающих прочное место в каталоге «общепризнанных» прав человека.

Собственно, сама концепция поколений прав человека, предложенная в 70-х гг. прошлого века первым генеральным секретарем Международного института прав человека (Страсбург) Карелом Васаком, а в настоящее время вошедшая в большинство учебников конституционного права, основана на признании динамически развивающегося характера этих прав.

Теоретический анализ

Томас Джефферсон, которого считают одним из «соавторов» самой первой и одновременно самой стабильной конституции в мире (он не участвовал в Конституционном Конвенте, но был одним из инициаторов Билля о правах), как это ни парадоксально, придерживался идеи «поколенческой» сменяемости конституций, полагая, что каждое следующее поколение вправе заключить собственный «общественный договор».

Томас Джефферсон рассматривал в качестве адресанта конституции не столько народ, сколько конкретные поколения людей, отмечая при этом, что законы одного поколения не должны «связывать» другое. Рассматривая закон (конституцию) как своего рода «делку» или «контракт», он обращал внимание на то, что последующее поколение, которое не принимало действующую конституцию, не может быть стороной этой «делки». «Стало быть, конституция страны должна пересматриваться при каждом новом поколении людей с тем, чтобы они могли жить по собственным законам, являющимся выражением их собственной воли, а не по законам и воле их отцов и дедов» [4, с. 224].

Итак, в данной работе мы хотели бы поставить вопрос о правовой определенности личности в ее содержательном аспекте в виде оппозиции стабильности конституции и демократического права народа (нации) на пересмотр положений «основного договора». Вопрос этот особенно уместен сейчас в нашей стране, где осуществляется самая масштабная конституционная реформа за последнюю четверть века. Впрочем, мы будем сознательно дистанцироваться от содержательного анализа изменений, которые вносятся в Конституцию Российской Федерации 1993 г., поскольку в данном случае нас интересует не то, какие



поправки включаются в текст Основного закона (это тема другой работы), а критериальные условия допустимости его изменения. Тем более мы постараемся воздержаться от каких-либо оценок политической подоплеку принимаемых решений, отдав приоритет эпистемологическому аспекту поставленной проблемы. Автор прекрасно отдает себе отчет, что стержневым элементом проводимой конституционной реформы является перераспределение властных полномочий, однако анализ данного аспекта не входит в задачи данной работы. Собственно, обращение к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» имеет скорее иллюстративное, чем предметно-содержательное значение.

Одним из наиболее острых вопросов конституционной реформы в России 2020 г. явилось предложение о так называемом обнулении сроков президентских полномочий в отношении действующего Президента РФ. Это предложение было внесено членом рабочей группы по поправкам в Конституцию РФ, депутатом Государственной Думы ФС РФ Валентиной Терешковой. В ходе обсуждения поправок к Основному закону во втором чтении она сказала: «...Зачем городить какие-то искусственные конструкции? Надо все честно, открыто, публично предусмотреть и вообще отменить ограничения по числу президентских сроков в Конституции. Или вообще, если этого потребует ситуация и если этого захотят люди, предусмотреть возможность для действующих президентов вновь избираться на эту должность» [5]. При этом Валентина Владимировна отметила, что рабочая группа и парламент этот вопрос только поставят, а «решать будет народ».

Все мы знаем, какую волну критики вызвало это предложение, однако, вне всяких сомнений, найдется огромное количество граждан нашей страны, которые его поддержат. Но ведь главный вопрос заключается не в этом. Применительно к возникшей ситуации его можно было бы сформулировать так: если российское общество, граждане нашей страны (тот самый народ, который является единственным источником власти) полагают, что институт сменяемости президентской власти является ненужным или избыточным (по крайней мере, в рамках существующей политической ситуации), вправе ли они совершенно демократическим путем его отменить или временно заблокировать?

Конституционный Суд РФ в своем заключении на Закон о поправках к Конституции [6] рассматривает этот вопрос с точки зрения

конкуренции различных конституционных ценностей. С одной стороны, сменяемость власти, которая вытекает из характеристики Российского государства как демократического и правового, что, по мнению Суда, «предполагает, хотя и не предопределяет» закрепление жестких ограничений на замещение должности Президента Российской Федерации одним лицом в течение длительного времени. А с другой стороны – необходимо учитывать принцип народовластия, который «подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства». С точки зрения Конституционного Суда, поиск баланса между этими базовыми ценностями должен осуществляться «конституционным законодателем» с учетом «конкретно-исторических факторов принятия соответствующего решения, в том числе степени угроз для государства и общества, состояния политической и экономической систем и т.п.».

Нужно сказать, что Конституционный Суд РФ в рамках данного заключения часто обращается к фигуре «конституционного законодателя», отмечая высокую степень его дискреции, ограниченную, пожалуй, лишь «неприкосновенными» главами (1, 2 и 9) Конституции Российской Федерации. Интересно, что воля «конституционного законодателя» заставляет Конституционный Суд даже поступаться собственными правовыми позициями. Например, по вопросу о возможных ограничениях пассивных избирательных прав в связи с наличием у гражданина иностранного гражданства или вида на жительство Судом была в свое время сформулирована весьма взвешенная и грамотная позиция, согласно которой вид на жительство (в отличие от иностранного гражданства) не создает устойчивой правовой связи с иностранным государством, а поэтому не может являться основанием для ограничения избирательных прав. В данном же заключении Суд «отвернулся» от этой правовой позиции на том основании, что она была адресована федеральному законодателю, но не обязывает «конституционного законодателя» [7].

В этом смысле весьма показательным, что по буквальному смыслу гл. 9 Конституции РФ различие между «федеральным законодателем» и «конституционным законодателем» незначительно: поправки к Основному закону принимаются Федеральным Собранием в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (квалифицированным большинством), а также одобряются законодательными органами субъектов Российской Фе-



дерации (что в условиях «жесткой вертикали» федеративного устройства нашей страны не представляет какого-либо затруднения). Интересно, что Конституционный Суд в рассматриваемом заключении отдельно отметил, что решение таких значимых вопросов, как отмена или «редукция» ограничений, связанных с принципом сменяемости власти, «должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями»: развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием.

К сожалению, говорить об актуальном наличии таких «институциональных гарантий» в нашей стране в настоящее время не приходится, скорее – это перспективные задачи России как демократического и правового государства. По всей видимости, это осознается и на высших уровнях государственной власти, поскольку специально для принятия конституционных поправок 2020 г. была избрана процедура, не предусмотренная гл. 9 Основного закона. «Легальный конституционный законодатель» оказался недостаточно легитимным для принятия подобных политических решений и потребовалась процедура «общероссийского голосования».

Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э. А. Памфилова на одном из заседаний заявила: «Принят уже этот закон, приняты поправки, уже сам по себе этот процесс легитимен. И только можно отнестись с большим уважением к тому, что Президент на этом не остановился, и его политическая воля и желание – услышать в данном случае не предусмотренное действующей Конституцией мнение народа» [8]. Вот так – «не предусмотренное Конституцией мнение народа» будет услышано только благодаря «политической воле и желанию» главы государства! Это высказывание само по себе весьма показательный маркер конституционной культуры в современной России, учитывая, что его озвучил действующий председатель ЦИК!

Впрочем, Э. А. Памфилова несколько путает понятия «легальность» и «легитимность»: порядок, предусмотренный ст. 136 Конституции РФ, который ограничивается участием в процедуре внесения поправок в Основной закон только федерального и региональных парламентов, действительно легален. Более того, он уже использовался в российской конституционной практике трижды, но вот «дефицит легитимности» этой процедуры очевиден. Непосредственно

население, народ Российской Федерации в данном процессе не участвует или участвует весьма опосредованно, если принимать во внимание, что сами парламенты формируются посредством всенародных выборов. И, как показал предыдущий опыт внесения поправок в Основной закон, граждане нашей страны довольно негативно оценивают «кулуарное» парламентское вмешательство в Конституцию.

Как бы то ни было, но следует признать, что порядок внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. соответствует всем критериям демократической процедуры, для чего даже пришлось отступить от буквальных правил внесения изменений в текст Основного закона, предусмотренных главой девятой. Здесь могут возразить, что данная демократическая процедура не исключает политического и административного давления на различные органы государственной власти или манипулирования общественным мнением, однако это обычное свойство всех процедур принятия политического решения – ни одна из них не может гарантировать политически непредвзятого решения. Тем не менее, сложно отрицать, что одобрение поправок большинством населения, а также участие Конституционного Суда РФ в процессе внесения изменений в Конституцию, безусловно, направлено на повышение легитимности данного политического решения.

Но является ли это «надежной гарантией» для защиты конституционных ценностей демократического правового государства и – применительно к теме нашего разговора – прав и свобод человека? Конечно, каталог конституционных прав и свобод содержится во второй главе Конституции Российской Федерации, которая в любом случае не подлежит изменениям в порядке внесения поправок в Основной закон. Но, во-первых, как мы сегодня уже могли заметить, «местонахождение» в конституционном тексте прав человека не имеет решающего значения: например, поправка, что минимальный размер оплаты труда не может быть меньше прожиточного минимума, была внесена в ст. 75 Основного закона. Означает ли это, что право на оплату труда не ниже минимального размера оплаты труда, предусмотренное ст. 37 Конституции РФ, не подверглось изменению? Конституция представляет собой целостное пространство смыслов, и права и свободы, ею гарантируемые, невозможно сосредоточить в отдельной главе. Так, обсуждаемый выше институт сменяемости власти также может быть представлен «в терминах» прав и свобод – как право на сменяемость власти, или в более широком смысле – как право на демократию.



Во-вторых, Конституция Российской Федерации помимо внесения поправок предусматривает и более радикальный вариант собственного изменения – полный пересмотр, при котором не может быть «неизменных» положений. Как в этом случае может быть обеспечена необходимая правовая определенность личности? Другими словами, вопрос сводится к тому, может ли действительно легитимный «конституционный законодатель» (народ Российской Федерации) совершенно демократическим способом произвольно изменять положения Основного закона, основываясь на «демократической воле большинства»? Является ли легитимность необходимым и достаточным условием любых конституционных реформ?

На первый взгляд, ответ очевиден: люди вправе сами решать вопросы устройства общества, которое они составляют, и желаемого для них правопорядка. Собственно, это и есть принцип демократического устройства государства. Но здесь можно сделать еще несколько отступлений: в моем родном городе Саратове в 2019 г. произошла ужасная трагедия – девятилетняя девочка была убита по дороге в школу [9]. После задержания предполагаемого убийцы по всей стране прокатилась буря общественного возмущения – люди потребовали вернуть смертную казнь. Вопрос о допустимости смертной казни как наказания за наиболее тяжкие преступления для нашей страны является очень непростым. Напомним, что так называемый мораторий на смертную казнь был введен по политическим мотивам (в связи с членством в Совете Европы), но, по результатам многочисленных опросов, вопреки общественному мнению. С тех самых пор граждане нашей страны неоднократно требовали вернуть смертную казнь. В связи с этим возникает вопрос: если большинство граждан страны высказывают подобную позицию, то не следует ли в соответствии с принципами демократии, народовластия решить этот вопрос согласно воле народа?

Еще одной «точкой напряженности» в российском обществе является отношение к сексуальным меньшинствам: большая часть наших сограждан весьма «нетолерантно» относятся к этому явлению. Как нам представляется, очень многие ограничения прав сексуальных меньшинств могли бы получить полную поддержку со стороны подавляющего большинства населения России.

Здесь становится очевидным, что вопрос, который мы хотели бы поднять в рамках данной статьи, касается пределов демократической воли большинства, народного суверенитета, возможностей легитимных политических решений.

По всей видимости, следует прислушаться к мнению тех исследователей, которые отмечают, что общее согласие далеко не всегда является залогом «правового» или справедливого политического решения. Так, американский ученый Рэнди И. Барнетт в своей работе «Легитимность конституции» выступил с критикой легитимности, основанной на всеобщем согласии (концепция «мы, народ...»): абсолютное согласие есть фикция, а относительное согласие не способно гарантировать легитимность. «В целом, чтобы согласие вообще имело значение, мы должны принять (хотя это можно и доказать), что “сначала права, а затем закон” или “сначала даются права, а затем устанавливается правление”» [10].

Безусловно, права человека тесно связаны с демократическими процедурами, которые позволяют «формулировать» данные права в рамках конкретного правопорядка, устанавливать механизмы их реализации и защиты. В этом смысле демократия выступает в роли «правовой платформы» прав человека: «Свобода и равенство могут базироваться только на принципе демократического конституционного строя, а демократия, в свою очередь, предполагает наличие гражданских и политических прав» [11, с. 162–163]. Эту взаимосвязь немецкий ученый К. Штерн называет «связью между организационными элементами и системой основных прав» в конституциях.

Вместе с тем следует отметить, что единство демократии и прав человека имеет диалектический характер: выступая организационной основой реализации и защиты прав человека, демократия («власть народа») может проявлять агрессивное воздействие на права человека в форме мажоритарной «власти большинства». Известный германский ученый Густав Радбрух отмечал, что «уравнивание права с мнимой, или так называемой народной, пользой превращает правовое государство в неправовое» [12, с. 225]. Принцип народного суверенитета в классическом виде был сформулирован еще Руссо – «вся государственная власть исходит от народа», и до сих пор актуально присутствует в большинстве конституций мира: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 2 Конституции РФ).

Однако этот тезис о «всевластии народа» имеет два серьезных контраргумента. Первый – прагматического характера: понятие «власть народа» имеет смысл только как утверждение предельно обобщенного характера. На самом деле власть практически никогда не осуществляется непосредственно народом, а только от



имени народа. Даже формы непосредственной демократии, такие как выборы или референдум, предполагают только одобрение или неодобрение гражданами политического решения, выработанного конкретными лицами или органами. Как метко заметил известный журналист и писатель, известный своими афоризмами, Габриэль Лауб: «Всякая власть исходит от народа и никогда уже к нему не возвращается».

В этих условиях ничем не ограниченная возможность действовать «от имени народа» и «для блага народа» превращается в индульгенцию для деспотии, предоставляющую «карт-бланш» для любых «одобренных народом» действий. Густав Радбрух в этой связи отмечал: «Практически это значит, что право – все, что тот, в чьих руках государственная власть, считает общепользным, а именно: любые фантазии и капризы деспота, наказание без суда и следствия, незаконное умерщвление больных. Но это можно определить и по-другому: своекорыстие власти рассматривается как общая польза» [12, с. 225].

Второй аргумент касается понимания «народа» как субъекта права: очевидно, что «народ» не может рассматриваться ни как юридическое лицо, ни как простая совокупность граждан, а лишь как некое общее единство всех личностей. Морфологически это так и есть, однако в рамках принятия (одобрения) политического решения народ выступает не как совокупность «обладателей основных прав», а в виде единой консолидированной политической воли, для которой права и свободы отдельной личности могут рассматриваться лишь как препятствие для достижения «общего блага». «Связь прав человека и демократии, однако, не только обосновывает право на участие в политическом процессе, но и действует в обратном направлении: свободы как неотъемлемые права противостоят демократическому волеизъявлению большинства» [11, с. 163].

Причем если первый аргумент, высказанный нами против «всесилия демократии», еще позволяет надеяться на поиск справедливых демократических процедур, которые помогут избежать манипуляций с «мнением народа», то второй касается принципиального вопроса о пределах «власти народа» как политического большинства. Так, например, в благополучной демократической Швейцарии в 2009 г. был законодательно закреплен прямой запрет на строительство минаретов [13]. Данное решение было принято исключительно самым что ни на есть демократическим путем – на основе общенационального референдума. Большинство голосов избирателей была одобрена инициатива «Против строительства минаретов», которая предусматри-

вала внесение поправки в ст. 72, п. 3 Конституции Швейцарии (Швейцарской Конфедерации): «Строительство минаретов запрещено». Как справедливо отмечает В. Л. Близнаков: «Случай запрета на строительство минаретов в Швейцарии демонстрирует коллизию таких основных европейских ценностей, как права человека, куда относится также свобода вероисповедания, и прямой демократии, в качестве инструмента политической системы европейских государств» [14, с. 114].

С одной стороны, если рассматривать демократию этимологически аутентично, т.е. непосредственно как «власть народа», то следует воспользоваться концепцией (принципом) правового государства: всякая власть (в том числе и власть народа) должна быть ограничена правом. С другой стороны, нельзя не учитывать, что в национально-государственном континууме высшим источником и основой права является конституция страны (проблема «неправовой» конституции, конечно, может быть поставлена, однако при таком разграничении «права» и «неправа» отсутствуют эпистемологические координаты для ее решения). Между тем именно народ выступает в качестве «конституционного законодателя», который не только принимает конституцию, но и может ее изменять или даже пересматривать.

Впрочем, «демократия» может быть рассмотрена и иначе – как самостоятельное право, т.е. право каждого на участие в делах государства и принятие политических решений. В том числе, как отмечает профессор Зальцбургского университета (Австрия) Стефан Кирсте, «право на демократию также является правом на участие в переформулировке и переосмыслении прав человека» [15, с. 37]. В работе «Право на демократию как краеугольный камень права» он, последовательно критикуя различного рода «процедурные» теории демократии, отрицающие демократию как самостоятельное право человека, приходит к выводу, что «право человека на демократию является краеугольным камнем конкретизации потенциала свободы в понятии права». Однако профессор Кирсте все же делает оговорку, что и сегодня этот «камень» зачастую все еще «дрожит» и «трется» о другой «камень» – верховенство права.

При такой постановке вопроса демократия или «право на демократию» становится имманентной общему ряду прав человека, а следовательно, требует поиска баланса в случае коллизии с другими общепризнанными правами и свободами.

Немецкий ученый и философ Роберт Алекси предложил рассматривать основные права



как принципы, которые обладают интерпретативным содержанием, что в итоге позволяет осуществлять в отношении них процедуры «взвешивания» и «балансировки». Он исходит из тезиса о «доконституционном» существовании субстанциональных прав человека, «протоправ» (Г. А. Гаджиев), которые путем включения в основную закон государства не конституируются, а лишь институционализируются [16].

В этом контексте в специальной литературе принято различать «права человека» как права, существующие объективно (независимо от их позитивации в законодательстве), и «основные права» или конституционные права, т. е. те, которые закреплены конституциями государств. Р. Алекси, также придерживаясь этого разграничения, добавляет, что включение прав человека в конституции приводит к изменению адресата данных прав: если права человека обязывают всех других лиц (например, воздерживаться от их нарушения), то основные права имеют своим адресатом государство. Включая права человека в национальную конституцию, государство «берет на себя» обязательства по их обеспечению и защите.

Но после включения прав человека в конституцию и принятия на себя государством обязанностей по их обеспечению возникает вопрос о контроле за их соблюдением. Р. Алекси обосновывает существование двух «контрольных инстанций»: демократии и конституционного суда. В первом случае мы имеем образ «демократического правового государства», во втором – «демократического конституционного государства», причем симпатии автора явно на стороне последнего. Соотношение между правовым демократическим государством и демократическим конституционным государством – это не строгая альтернатива, а отношение «дополнения». Демократическое правовое государство, так же как и формальное правовое государство, является необходимым условием институционализации прав человека, но оба для этого являются недостаточными. Они должны быть дополнены посредством конституционного судопроизводства до демократического конституционного государства» [17, с. 20].

Такой подход можно было бы назвать «верифицируемой демократией», при которой конституционные суды могут «отсекать» легитимные, демократические, но неправовые (нарушающие основные права) политические решения. «В идеальной демократии демократический процесс всегда проявлял бы достаточное уважение к конституционным правам. Не было бы в принципе никакого конфликта между демократией и кон-

ституционными правами. В реальной демократии, однако, конфликт имеет место. Реальность политической жизни вместе с идеей прав человека и конституционных прав требует по этой причине конституционного надзора» [18, с. 55].

Впрочем, конституционный контроль рассматривается Р. Алекси не в качестве собственно надзора или контроля за соответствием конституции, а, скорее, как средство юридической аргументации, которое создает определенный «юридический дискурс». Как нам представляется, речь в данном случае идет о фактической конституции. Здесь Р. Алекси отвергает «позитивистский аргумент» Ю. Хабермаса, что предоставление таких широких полномочий судебной власти дискредитирует демократическую легитимность политических решений. Хабермас исходит из того, что конституционный суд должен «быть ограничен набором оснований, которые законодатели фактически предъявили или, по крайней мере, могли бы предъявить для парламентского обоснования» [19, р. 447]. Речь идет о выявлении «намерения законодателя». Однако применительно к конституционным нормам, которые, во-первых, обладают высокой степенью обобщенности, а во-вторых, существуют весьма продолжительные периоды времени, такое «выявление намерения» представляется утопией.

Результаты

Подводя некий итог нашему анализу, можно отметить, что рассматриваемая проблема действительной или «содержательной» правовой определенности личности, которая заключается в существовании перманентного «разрыва» между требованием идентичности прав и свобод (стабильность правового статуса) и их динамическим, эволюционным характером, предполагает два альтернативных решения. Первое – позитивистское, заключается в формировании конституций «одного поколения»: мы здесь имеем в виду не столько сам текст конституции (это, конечно, утопия), сколько «массив конституции» – позитивные модели прав, которые формируются демократическим путем, на основе текущего законодательства. Данный путь характерен, например, для Франции, где активно осуществляется политика совершенствования законодательного процесса: упрощение законодательства, прогнозирование результата законодательных решений и т.п. [20, 21].

Второе направление связано с валидацией позитивных моделей реализации основных прав в деятельности конституционных судов и формированием эволютивного «правового дискурса», т.е. «живой» или фактической конституции.



Такая модель оказалась наиболее востребована в Германии, где Федеральный Конституционный суд на основе весьма лаконичных положений Основного закона возвел впечатляющее «здание» правовой действительности.

Представляется, что для нашей страны этот последний вариант является наиболее «подходящим»: благодаря деятельности Конституционного Суда РФ в фактическую Конституцию России было «вписано» немало важных страниц. Российский же парламент на сегодняшний день, к сожалению, не продемонстрировал достаточной политической зрелости для того, чтобы можно было без опасений делегировать ему всю полноту конституционного строительства здания прав человека.

Здесь мы предвидим, что после опубликования данной работы автору будет предъявлена претензия, связанная с некоторыми одиозными решениями Конституционного Суда Российской Федерации, обусловленными политическим контекстом. В самом деле, ведь было и решение, легитимирующее повышение пенсионного возраста, и принципиальное согласие с «обнулением» сроков президентских полномочий. Но здесь ведь дело не в том, что сама модель «конституционного демократического государства» (Р. Алекси) «не работает», а, скорее, в позиции Конституционного Суда относительно властного механизма. Безусловно, эта модель требует, чтобы орган конституционного контроля был «сильным игроком» на политической арене. У нас же роль Конституционного Суда систематически нивелируется, сужаются коллегиальные начала конституционной юстиции и сознательно усиливается роль председателя, что, возможно, приемлемо для министерства, но не для органа конституционного правосудия. Сейчас количество судей уменьшается до одиннадцати (вместо девятнадцати). Почему принято такое решение? Все очень просто – в связи с достижением предельного возраста многие Судьи в скором времени выйдут в отставку и состав Суда должен был значительно обновиться, а это чревато появлением новых «особых мнений». Теперь же можно не назначать новых судей, пока их не останется менее восьми человек! Обязанность вынести представление о назначении другого лица на вакантное место судьи возникает у Президента Российской Федерации в том случае, когда общее количество судей становится менее двух третей от полного состава.

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных ис-

следований (проект «Конституционный принцип правовой определенности в механизме реализации прав и свобод человека» № 19-011-00418 А).

Список литературы

1. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 1998. 353 с.
2. 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.
3. *Елистратов А. И. I.* Понятие о публичном субъективном праве; II. «Теория субъективных публичных прав» А. А. Рождественского [Рец.]. М. : Печатня А. Снегиревой, 1913. 18, 21 с.
4. Томас Джефферсон о демократии : сб. / сост. С. К. Падвер. Л. : Рес Гумана ; Лениздат, 1992. 335 с.
5. Терешкова предложила снять ограничения на число президентских сроков. URL: <https://rg.ru/2020/03/10/tereshkova-predlozhila-sniat-ogranicheniia-na-chislo-prezidentskih-srokov.html> (дата обращения: 20.05.2020).
6. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого : постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27, ст. 3552.
8. ЦИК заявил, что поправки к Конституции законны и без всенародного голосования. URL: <https://fishki.net/anti/3262613-cik-zajavil-chto-popravki-k-konstitucii-zakonny-i-bez-vsenednogo-golosovaniia.html> (дата обращения: 20.05.2020).
9. Трагедия в Саратове : после убийства ребенка в России предлагают вернуть смертную казнь. URL: <https://www.saratov.kp.ru/daily/27041.7/4105782/> (дата обращения: 20.05.2020).
10. *Барнетт Р. И.* Легитимность конституции. URL: <http://www.libertarium.ru/56925> (дата обращения: 15.05.2020).



11. Штерн К. Основные права граждан в конституционном государстве // Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 2 / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 161–166.
12. Радбрух Г. Философия права. М. : Междунар. отношения, 2004. 240 с.
13. В Швейцарии запретили строить минареты. URL: <https://www.newsru.com/religy/30Nov2009/minarety.html> (дата обращения: 17.05.2020).
14. Близнеков В. Л. Запрет на строительство минаретов в Швейцарии vs свобода вероисповедания в Европе : правовые, политические и социальные аспекты // Социология власти 2017. Т. 29. № 4. С. 104–126. DOI: <https://doi.org/10.22394/2074-0492-2017-4-104-126>
15. Кирсте С. Право человека на демократию как краеугольный камень права // Изв. вузов. Правоведение. 2013. № 6 (311). С. 35–37.
16. Alexy R. Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat // Philosophie der Menschenrechte / Georg Lohmann, Stefan Gosepath (Hg.). Frankfurt a.M. : Suhrkamp Verl., 2015. S. 245–264.
17. Белова М. А. Демократия и права человека (обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право : реферативный журнал. 2018. № 3. С. 15–24.
18. Алекси Р. Дуальная природа права // Право Украины. 2011. № 1. С. 45–58.
19. Habermas J. A Short Reply // Ratio Juris. 1999. Vol. 12, № 4. P. 445–453. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00135>
20. Андреева И. А. Упрощение законодательства во Франции : причины, этапы, итоги // Тр. Акад. управления МВД России. 2018. № 4 (48) С. 163–169.
21. Пилипенко А. Н. Франция : еще раз о качестве закона // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 2 (39). С. 208–214.

Образец для цитирования:

Пресняков М. В. Правовая определенность личности и демократия: что позволено «конституционному законодателю» // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 439–448. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-439-448>

Legal Certainty and Democracy: What the “Constitutional Legislator” Allows

M. V. Presnyakov

Mikhail V. Presnyakov, <https://orcid.org/0000-0001-8757-6392>, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 164 Moskovskaya St., Saratov 410012, Russia, presnykov1972@yandex.ru

Introduction. The article analyzes the legal certainty of the individual as the stability of the content of fundamental rights and freedoms in the context of democratic processes of reforming the current legislation and the Constitution of the Russian Federation.

Theoretical analysis. The article notes that the need for stability of fundamental human rights and freedoms is in some contradiction with their dynamic, evolutionary nature. The author questions the possible and necessary limits of majority democratic will with regard to the transformation of the legal system, in general, and constitutional rights and freedoms, in particular. The article addresses some “points of tension” between democracy and the rule of law. **Results.** On the basis of the article, it is concluded that participation in the processes of democratic transformation of the legal system can be considered as a right to democracy and, in this understanding, it needs the search for a balance with other fundamental rights and freedoms. It is on the basis of this balance that the legal certainty of the individual must be ensured, combining, on the one hand, the stability of the substantive characteristics of fundamental rights and freedoms, and, on the other hand, the expansion of legal claims and the evolution of human rights.

Keywords: legal certainty of personality, human rights, rule of law, democracy, constitutional change.

Received: 17.07.2020 / Accepted: 10.08.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

Acknowledgements: *This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project “The constitutional principle of legal certainty in the mechanism for the realization of human rights and freedoms” No. 19-011-00418A).*

References

1. Pokrovskiy I. A. *Osnovnye problemy grazhdanskogo prava* [Major civil law issues]. Moscow, Statut Publ., 1998. 353 p. (in Russian).
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended by Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014, Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
3. Elistratov A. I. *Ponyatie o publichnom sub#ektivnom prave; II. «Teoriya sub#ektivnykh publichnykh prav» A. A. Rozhdestvenskogo [Rets.]* [The concept of public subjective law; II. “Theory of subjective public rights”]. Moscow, Pechatnaya A. Snegirevoi, 1913. 18, 21 p. (in Russian).
4. *Thomas Jefferson on Democracy* / selected S. K. Padover. Leningrad, Res Gumana Publ., Lenizdat, 1992. 335 p. (in Russian).



5. Tereshkova predlozila snyat' ogranicheniya na chislo prezidentskikh srokov (Tereshkova proposed to remove restrictions on the number of presidential terms). Available at: <https://rg.ru/2020/03/10/tereshkova-predlozhi-sniat-ogranicheniia-na-chislo-prezidentskih-srokov.html> (accessed 20 May 2020) (in Russian).
6. On compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving regulation of certain issues of organization and functioning of public authority", as well as the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 1-3 of March 16, 2020. *ATP "Gatant"* [electronic resource] (in Russian).
7. In the case of checking the constitutionality of subparagraph "a" of paragraph 1 and subparagraph "a" of paragraph 8 of Article 29 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen A. M. Malitsky. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 14-P of June 22, 2010. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 27, art. 3552 (in Russian).
8. *CIK zayavil, chto popravki k Konstitucii zakonny i bez vsenarodnogo golosovaniya* (The CEC said that amendments to the Constitution are legal even without a popular vote). Available at: <https://fishki.net/anti/3262613-cik-zajavil-chto-popravki-k-konstitucii-zakonny-i-bez-vs-enarodnogo-golosovaniya.html> (accessed 20 May 2020) (in Russian).
9. *Tragediya v Saratove: posle ubiystva rebenka v Rossii predlagayut vernut' smertnyuyu kazn'* (Tragedy in Saratov: after the murder of a child in Russia, they offer to return the death penalty). Available at: <https://www.saratov.kp.ru/daily/27041.7/4105782/> (accessed 20 May 2020) (in Russian).
10. Barnett R. I. *Legitimnost' konstitutsii* (Legitimacy of the Constitution). Available at: <http://www.libertarium.ru/56925> (accessed 15 May 2020) (in Russian).
11. Shtern K. Basic rights of citizens in a constitutional state. *Gosudarstvennoe pravo Germanii. Sokrashchen-nyi perevod nemetskogo semitomnogo izdaniya*. T. 2 [B. N. Topornin (ans. ed.). State law of Germany. Abridged translation of the German seven-volume edition. Vol. 2]. Moscow, Izd-vo IGI P RAN, 1994, pp. 161–166 (in Russian).
12. Radbruch G. *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2004. 240 p. (in Russian).
13. *V Shveitsarii zapretili stroit' minarety* (Switzerland banned the construction of minarets). Available at: <https://www.newsru.com/religy/30Nov2009/minarety.html> (accessed 17 May 2020) (in Russian).
14. Bliznekov V. L. The prohibition on the construction of minarets in Switzerland vs freedom of religion in Europe: legal, political and social aspects. *Sociology of Power*, 2017, vol. 29, no. 4, pp. 104–126 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.22394/2074-0492-2017-4-104-126>
15. Kirste S. The human right to democracy as a cornerstone of law. *Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*, 2013, no. 6 (311), pp. 35–37 (in Russian).
16. Alexy R. The institutionalization of human rights in the democratic constitutional state. In: Lohmann G., Gosepath S. (eds.). *Philosophy of Human Rights*. Frankfurt a.M., Suhrkamp Verl., 2015, pp. 245–264 (in German).
17. Belova M. A. Democracy and human rights (review). *Social'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Ser. 4. Gosudarstvo i pravo: referativnyj zhurnal* [Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Ser. 4. State and law: an abstract journal], 2018, no. 3, pp. 15–24 (in Russian).
18. Aleksi R. The dual nature of Law. *Pravo Ukrainy*, 2011, no. 1, pp. 45–58 (in Russian).
19. Habermas J. A Short Reply. *Ratio Juris*, 1999, vol. 12, no. 4, pp. 445–453. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00135>
20. Andreeva I. A. Simplification of the Legislation in France: The Causes, the Stages, the Totals. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii* [Proceedings of the Management Academy of the Ministry of Interior of Russia], 2018, no. 4 (48), pp. 163–169 (in Russian).
21. Pilipenko A. N. France: Once Again on the Quality of the Law. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Law and Comparative Law], 2013, no. 2 (39), pp. 208–214 (in Russian).

Cite this article as:

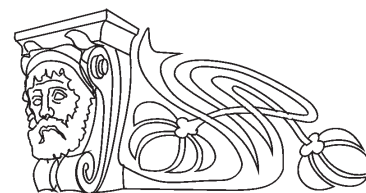
Presnyakov M. V. Legal Certainty and Democracy: What the "Constitutional Legislator" Allows. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 439–448 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-439-448>



УДК 342.41

К вопросу о легитимности современной конституционной реформы

Е. А. Абаева



Абаева Елена Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского; доцент кафедры конституционного права, Саратовская государственная юридическая академия, tihonea@inbox.ru

Введение. Реформирование Основного закона на протяжении новейшей истории России обусловлено политической целесообразностью трансформации президентской власти. До середины 2000-х гг. конституционная незыблемость, поддерживаемая властью, была направлена на сохранение ее политической стабильности. **Теоретический анализ.** Российская Федерация вошла в новый этап конституционного развития, обусловленный необходимостью конституционализации - придания легитимного характера сложившейся президентской власти. Любая конституционная реформа требует теоретического осмысления ее легитимности, целесообразности, легальности (законности). **Эмпирический анализ.** Основным фактором современного конституционного реформирования выступает необходимость конституционализации президентской власти. **Результаты.** Введение дополнительных процедур по принятию поправки к Конституции свидетельствует о политической воле Президента РФ заручиться поддержкой активных участников конституционных процессов, тем самым облекая в легитимную и легальную форму проводимую конституционную реформу.

Ключевые слова: Конституция РФ, Президент РФ, Послание Федеральному Собранию, конституционная поправка, всенародное голосование.

Поступила в редакцию: 01.05.2020 / Принята: 20.05.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-449-458>

Введение

Вопросы реформирования Конституции России поднимались и возобновлялись не раз на всем протяжении ее существования. В период новейшей истории российской государственности это актуализировалось в моменты юбилейных дат принятия действующей Конституции РФ 1993 г., а также при внесении конституционных поправок 2008, 2014 гг. Особый акцент всегда делался на критике баланса разделения властей, а именно суперпрезидентской власти и ослабленном парламенте.

До середины 2000-х гг. наука конституционного права ставила задачу *обеспечения стабиль-*

ности Конституции РФ и неприкосновенности ее текста, а основными научными направлениями этого периода были исследования проблем конституционализации законодательства и развития внутреннего потенциала конституции, что не мешало авторам указывать на недостатки действующей Конституции и предлагать возможные пути ее совершенствования, в том числе через конституционную реформу. Долгое время (с 2001 по 2007 г.) официальные власти в лице Президента РФ, поддерживаемые учеными, относились к Конституции как к «священной корове» и выступали против конституционного реформирования, поскольку это может нарушить *политическую стабильность* в обществе, которую и обеспечивает Основной закон.

Теоретический анализ

Официальное объявление начала реформирования действующей Конституции РФ произошло в момент оглашения в 2007 г. Послания Президента РФ Федеральному Собранию, после чего были приняты два закона о поправках к Конституции (от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» [1] и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [2]), в соответствии с которыми был увеличен срок президентских полномочий с 4 до 6 лет, депутатов – с 4 до 5 лет, а также усилен парламентский контроль над Правительством РФ в форме отчетов. Обоснование таких конституционных изменений содержится в Пояснительной записке к одной из поправок: «Увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий. Тем самым *повышается ответственность главы государства и парламента* перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности» [3] (курсив наш. – Е. А.).

В 2014 г. принимаются еще два закона о поправке к Конституции РФ, благодаря кото-



рым проведена реформа судебной системы, а именно полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ были переданы Верховному Суду РФ, а также *расширены президентские полномочия* по формированию прокурорского корпуса и состава Совета Федерации Федерального Собрания РФ [4, 5].

10 декабря 2018 г. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в своей статье «Дух и буква Конституции» призвал к *точечным изменениям* Основного закона для устранения недостатков в части отсутствия должного баланса в системе сдержек и противовесов, крена в пользу исполнительной ветви власти, *недостаточной четкости в распределении полномочий между президентом и правительством, необходимости определения статуса администрации президента* и полномочий прокуратуры, ликвидации противопоставления органов местного самоуправления органам государственной власти, конкретизации вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

17 июля 2019 г. председатель нижней палаты парламента В. В. Володин опубликовал в «Парламентской газете» программную статью «Живая Конституция развития», в которой предложил закрепить на уровне Конституции РФ ряд положений по усилению роли парламента в формировании Правительства РФ и действительности парламентского контроля, обозначив начало *перехода от президентской к парламентской республике*.

Можно утверждать, что в новейшей истории российской государственности основным фактором *конституционного реформирования выступает трансформация и необходимость конституционализации президентской власти*.

Эмпирический анализ

В конституционной доктрине принято говорить о трех этапах развития института президентуры в России начиная с 1991 г. (здесь необходимо учитывать создание института на союзном уровне в 1990 г.), хотя известно, что подобные идеи возникали еще в период подготовки Конституции СССР 1936 г. Представляется, что в современной России мы подошли к новому, 4-му этапу, связанному с *конституционализацией скрытых президентских полномочий* [6, с. 169], основная цель которой – придание этим полномочиям легитимного конституционно-ценностного характера.

Legitimus означает состояние, выражающее оправданность, целесообразность, законность (легитимность) и другие стороны соответствия

конкретной государственной власти установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом. Легитимация играет важную роль в обществе, ибо любая государственная власть не может опираться только на провозглашаемые ею законы или только на насилие. Чтобы быть устойчивой, прочной, стабильной, она должна искать поддержки общества, определенных групп, средств массовой информации и даже определенных влиятельных личностей [7]. Сама легитимность публичной власти изначально предполагает длительное и единодушное согласие общества с этой властью и ее институтами, которое выражается в одобрении и признании власти народом и оправдании ее действий, обусловленных реализацией ее властных функций [8, с. 5].

Легализация государственной власти неразрывно связана с содержанием конституции. 15 января 2020 г. в соответствии с п. «е» ст. 84 действующей Конституции РФ 1993 г. Президент РФ обратился с двадцать шестым посланием к Федеральному Собранию, в котором должен был объявить «об основных направлениях внутренней и внешней политики государства». Несмотря на то что данный политико-правовой акт адресован федеральным парламентариям, на его оглашении присутствовали около 1300 приглашенных – по сложившейся традиции не только депутаты и сенаторы, но и члены Правительства РФ, председатели высших судов, представители региональной власти, главы традиционных конфессий, общественные деятели, в том числе председатели общественных палат регионов, руководители крупнейших средств массовой информации.

В Послании глава государства поставил вопрос «о принятии новой Конституции», который, по его словам, обсуждается рядом политических общественных объединений, в то же время подчеркнув, что «потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, ... еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества» [9]. Следовательно, формально было заявлено не о пересмотре действующей Конституции, а о *процедуре внесения конституционных поправок*.

В ходе оглашения Послания прозвучали следующие предложения о внесении конституционных поправок:

– закрепление приоритета Конституции РФ в российской правовой системе, пределов действия на территории России международных законодательства и договоров, а также решений между-



народных органов в части, не противоречащей Конституции РФ и не ограничивающей права и свободы человека и гражданина;

– закрепление запрета на иностранное гражданство, вида на жительство либо наличия иного документа, позволяющего постоянно проживать на территории другого государства для лиц, занимающих «должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны»: глав субъектов Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства РФ и его заместителей, федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, а также судей;

– введение дополнительных ограничений и запретов для лиц, претендующих на должность Президента РФ: увеличение ценза постоянного проживания на территории России с 10 до 25 лет, запрет на иностранное гражданство или вида на жительство в иностранном государстве не только для кандидата, но и самого Президента РФ;

– закрепление принципа единства системы публичной власти, построение системы эффективного взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, расширение полномочий местного самоуправления;

– закрепление ряда социальных гарантий: минимального размера оплаты труда не ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, регулярной индексации пенсий;

– закрепление конституционно-правового статуса Государственного совета с целью повышения роли руководителей регионов в выработке и принятии решений на федеральном уровне;

– расширение полномочий Федерального Собрания по формированию Правительства РФ: утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства и по его представлению – заместителей и федеральных министров; ограничение права Президента РФ отклонять утвержденные кандидатуры и обязанность их назначения;

– закрепление обязанности Президента РФ назначать руководителей силовых министерств и ведомств, а также прокуроров субъектов РФ только после консультаций с Советом Федерации. Соответственно, необходимость вывести вопрос согласования региональных прокуроров из компетенции законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ;

– закрепление санкций конституционно-правой ответственности судей высших судов и расширение компетенции Совета Федерации в части представления Президенту РФ кандидатов на отрешение от должности судей Конституци-

онного Суда РФ и Верховного Суда РФ «в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи»;

– введение новых форм предварительного конституционного нормоконтроля, а именно расширение полномочий Конституционного Суда РФ по запросам Президента РФ проверять конституционность законов, принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации до их подписания главой государства.

Озвучив данную часть Послания, Президент РФ обозначил открытие дискуссии «вокруг возможных поправок в Конституции», в широком публичном обсуждении которых, по его мнению, должны принять участие общественные объединения, партии, регионы, юридическое сообщество и граждане страны, еще раз подчеркнув, что поправки *не затронут фундаментальных основ Конституции РФ и будут приняты в рамках установленной процедуры*, т. е. в соответствии со ст. 136 Конституции РФ и действующим Федеральным законом о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации [10]. Их цель – создание прочной, стабильной политической системы, гарантирующей России суверенитет и независимость, в то же время гибкой, отвечающей современным внутренним и внешним вызовам и тенденциям развития в интересах России.

Глава государства отметил, что поскольку новации касаются существенных изменений политической системы, деятельности всех ветвей власти, необходимо провести *голосование граждан* по всему пакету предложенных поправок и только по его результатам принимать окончательное решение. В данном случае речь идет о *легализации (законности) процедуры принятия конституционных поправок и легитимности (поддержке народом) ее содержательной части*. Уже 16 января на базе ЦИК РФ была создана рабочая группа по подготовке предложений о процедуре всенародного голосования по изменениям Конституции РФ.

Следует согласиться, что легитимность власти генетически связана с легальностью властных действий, поскольку норма права придает властной деятельности санкционированную обществом, публичную и предсказуемую форму [11, с. 8]. По мнению В. Е. Чиркина, в наибольшей степени вопрос о легализации государственной власти связан не с подготовкой проекта, а с *процедурами принятия Конституции и ее содержанием*. С точки зрения легализации



государственной власти стадия обсуждения не имеет существенного значения (для легализации важно, чтобы конституцию принимал законно уполномоченный на то орган), но с точки зрения *легитимации всенародное обсуждение проекта может иметь огромное значение*. Этот процесс внедряет в сознание населения сопричастность в подготовке Основного закона, убеждение, что устанавливаемый Конституцией порядок отражает его волю. Если избиратели одобряют Конституцию, это легитимирует власть [7].

Поскольку Президент РФ, будучи главой государства и в соответствии с конституционно установленными задачами (функциями), обеспечивает права человека, безопасность, целостность и независимость государства, эффективность деятельности органов государственной власти, выступает прежде всего гарантом Конституции РФ – охранного документа, определяющего стратегию социально-политического и экономического стабильного развития страны, его задача – придать *легальный и легитимный характер конституционным изменениям в публично-правовом пространстве*.

15 января 2020 г. своим распоряжением Президент создал *рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ*, в состав которой вошли 75 представителей гражданского общества – политики, чиновники, общественные деятели, деятели искусства и культуры, спортсмены и 13 представителей юридического сообщества, в том числе известные и признанные в научном сообществе теоретики, цивилисты (М. Н. Марченко, В. В. Лазарев, Л. Ю. Михеева, Ю. А. Тихомиров) и конституционалисты (С. А. Авакьян, С. А. Белов, Е. Б. Султанов, А. А. Клишас). На встрече с членами рабочей группы глава государства детализировал свои предложения, подчеркнув, что Россия при всех конституционных изменениях, повышении роли парламента во взаимодействии с правительством должна остаться президентской республикой. Своими представителями при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания Президент РФ назначил сопредседателей рабочей группы – известных юристов А. Клишаса, П. Крашенинникова и Т. Хабриеву, что соответствует установленному порядку ст. 140 Регламента Государственной Думы [12].

Одновременно в общественно-политическом пространстве развернулась альтернативная дискуссия [13, 14]. Представители научного сообщества в области права, политологии, социологии и иных гуманитарных дисциплин публиковали свои комментарии в различных СМИ [15], в том числе на конституционно-правовом форуме [16].

Представляется, что в ходе развернувшейся общественно-политической и научной дискуссии выработанные профессиональным юридическим сообществом предложения должны были быть учтены при принятии окончательного текста законопроекта. В этой связи необходимым и неоднократно предлагаемым шагом должно стать создание при главе государства *совета по соблюдению и защите Конституции РФ* – совещательно-консультативного органа, обеспечивающего реализацию полномочий Президента РФ как ее гаранта. В состав совета необходимо включить действующих судей Конституционного Суда РФ и судей в отставке, представителей научного сообщества, специализирующихся в конституционном праве, а также парламентариев, входящих в соответствующие комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания [17, с. 34]. Аналогичное предложение по созданию совета по конституционному законодательству – «мозгового центра по вопросам конституционализма» – было высказано профессором С. А. Авакьяном еще в 2013 г. на встрече главы государства с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, посвященной 20-летию Конституции РФ.

20 января 2020 г. в соответствии с п. «г» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ внес в Государственную Думу проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». В пояснительной записке было указано, что законопроект подготовлен на основании предложений, представленных рабочей группой (с 16 по 19 января 2020 г.).

В проекте конституционной поправки предлагалось внести изменения в положения двадцати двух статей глав 3–8 Конституции РФ («Федеративное устройство», «Президент РФ», «Федеральное Собрание», «Правительство РФ», «Судебная власть и прокуратура», «Местное самоуправление») по различным предметам конституционного регулирования: от социальной сферы (МРОТ, пенсионное и социальное обеспечение, защита детства и др.) до государственного управления (расширение цензов к кандидату в Президенты РФ, увеличение президентских полномочий в отношении всех ветвей власти, сокращение состава и расширение полномочий Конституционного Суда РФ, появление норм о Государственном совете и др.). Согласно паспорту законопроекта поправка внесена в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, его наименование отражает суть данной поправки



и содержит предложения по изменению текста глав 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав. Следовательно, заявленная конституционная реформа охватывает более широкий спектр вопросов, чем регулирование организации публичной власти.

Обсуждение поправки прошло в Государственной Думе в трех чтениях в соответствии с Регламентом и Федеральным законом № 33-ФЗ. После первого чтения, по словам председателя профильного Комитета по государственному строительству и законодательству П. Крашенинникова, поступила 391 поправка. Всего же Рабочей группе по изменениям в Конституцию было предложено более тысячи различных инициатив, что может свидетельствовать *о широком обсуждении предложенных поправок*, хотя некоторые из них так и не были внесены в окончательный текст.

Ко второму чтению президентский проект претерпел ряд изменений, в том числе редакции подверглось само название законопроекта «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а в документ было внесено 170 поправок. При обсуждении законопроекта депутат В. Терешкова предложила рассмотреть вопрос о снятии ограничений по числу президентских сроков с действующего главы государства: «...людей волнует и даже тревожит, что будет после 2024 года. ...Учитывая его мощнейший авторитет, это стабилизирующий фактор для нашего общества, для развития страны, для проведения преобразований, это гарантия устойчивости, как внутри страны, так и по ее внешнему контуру», – подчеркнула парламентарий. Председатель Государственной Думы отметил, что предложение требует консультаций с главой государства, который в тот же день принял участие в заседании нижней палаты парламента, поддержав предложение с оговоркой – «если Конституционный Суд РФ даст официальное заключение, что такая поправка не будет противоречить принципам и основным положениям Основного закона».

Заметим, что однозначного отношения к содержательной части конституционной реформы нет ни в научном, ни в депутатском, ни в ином общественно-политическом сообществе. Так, во время окончательного голосования в Государственной Думе 11 марта вся фракция КПРФ в полном составе (43 депутата) воздержалась, объяснив это тем, что из 15 предложенных ею поправок 12 даже не были приняты к рассмотрению. Законопроект был принят 383 голосами «за» и ни одного «против». В Совете Федерации из 160 его членов трое воздержались и лишь

один проголосовал «против» – сенатор от Иркутской области В. Мархаев. Из 85 субъектов в 50 единогласно поддержали законопроект, самый низкий процент одобрения закона был в Хакасии, Москве и Ивановской области (из 4 тыс. депутатов 2% (67 депутатов) – «против» либо «воздержались» – были представителями двух партий – КПРФ и «Яблоко»).

14 марта 2020 г. Президент РФ подписал Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [18] и в тот же день он направил в Конституционный Суд РФ запрос «О соответствии главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 указанного Закона».

В тексте запроса Президент РФ ссылаясь на ст. 3 Конституции РФ о многонациональном народе – единственном источнике власти – как основании для проведения голосования, а также на ст. 13 Закона о поправках к Конституции РФ, в соответствии с которой поправка вступает в силу со дня опубликования, если самим Законом не установлена иная дата, посчитав, что такая норма свидетельствует о допустимости иных условий вступления Закона о поправке в силу, а именно дополнительных гарантий поддержки гражданами изменений в Конституцию.

Разрешения, по мнению Президента РФ, требовали следующие вопросы:

- о соответствии изменений, содержащихся в ст. 1 Закона о поправке к Конституции РФ, главам 1, 2 и 9 Основного закона;

- о допустимости дополнения на основании результатов прямого общероссийского волеизъявления граждан ст. 81 Конституции РФ ч. 3.1, предусматривающей распространение на Президента РФ, занимающего свою должность на момент вступления в силу поправок, ограничения по количеству сроков, предусмотренных ч. 3 данной статьи, без учета числа сроков, в течение которых он занимал и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправок;

- о возможности устанавливать самим Законом РФ о поправке к Конституции РФ иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ, а также о том, могут ли изменения Конституции



РФ вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается ст. 3 Закона о поправке.

Уже 16 марта Конституционный Суд РФ, согласно предписаниям Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, дал положительное Заключение, в котором отметил, что его позиция носит *самостоятельный характер и учитывает проведенный мониторинг дискуссии в СМИ и в сети Интернет, при общественной значимости тех положений, оценка которых требует более развернутого выражения его позиции в тексте Заключения* [19].

17 марта 2020 г. Президент РФ подписал Указ № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», где была определена дата его проведения – 22 апреля 2020 г. [20].

20 марта 2020 г. Центризбирком утвердил процедуру голосования по поправке к Конституции – *уникальной и единственной в своем роде электоральной процедуре*, не предусмотренной Федеральным законом № 33-ФЗ [21]. Очевидно, что критикуемые процедуры досрочного, надомного и удаленного голосования, а также электронного, в том числе через портал Госуслуг, сокращенный протокол, подсчет голосов не по выданным, а по извлеченным бюллетеням, присутствие на голосовании в качестве наблюдателей исключительно представителей от общественных палат не противоречат действующему избирательному голосованию, поскольку будут осуществляться не в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.02.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [22], а по утвержденной отдельным порядком процедуре, что *создает дополнительные гарантии для граждан выразить свое мнение*.

Однако 25 марта 2020 г. в своем обращении к гражданам в связи с пандемией коронавируса, руководствуясь абсолютным приоритетом здоровья, жизни и безопасности людей, глава государства «во избежание возникновения рисков для здоровья граждан Российской Федерации в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой» подписал Указ «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» [23].

Результаты

Точечный анализ представленных конституционных поправок позволяет говорить о следующих конституционных изменениях.

1. *Усиление роли парламента в формировании Правительства РФ*. В частности, вместо согласования Государственная Дума получила право утверждать Председателя Правительства, его заместителей и членов кабинета министров (ст. 111, 112). Подтверждением этого является редакция указанных статей в части диспозитивного вместо ранее императивного режима роспуска нижней палаты парламента Президентом РФ в случае отклонения ею представленных кандидатур.

2. *Расширение государственных социальных гарантий* в ряде статей главы 3 «Федеративное устройство», поскольку речь идет не о пересмотре Конституции РФ и, соответственно, изменениях глав 1, 2 и 9, а о конституционной поправке: дополнение ст. 75, содержащей нормы о денежной политике и налогах, ч. 5 – о минимальном размере оплаты труда не ниже прожиточного минимума; дополнение ч. 6, 7 той же ст. 75 – о системе пенсионного обеспечения и социальном страховании; дополнение ст. 75.1 – о благосостоянии и защите достоинства граждан, социальном партнерстве и социальной солидарности общества и государства; дополнение ч. 4 ст. 67.1 – о детях как важнейшем приоритете государственной политики России.

3. *Закрепление на уровне Конституции РФ ряда вопросов формирования и статуса органов и должностных лиц публичной власти*, регулирование которых осуществляется или может быть осуществлено соответствующими законодательными актами, что свидетельствует *об особой значимости* данных правоотношений, например, в борьбе с коррупцией или для укрепления национальной безопасности (ч. 2 ст. 81, ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, п. «е.4», «б.1», «в.1», «е.5», «ж» ст. 83, ст. 92.1, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ст. 103.1, п. «е» ст. 103, ч. 3 ст. 110, ст. 119).

4. *Введение новых категорий публичной власти*. Так, в ряде статей члены Совета Федерации стали именоваться сенаторами, несмотря на то, что такого органа, как сенат, не предусмотрено ни в одной статье обновленного текста Конституции РФ.

5. *Формализация (конституционализация) президентских властных полномочий*:

– общее руководство исполнительной властью осуществляет Президент РФ (ч. 1 ст. 110);

– исключительное право Президента РФ обращаться с ежегодным посланием к палатам Федерального Собрания (ранее таким правом на обращения и выступления перед парламентариями были наделены, но практически не пользовались, Конституционный Суд РФ и руководители иностранных государств соответственно (ч. 3 ст. 100);



– назначение Президентом РФ на должности Генерального прокурора РФ и его заместителей после консультаций с Советом Федерации и освобождение их от должности (ранее Президент РФ лишь представлял такие кандидатуры на назначение и освобождение в Совет Федерации) (ч. 1 ст. 129);

– исключение права вновь назначенного Председателя Правительства РФ представлять Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (п. «б.1» ст. 83);

– внесение Президентом РФ в Совет Федерации представления о прекращении полномочий председателей, их заместителей и судей высших судов, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «е.3» ст. 83);

– организация деятельности Правительства РФ и издание им постановлений и распоряжений, в том числе в соответствии с поручениями Президента РФ, а также персональная ответственность его Председателя перед Президентом РФ (ст. 113, ч. 1 ст. 115).

6. Наделение Президента *новыми функциями, полномочиями и гарантиями:*

– функция по поддержанию гражданского мира и согласия в стране (ч. 2 ст. 80);

– право не применять ограничение числа сроков на занятие должности Президента РФ в отношении лица, занимавшего и (или) занимающего должность на момент вступления в силу конституционной поправки (ч. 3.1 ст. 81);

– право обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности федеральных законопроектов до их подписания и законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (п. «а», «в» ст. 125);

– право на пожизненное сенаторство (п. «б» ст. 95);

– право назначать до 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Статистика двадцати двух статей, часть которых стали новеллами текста Конституции РФ, другие были изложены в новой редакции, позволяет утверждать, что в них более тридцати раз упоминается глава государства с целью как формального закрепления ранее законодательно установленных его полномочий, так и наделения новыми.

Проведенный анализ изменений Конституции РФ, а также введение дополнительных процедур по вступлению в силу конституционной поправки, а именно всенародное голосование по ее одобрению, а также положительное Заключение Конституционного Суда РФ о соответствии конституционных изменений Основному закону и о возможности введения дополнительных условий их вступления в силу, свидетельствуют *о политической воле Президента РФ заручиться поддержкой не только установленных Законом субъектов, но и иных активных участников конституционных процессов – многонационального народа как единственного источника власти и органа конституционного контроля*, тем самым облеечь в легитимную и легальную форму проводимую конституционную реформу, что соответствует конституционно-ценностным ориентирам современного Российского государства.

Список литературы

1. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 1.
2. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 2.
3. Пояснительная записка «Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
4. О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.
5. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4202
6. Абаева Е. А. Конституционализация скрытых президентских полномочий // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии : материалы и доклады XII Международной научно-практической конференции (Самара, 29 сентября – 2 октября 2016 г.) / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. Самара : Изд-во «Самарский университет», 2017. С. 162–170.
7. Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001084/st000.shtml> (дата обращения: 20.04.2020).



8. Баранов П. П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России : доктрина и практика // Администратор суда. 2017. № 4. С. 3–8.
9. Новости. Президент. События. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582.html> (дата обращения: 27.01.2020).
10. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : федер. закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10, ст. 1146 ; 2015. № 10, ст. 1393.
11. Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Особенности легитимации результатов юридико-политической деятельности российской государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 7–11.
12. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 16.01.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 80 ; 2020. № 3, ст. 240.
13. Манифест граждан России // Новая газета : [сайт]. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnye-printsiipy-ustroystva-gosudarstva.html> (дата обращения: 27.01.2020).
14. Конституционная реформа против духа Конституции // Ведомости : [сайт]. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (дата обращения: 27.01.2020).
15. Конституционная реформа : ожидания и трудности // Право.Ru : [сайт]. URL: <https://pravo.ru/story/217585/> (дата обращения: 16.01.2020).
16. Конституционно-правовой форум. URL: <https://legal-sense.ru/2020/01/19/a-my-s-nadezhdoj-v-budushhee-vzglyadem.html> (дата обращения: 27.01.2020).
17. Абаева Е. А. К вопросу о статусе президента как гаранта Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. / ред. кол.: В. Т. Кабышев (отв. ред.) [и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. Вып. 18. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2018. С. 25–34.
18. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.
19. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1855.
20. О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : указ Президента РФ от 17.03.2020 № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1743.
21. Центризбирком утвердил порядок общероссийского голосования // Центризбирком : [сайт]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/45904/> (дата обращения: 20.03.2020).
22. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253 ; Рос. газ. 2020. 3 апр.
23. О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : указ Президента РФ от 25.03.2020 № 205 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 13, ст. 1897.

Образец для цитирования:

Абаева Е. А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 449–458. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-4-449-458>

The Issue of the Legitimacy of Modern Constitutional Reform

E. A. Abaeva

Elena A. Abaeva, <https://orcid.org/0000-0001-8176-275X>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, tihonea@inbox.ru

Introduction. The reform of the Basic Law throughout the modern history of Russia has been determined by the political expediency

of transforming the presidential power. Until the mid-2000s the constitutional inviolability supported by the authorities was aimed at preserving its political stability. **Theoretical analysis.** The Russian Federation has entered a new stage of constitutional development, due to the need for constitutionalization – giving a legitimate character to the prevailing presidential power. Any constitutional reform requires a theoretical understanding of its legitimacy, expediency, legality. **Empirical analysis.** The main factor in modern constitutional reform is the need for constitutionalization of presidential power. **Results.** The introduction of additional procedures for the adoption of an amendment to the



Constitution testifies to the political will of the President of the Russian Federation to enlist the support of active participants in constitutional processes, thereby putting the ongoing constitutional reform in a legitimate and legal form.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Address to the Federal Assembly, constitutional amendment, popular vote.

Received: 01.05.2020 / Accepted: 20.05.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. On changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma. Law of the Russian Federation on amending the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 1, art. 1 (in Russian).
2. On the control powers of the State Duma in relation to the Government of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 1, art. 2 (in Russian).
3. Explanatory note "The rationale for the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation on changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma". *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
4. On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's office of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 6, art. 548 (in Russian).
5. On the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), art. 4202 (in Russian).
6. Abaeva E.A. The constitutionalization of hidden presidential powers. *Konstitutsionnye idealy i tsennosti v prakticheskoi demokratii* [V. V. Polyansky, V. E. Volkova (eds.). Constitutional ideals and values in practical democracy. Materials and reports of the XII Int. sci. and pract. conf. (Samara, September 29 – October 2, 2016)]. Samara, Izd-vo "Samarskiy Universitet", 2017, pp. 162–170 (in Russian).
7. Chirkin V. E. *Legalizatsiya i legitimatsiya gosudarstvenoi vlasti* (Legalization and legitimization of state power). Available at: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001084/st000.shtml> (accessed 20 April 2020) (in Russian).
8. Baranov P. P. Public authority and its constitutional legitimacy in modern Russia: Doctrine and practice. *Administrator suda* [Administrator of the Court], 2017, no. 4, pp. 3–8 (in Russian).
9. *Novosti. Prezident. Sobytiya* (News. The President. Events). Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582.html> (accessed 1 January 2020) (in Russian).
10. On the procedure for the adoption and entry into force of amendments to the Constitution of the Russian Federation. Federal Law 33-FZ of 04.03.1998 (an edition of 08.03.2015). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 10, art. 1146; 2015, no. 10, art. 1393 (in Russian).
11. Kravchenko A. G., Mamychev A. Yu. Features of legitimization of the results of the legal and political activities of the Russian state power. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2013, no. 12, pp. 7–11 (in Russian).
12. On the Rules of Procedure of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly no. 2134-II of 22.01.1998 of the State Duma (an edition of 16.01.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 7, art. 80; 2020, no. 3, art. 240 (in Russian).
13. The manifesto of Russian citizens. *Novaia gazeta* (New newspaper. Site). Available at: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnyepriprintsipy-ustroystva-gosudarstva.html> (accessed 27 January 2020) (in Russian).
14. Constitutional reform against the spirit of the Constitution. *Vedomosti*. Site. Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (accessed 27 January 2020) (in Russian).
15. Constitutional reform: expectations and difficulties. *Pravo.Ru*. Site. Available at: <https://pravo.ru/story/217585/> (accessed 16 January 2020) (in Russian).
16. *Konstitutsionno-pravovoi forum* (Constitutional and legal forum). Available at: <https://legal-sense.ru/2020/01/19/we-with-hope-in-the-future-take-a-look-at.html> (accessed 27 January 2020) (in Russian).
17. Abaeva E. A. To the question of the status of the president as the guarantor of the Constitution of the Russian Federation. In: *Konstitutsionnoe razvitie Rossii* [Constitutional development of Russia. Interuniversity sci. col.]. Iss. 18. Saratov, Izd-vo Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii, 2018, pp. 25–34 (in Russian).
18. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Federation. Federal Constitutional Law 1-FKZ of 14.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).



19. On compliance with the provisions of Chapters 1, 2, and 9 of the Constitution of the Russian Federation that have not entered into force of the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation «On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority», as well as on compliance with the Constitution of the Russian Federation of the entry procedure by virtue of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 1-Z of 16.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 12, art. 1855 (in Russian).
20. About appointment of the all-Russian vote on the issue of approval of amendments to the Constitution of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 188 of 17.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 12, art. 1743 (in Russian).
21. The Central Election Commission approved the procedure for nationwide voting. *Centisbirkom* (Central Election Commission. Site). Available at: <http://www.cikrf.ru/news/cec/45904/> (accessed 20 March 2020) (in Russian).
22. On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation. Federal Law 67-FZ of 12.06.2002 (an edition of 27.02.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253; *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2020, 3 April (in Russian).
23. On the postponement of the date of the all-Russian vote on the approval of amendments to the Constitution of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 205 of 25.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 13, art. 1897 (in Russian).

Cite this article as:

Abaeva E. A. The Issue of the Legitimacy of Modern Constitutional Reform. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 449–458 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-449-458>



УДК 340.132

Несбалансированность закона как фактор противодействия его реализации

Н. И. Сухова

Сухова Надежда Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия, sukhova777@yandex.ru

Введение. В статье проводится анализ частного проявления дефектного состояния правовой материи, имеющего место в содержании актов высшей юридической силы, ведущего к несбалансированности закона и правового регулирования. Основная задача состоит в том, чтобы показать последствия несбалансированного закона, выражающиеся в возникновении ситуаций противодействия его реализации, затруднении достижения юридически значимых целей различными субъектами отношений. **Теоретический анализ.** Для решения поставленной задачи автором изучена специальная литература по вопросу баланса и дисбаланса юридической сферы; по установлению возможностей использовать категории, отражающие процессы в более масштабных образованиях правовой природы; определению оснований и причин несбалансированности закона, ведущей к возникновению двойственной и непонятной практики реализации закона, неравному отражению прав и обязанностей, а также интересов контрагентов и т.д. **Эмпирическому анализу** подвергнут ряд законов, которые по своему содержанию дефектны, но не дают оснований для возбуждения процедур признания их недействующими, неконституционными и т.д., а формируют лишь условия противодействия их реализации, а также судебная практика применения несбалансированных законов. **Результаты.** Автор приходит к выводу о том, что оснований для недопустимости анализа нормативного правового акта как несбалансированного нет. Причинами несбалансированности закона могут быть существенные ошибки при формулировании содержания, нарушение принципа единства прав и обязанностей, несоответствие правового статуса адресатов закона, усмотрения и пределов полномочий, правомочий и ответственности.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, противодействие реализации закона, правовой дефект, юридический дисбаланс, медиативная процедура.

Поступила в редакцию: 31.01.2020 / Принята: 20.04.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-459-463>

Введение

Сложная социальная система состоит из подсистем, находящихся во взаимосвязях и подчиняющихся не всегда изученным, но установившимся правилам и закономерностям функционирования и развития. Их бесперебойное действие обеспечивает существование системных



образований, их воспроизводство, динамичность и соответствие уровня технологичности подсистем системе в целом. Одним из таких правил и закономерностью выступает качество равновесия (сбалансированности) системы, которое позволяет поддерживать состояние адекватности системы в целом и ее частей, прогнозировать динамическую сторону системы и ее элементов, определить основные показатели, вызывающие состояние баланса, определять пути совершенствования, если система допускает воздействие на нее, и повышения ее эффективности. Явления и процессы, связанные с воздействием на состояние равновесия и нарушающие его, вызывают другое качественное состояние системы – дисбаланс.

Наиболее часто категория «дисбаланс» используется в экономической науке для анализа состояния экономических систем разных уровней и процессов в них, а потому максимально полно исследована в ней. Тем не менее, объективно возникающая связь в познании общественных явлений различными гуманитарными науками обуславливает ее междисциплинарный характер. Так, в юриспруденции одной из первых работ, показывающих научный потенциал этой формы отражения действительности, является коллективная монография, посвященная дисбалансу в системе нормативных правовых актов [1], давшая основу для более глубокого изучения этого феномена [2].

Теоретический анализ

Надо отметить, что в юридической литературе при исследовании множества аспектов системы нормативных правовых актов и ее отдельных элементов для характеристики актов чаще прибегают к применению понятия «дефектность» нежели «несбалансированность» [3–5]. Причинами дефектности нормативных актов могут быть противоречия и иные несовершенства норм права, юридических конструкций, выраженных в них, влекущие впоследствии препятствия в правореализационном процессе и нарушения прав граждан. Подобные и другие факторы вызывают появление дефектных актов, не соответствующих требованиям законности, и дефектных актов, не затрагивающих требований законности.



Обращает на себя внимание, что широкое обсуждение вопросов дефектности нормативных правовых актов не повлекло появления в действующем законодательстве юридического понятия «дефектный нормативный акт», поэтому и единого подхода к определению признаков дефектного акта и реакции на него нет. Однако целый ряд терминов, так или иначе показывающих дефектность нормативного акта, все же используется: незаконные акты, неконституционные акты, недействующие акты, недействительные акты и иные.

В рамках данной работы перед нами не стоит задачи рассмотреть нормативную материю с точки зрения оснований, порядка и разности признания ее неконституционной, недействительной и т.д. Важно разобраться в вопросе о возможности рассмотрения акта несбалансированным.

На этот счет ситуация далеко не однозначная. Исследования, в которых четко и ясно высказывалась бы точка зрения о соотношении понятий «дефектный» и «несбалансированный» нормативный правовой акт, в юридической науке отсутствуют. Большинство авторов чаще используют понятие «дефектный», когда предметом изучения имеют названную форму права. Вместе с тем некоторые авторы указывают, что методологическая связка «баланс – дисбаланс» будет выглядеть продуктивнее и иметь больший научный потенциал для характеристики не отдельного правового акта, а более объемного и широкого правового феномена – системы законодательства. Предлагается рассматривать законодательный дисбаланс более широкой теоретической конструкцией, отражающей состояние глобального феномена в правовой надстройке, имеющей множество форм своего проявления в системе законодательства в целом и на отдельных ее уровнях. Поэтому законодательный дисбаланс вызван не дефектностью отдельного нормативного правового акта, а нарушением различных связей ряда таких актов [2, с. 74].

Такой подход видится нами оправданным и имеющим основания. Однако, учитывая представленный вариант соотношения рассмотренных понятий, оснований для недопустимости анализа нормативного правового акта как несбалансированного не усматривается по следующим, по нашему мнению, причинам.

Во-первых, система законодательства, состоящая из элементов, между которыми возникают и являются устойчивыми связи, представляет собой единое комплексное образование, признаки которого не являются суммой или совокупностью признаков элементов. Далеко не всегда, если не сказать никогда, признаки элементов повторяются в признаках системы. Однако этот постулат системного подхода не исключает утверждения, что элементы

системы не обладают ее признаками. Более того, довольно часто при исследовании составляющих той или иной системы рассмотрение их характерных черт начинается со свойств системы.

В нашем случае нормативный правовой акт является частью системы и поэтому может иметь ряд свойств, близких свойствам системы (например, регулятивная способность, субъективный аспект содержания и структуры и иные). Не исключается, что элементный состав системы, характеризующейся дисбалансом, также несбалансирован, хотя и не вызывает закономерно дисбаланс системы.

Во-вторых, дефектность нормативного правового акта может отражать как его содержание, так и процесс его реализации. Причем первая дефектность порождает вторую, но с разными последствиями. Дефектные нормы права, дефиниции, связи норм внутри акта, конструкции могут по-разному предопределять процесс реализации закона: в одних случаях закон признается неконституционным и тогда утрачивается возможность его реализации, в других такого последствия не возникает, но реализация закона существенным образом затрудняется. Частным проявлением именно этого случая мы считаем несбалансированность закона.

В-третьих, несбалансированность закона, полагаем, может быть следствием существенных ошибок, связанных с нарушением принципа единства прав и обязанностей, необоснованного несоответствия правового статуса адресатов закона, усмотрений и пределов полномочий, правомочий и ответственности. При этом, как правило, дефектным является не весь нормативный правовой акт, а отдельные предписания или их группа, недостатки которых вызывают его несбалансированность и, как одно из следствий, противодействие реализации закона: от его целей и замысла до невозможности реализации в полном объеме прав и интересов участников общественных отношений. Конечным результатом такого противодействия является нейтрализация положений закона.

Эмпирический анализ

Причины несбалансированности закона могут быть разными как по качеству, так и по широте. Одним из примеров несбалансированности выступает Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (в ред. от 26 июля 2019 г.) [6] (далее – Закон о медиации, Закон). Подробнее остановимся на анализе дефектов, приводящих к несбалансированности этого нормативного правового акта.



Несбалансированность Закона о медиации проявляется уже в самом основании указанной процедуры – медиативной оговорке. Закон не содержит определенной и однозначной формулировки, которая бы исключала принятие судом иска к рассмотрению, если сторонами договором определена медиация как обязательный прядок досудебного урегулирования спора. Представляется, что в данном случае несбалансированность выражена в несоответствии указанного момента с замыслом и целью Закона.

Обращает на себя внимание, что будучи, по сути, разновидностью неюрисдикционного процесса, медиация все же носит процедурный характер, значение которого возрастает в связи с тем, что сама процедура является относительно новым явлением в правовой практике и предполагает непрофессиональную составляющую, в Законе заметно не хватает норм, устанавливающих порядок и принципы осуществления медиативной процедуры. Пока же процедура медиации урегулирована диспозитивными нормами.

Анализ содержания рассматриваемого Закона показал, что нарушение принципа единства прав и обязанностей встречается не в одной статье и выраженной в ней норме. Одним из таких случаев выступает норма о праве субъектов спора на его рассмотрение в рамках медиативной процедуры стороны. Она может начаться по инициативе сторон как до судебного разбирательства, так и после принятия судом дела к рассмотрению. В каждом из этих случаев, хотя во втором меньше, не исключены ситуации, когда участниками спора могут быть третьи лица, заинтересованные в исходе дела. Однако Законом о медиации на стороны не возлагается обязанность привлечь их к участию. Складывается ситуация, когда не предусмотренная обязанность сторон медиации оповестить третьих лиц может привести к нарушению прав последних.

Кроме того, умолчание сторонами медиации о своем намерении заключить соглашение без предупреждения лиц, чьи интересы могут быть нарушены, свидетельствует о возможности противодействия реализации закона, регулирующего их материальное спорное отношение.

Конечно же, не участвующие в процедуре медиации указанные лица могут обжаловать решение суда, утвердившего медиативное соглашение в апелляционной инстанции, но целая стадия процесса для них все же пропущена.

Представляется, что несбалансированность Закона имеет место при проведении процедуры медиации после передачи спора на рассмотрение суда или третейского суда. Суды обязаны предложить сторонам возможность проведения медиации. В случае принятия такого предложения

сторонами спора у суда в дальнейшем нет полномочий каким-либо образом отслеживать ход проведения процедуры медиации. С одной стороны, это объяснимо, но с другой, создает условия противодействия реализации закона в смысле затягивания судебного процесса и неоправданного увеличения сроков судопроизводства.

Наконец, еще одним свидетельством несбалансированности Закона о медиации нам представляется отсутствие четкой и внятной ответственности за ненадлежащее и недобросовестное осуществление своей деятельности медиатором. В случаях, когда для медиатора изначально ясна немедиабельность спора, но спор принимается к рассмотрению в рамках альтернативной процедуры урегулирования спора, когда он участвует в затягивании принятия решения в ходе медиативной процедуры и проч., необходимо установить последствия для медиатора, которые в Законе не прописаны. Указанное обстоятельство также является фактором противодействия реализации закона.

Несбалансированность закона имеет место не только в обычном текущем законе, но и в сложных органических законодательных актах, имеющих магистральное значение для построения отдельной отрасли системы законодательства, в том числе и тех, которые в целом оцениваются как прогрессивные, конститутивно проявляющие себя по отношению к другим законам этой отрасли.

Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ) [7] не лишен дефектов, приводящих к его несбалансированности в отношении прав и обязанностей, интересов участников правоотношений, например страхование. Страхование пришло из Европы, устаревшая форма слова «страховати» означала «отдавать на чей-то страх, на чью-нибудь ответственность». В общем-то, такое значение оно имеет и в смысле редакции действующего закона – отношения, возникающие на основании гражданско-правовых договоров, направленные на защиту интересов индивидуальных и коллективных субъектов при вероятном наступлении страхового случая, способного причинить лицу возможные убытки путем выплаты страховых сумм за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.

Однако не все нормы ГК, регламентирующего отношения страхования, можно признать сбалансированными, хотя, на первый взгляд, такой характеристики не вызывают. Например, договор страхования заключается для покрытия неблагоприятных последствий от неисполнения обязательств по кредитному договору. Банки, как правило, предлагают официальную процентную ставку с учетом того, что клиент заключит договор



страхования, забывая, что договор – добровольное соглашение. Отказ от заключения договора страхования ведет к повышению процентной ставки, что делает его невыгодным для клиента и очень выгодным для банка; заключение договора страхования является обязательным обеспечительным условием для предоставления денежных средств заемщику. Однако расторгнуть этот договор, даже когда он исполнен, не просто.

В соответствии с п. 1 ст. 958 ГК РФ, договор страхования прекращается до наступления срока, на который он был заключен, если после его вступления в силу возможность наступления страхового случая отпала, существование страхового риска прекратилось по обстоятельствам иным, чем страховой случай.

Исходя из смысла п. 2 ст. 9 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 2 декабря 2019 г.) [8], существенным признаком страхового случая является связь между наступлением страхового случая и возникновением обязанности страховщика выплатить страховую сумму. Если нет такой связи, то страхование, очевидно, не может выполнять функцию защиты имущественных интересов.

Получается, что в случае досрочного погашения кредита договор страхования не несет в себе никакой обеспечительной нагрузки, страховой случай в рамках кредитных отношений не возникнет, риск исключен, и у стороны договора страхования есть все основания его расторгнуть и потребовать возврата уплаченной страховой премии пропорционально времени действия кредитного договора.

Однако, согласно п. 3 ст. 958 ГК РФ, при досрочном отказе страхователя (выгодоприобретателя) от договора страхования уплаченная страховщику страховая премия не подлежит возврату, если договором не предусмотрено иное. И вот если иное не предусмотрено, то выгодоприобретатель по договору страхования, по сути, обречен оплачивать не оказывающуюся услугу.

Такая неясная ситуация с законом ведет к противодействию его реализации, дисбалансу прав сторон по договору, к нарушению законных интересов одной из сторон, а также к формированию противоречивой судебной практики, согласно которой:

а) утрата страхователем страхового интереса не является обстоятельством, прекращающим договор страхования, так как в рассматриваемой ситуации не исчезает возможность наступления страхового случая, а также не прекращается существование страхового риска [9];

б) перечень оснований для досрочного прекращения договора страхования, приведенных

в п. 1 ст. 958 ГК РФ, не является исчерпывающим. Если страховая выплата при наступлении страхового случая по условиям договора будет равна нулю, в силу чего на страховщика невозможно возложить обязанность произвести страховую выплату, то действие договора страхования от несчастных случаев прекращается досрочно. В таком случае страховщик имеет право только на часть страховой премии пропорционально времени, в течение которого действовало страхование [10].

Результаты

Изложенные рассуждения о несбалансированности закона, дефектности закона, о соотношении названных понятий, о возможности их использования при анализе отдельного закона показывают, что выраженные с их помощью реальные явления правовой действительности становятся фактором противодействия реализации закона, ведущего к его нейтрализации, и причиной формирования различной и противоречивой судебной практики, которая в настоящее время выступает доступным и авторитетным ориентиром в осуществлении юридической деятельности. Все это не только снижает эффективность реализации закона, но и формирует препятствия для гарантий прав и свобод граждан и для их действенной защиты.

Список литературы

1. Законодательный дисбаланс / под ред. И. Н. Сенякина. Саратов : Изд-во СГЮА, 2013. 720 с.
2. Белоусов С. А. Дисбаланс в системе российского законодательства (методология и опыт исследования). Саратов : Изд-во СГЮА, 2014. 344 с.
3. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления : учеб. пособие. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970. 108 с.
4. Жильцов М. А. Дефекты трудового права и способы их преодоления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. 23 с.
5. Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 199 с.
6. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4162 ; 2019. № 30, ст. 4099.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410 ; 2019. № 12, ст. 1224.
8. Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 02.12.2019) // Рос. газ. 1993. 12 янв. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 49 (ч. 5), ст. 6953.
9. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибир-



ского округа от 17.11.2015 № Ф04-26886/2015 по делу № А45-3015/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Определение Верховного Суда РФ от 22.05.2018 по делу № 78-КГ18-18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Образец для цитирования:

Сухова Н. И. Несбалансированность закона как фактор противодействия его реализации // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 459–463. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-459-463>

Imbalance of the Law as a Factor of Counteraction to Its Implementation

N. I. Sukhova

Nadezhda I. Sukhova, <https://orcid.org/0000-0003-0346-2713>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, sukhova777@yandex.ru

Introduction. The article analyzes a particular manifestation of a defective state of legal matter that occurs in the content of acts of the highest legal force, leading to imbalance of the law and imbalance of legal regulation. The main task is to show the consequences of an unbalanced law, which are expressed in situations of counteraction to its implementation, and difficulties in achieving legally significant goals by various subjects of relations. **Theoretical analysis.** To solve this problem, the author has studied special literature on the issue of balance and imbalance of the legal sphere; on establishing opportunities to use categories that reflect the processes in larger legal entities; determining the grounds and reasons for the imbalance of the law, leading to the emergence of dual and incomprehensible practice of implementing the law, unequal reflection of rights and obligations, as well as the interests of contractors, and so on. A number of laws that are defective in their content, but do not give grounds for initiating procedures for declaring them invalid, unconstitutional, and so on, are subjected to **empirical analysis**. They only form conditions for opposing their implementation, as well as judicial practice for applying unbalanced laws. **Results.** The author comes to the conclusion that there are no grounds for inadmissibility of analyzing a normative legal act as unbalanced. The reasons for the imbalance of the law may be significant errors in the formulation of the content, violation of the principle of unity of rights and obligations, inconsistency of the legal status of the addressees of the law, discretion and limits of powers, powers and responsibilities.

Keywords: normative legal act, counteraction to the implementation of the law, legal defect, legal imbalance, mediation procedure.

Received: 31.01.2020 / Accepted: 20.04.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. *Zakonodatel'nyi disbalans* [I. N. Senyakin (ed.). Legislative imbalance]. Saratov, Izd-vo Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii, 2013. 720 p. (in Russian).
2. Belousov S. A. *Disbalans v sisteme rossiiskogo zakonodatel'stva (metodologiya i opyt issledovaniya)* [Imbalance in the system of Russian legislation (methodology and research experience)]. Saratov, Izd-vo Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii, 2014. 344 p. (in Russian).
3. Vasiliev R. F. *Pravovye akty organov upravleniia* [Legal acts of management bodies]. Moscow, Izd-vo Moskovskogo universiteta, 1970. 108 p. (in Russian).
4. Zhiltsov M. A. *Defekty trudovogo prava i sposoby ikh preodoleniya* [Defects in labor law and ways to overcome them]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Yekaterinburg, 2011. 23 p. (in Russian).
5. Kameneva E. N. *Defektnye akty organov zakonodatel'noi i ispolnitel'noi vlasti* [Defective acts of legislative and executive authorities]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2002. 199 p. (in Russian).
6. On an alternative dispute resolution procedure with the participation of a mediator (mediation procedure). Federal Law 193-FZ of 27.07.2010 (an edition of 26.07.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 31, art. 4162; 2019, no. 30, art. 4099 (in Russian).
7. Civil code of the Russian Federation (part two) 14-FZ of 26.01.1996 (an edition of 18.03.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 5, art. 410; 2019, no. 12, art. 1224 (in Russian).
8. On the organization of insurance business in the Russian Federation. Law of the Russian Federation of 27.11.1992 no. 4015-1 (an edition of 02.12.2019). *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 1993, 12 January; *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019, no. 49 (pt. 5), art. 6953 (in Russian).
9. Resolution of the Arbitration court of the West Siberian district of 17.11.2015 no. F04-26886/2015 in case no. A45-3015/2015. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
10. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of 22.05.2018 in case no. 78-KG18-18. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).

Cite this article as:

Sukhova N. I. Imbalance of the Law as a Factor of Counteraction to Its Implementation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 459–463 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-459-463>



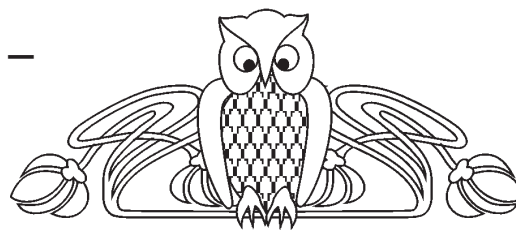
УДК 342(470)(072.8)

Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России

Т. В. Троицкая

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

Введение. Общественный контроль является атрибутом развитого гражданского общества в государстве. В России федеральный закон, регламентирующий порядок осуществления общественного контроля, был принят в 2014 г. Этот закон закрепил ограниченный круг субъектов осуществления общественного контроля в России, вместе с тем текущее законодательство свидетельствует о фактическом включении в данный механизм иных, не закрепленных в законе субъектов. Гражданин Российской Федерации непосредственно не перечислен федеральным законом в ряду субъектов осуществления общественного контроля, вместе с тем закон предусматривает формы участия граждан в рассматриваемом процессе. **Теоретический анализ.** Россия сегодня стоит на пути демократического преобразования всех государственных институтов. Реализация основополагающих конституционных положений в части признания прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью невозможна без функционирования инструментов общественного контроля над деятельностью органов публичной власти. Развитая демократия предполагает осуществление общественного контроля всей совокупностью многоуровневой системы институтов гражданского общества, в центре которой стоит гражданин. **Эмпирический анализ.** Анализ содержания Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» с точки зрения закрепления субъектов осуществления общественного контроля и форм его реализации позволяет сделать вывод, что фактически данный Закон продублировал закрепленные ранее Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» формы осуществления общественного контроля и его субъектный состав. Действующее законодательство свидетельствует о том, что центральным звеном в числе субъектов осуществления общественного контроля являются общественные палаты и общественные советы, функционирующие в России, и об отсутствии правовых гарантий участия гражданина в осуществлении общественного контроля. **Результаты.** Современное развитие порядка осуществления общественного контроля в России предполагает необходимость законодательного закрепления непосредственных форм участия граждан Российской Федерации в рассматриваемом механизме. Непосредственными формами такого участия могут быть: обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме предложения с широким информированием общественности через ресурсы Интернета; участие граждан в избирательном процессе в качестве общественных наблюдателей; участие в качестве члена общественной палаты любого территориального уровня организации; участие в качестве членов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих объединений; участие в качестве общественных инспекторов и экспертов по инициативе граждан России.



Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, гражданское общество, общественная палата, общественные объединения.

Поступила в редакцию: 23.03.2020 / Принята: 14.05.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-464-468>

Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, многонациональный народ является основным источником власти в стране. Развитое гражданское общество выступает спутником демократически развитого государства, одно не может без другого. Принципы конституционного строя России свидетельствуют о включении гражданина в центр осуществления государственной власти. Современная юридическая наука рассматривает общественный контроль как «...одну из форм реализации конституционного принципа народовластия, осуществления права граждан на участие в делах государства, эффективного влияния гражданского общества на деятельность органов государственной власти» [1, с. 294].

Следовательно, конституционной основе функционирования государства и его взаимодействия с обществом должна соответствовать правоприменительная практика повсеместного включения гражданина страны в процесс как осуществления государственной власти, так и контроля над ней. «Гражданское общество представляет собой совокупность исторически обусловленных социальных институтов, в которых закреплены нормы и правила организации совместной деятельности людей, с целью достижения общих для большинства граждан интересов» [2, с. 44].

Гражданское общество в нашей стране на протяжении долгого времени претерпевает преобразования, а зачастую и коренные структурные трансформации, обусловленные сменой идеологий, моделей экономического развития и государственного устройства. «Гражданское общество, пройдя долгий и сложный путь своего



становления и развития, сегодня представляет собой многомерное политическое и общественное, а нередко и экономическое явление» [3, с. 82]. Возникающие в связи с необходимостью политических изменений, институты гражданского общества были призваны консолидировать граждан и культивировать гражданские инициативы, чтобы адекватно ответить на социальные запросы современности.

Общественный контроль способствует функционированию системы органов государственной власти на основе обратной связи с общественными институтами и обеспечивающей защиту их интересов. «На сегодняшний день контроль государства продолжает являться важнейшим способом обеспечения законности и эффективности деятельности органов государственной власти» [4, с. 146].

Теоретический анализ

Вопросами конституционно-правового регулирования осуществления общественного контроля в России занимаются многие ученые-конституционалисты. К примеру, Е. В. Бердникова исследует вопросы правовой природы и механизма осуществления рассматриваемого института [5].

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 212), к субъектам осуществления общественного контроля в России относятся: «Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов, общественные палаты и советы муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» [6]. Причем непосредственно члены общественных палат и общественных советов правом осуществления общественного контроля не обладают. «Правом самостоятельного проведения процедур общественного контроля члены Общественной палаты не обладают, равно как не являются и субъектами общественного контроля» [7, с. 328].

ФЗ № 212 также предусматривает возможность с целью осуществления общественного контроля создавать общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные структуры. Однако фактически круг субъектов общественного контроля, закрепленный данным Законом, нельзя считать исчерпывающим. Осуществление общественного контроля является функцией

гражданского общества, основополагающей его составляющей. Развитые демократические государства могут и не предусматривать принятия специальных законов, регламентирующих механизм осуществления общественного контроля. Такой контрольный механизм осуществляется традиционно всем спектром общественных институтов, функционирующих в государстве, и способствует выполнению задач, стоящих перед государством, а именно созданию механизма учета общественного мнения, обеспечению открытости и гласности в деятельности органов публичной власти, защите основных прав и свобод гражданина. Участие институтов гражданского общества в осуществлении контрольных механизмов за деятельностью государственных властных структур положительно влияет на повышение уровня правосознания, правовой культуры и политической активности граждан страны. Соответственно, возникает вопрос: в перечне субъектов осуществления общественного контроля в России у гражданина Российской Федерации, не наделенного специальным статусом, какая роль?

Статья 3 ФЗ № 212 предусматривает право граждан России на участие в осуществлении общественного контроля. При этом Закон определяет две непосредственные формы участия граждан России в его осуществлении – это участие в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов, и опосредованную форму – в качестве представителей общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций. Но указанные формы не предполагают инициативы их проведения со стороны граждан России, поэтому предусмотренный правовой механизм реализации указанных форм нарушает принцип самостоятельности и независимости в процессе осуществления общественного контроля и фактически создает препятствия для его реализации.

Эмпирический анализ

Анализ содержания ФЗ № 212 с точки зрения закрепления субъектов осуществления общественного контроля и форм его реализации фактически позволяет сделать вывод, что данный Закон продублировал закрепленные ранее ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» формы осуществления общественного контроля и его субъектный состав [8].

Принятие долгожданного для России ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» должно было носить стратегический характер и преследовать цель построения в России правовой основы осуществления



общественного контроля зарождающимся в России гражданским обществом в целом, а не отдельными его институтами. Закрепив узкий перечень субъектов общественного контроля в лице общественных палат и советов, причем необходимо отметить, что общественные советы функционируют не во всех муниципальных образованиях, ФЗ № 212 создал ограничения для перспективного развития гражданского общества в России и, как следствие, механизма осуществления общественного контроля.

Механизм реализации функций по общественной проверке и общественной экспертизе гражданами России в рамках осуществления общественного контроля предполагает соблюдение ряда процедур, связанных с инициированием данных мероприятий и порядком их проведения. Так, инициаторами общественной проверки и общественной экспертизы могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а также специальные уполномоченные, функционирующие в России, общественные палаты различного территориального уровня организации и другие субъекты общественного контроля (ст. 20, 22 ФЗ № 212). Данная норма Закона свидетельствует об отсутствии конкретизации в регламентации круга субъектов инициирования указанных процедур. Буквальное прочтение говорит об исключении граждан России из перечня таких субъектов.

В настоящее время функции общественного контроля в России в полной мере могут выполнять только общественные палаты и советы различного территориального уровня организации. У граждан России по собственной инициативе такое право может быть реализовано только через механизм обращений в органы публичной власти и освещения принятых решений средствами массовой информации. Такой механизм теоретически может способствовать формированию общественного мнения, под влиянием которого соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления будут вынуждены принимать государственно значимые решения. Так называемая идеальная модель, ситуация, когда власть слышит общественные настроения, возможна только в условиях функционирования в стране развитых демократических традиций. Так, по мнению С. В. Ашеновой, «...способность медиапродукции оказывать побуждающее воздействие на аудиторию является отправной точкой для использования ее влияния в акте коммуникаций, направленных на различные сферы социальной жизни, и играет очень большое значение для воспитания правовой

культуры современного общества, которое достаточно большую часть социальных знаний и навыков получает посредством информационного пространства» [9, с. 68]. Развивающиеся демократии требуют механизма гарантирования институтов народовластия.

Необходимо отметить, что осуществление общественного контроля в целом имеет ряд особенностей, прежде всего связанных с особенностью субъектного состава рассматриваемых отношений и механизмом его реализации. Субъекты общественного контроля не наделены властными полномочиями, следовательно, рычагом воздействия и средством реализации целей общественного контроля будет являться возможность обращения субъектов рассматриваемого контроля в органы государственной власти, а также публичное освещение выявленных проблем и нарушения прав граждан РФ. «Общественное мнение является репрезентативной формой системы гражданского контроля» [2, с. 48].

Результаты

Современному уровню развития российской демократии требуются новые инструменты и механизмы реализации. Осуществление общественного контроля предполагает такие процедуры, как надзор, мониторинг деятельности органов публичной власти, наблюдение за исполнением управленческих решений, выработка предложений и принятие мер по устранению выявленных нарушений. «Существование гражданского общества возможно только в условиях активного участия граждан в решении общих дел, их личностного и профессионально-производственного общения, единства экономических, политических и социально-культурных целей общества, наличия самостоятельных механизмов самоуправления, уважения к личности и оптимальных возможностей для ее самореализации» [10, с. 146].

С точки зрения участия россиян в механизме осуществления общественного контроля в России можно выделить следующие формы, требующие нормативно-правового закрепления:

– обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме предложения. Представляет собой универсальный конституционно-правовой механизм, доступный всем гражданам Российской Федерации. Юридическое закрепление этого права как формы общественного контроля будет способствовать усилению данного института и приданию ему императивных начал с точки зрения обязанности соответствующих органов публичной власти их учитывать;



– участие граждан в избирательном процессе в качестве общественных наблюдателей. Ранее ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространялся на избирательные правоотношения. В настоящее время общественные палаты имеют право привлекать граждан для наблюдения за ходом голосования. Данный механизм фактически относится к элементам осуществления общественного контроля, но юридического закрепления не получил;

– участие в качестве члена общественной палаты любого территориального уровня организации. В настоящее время общественные палаты функционируют только как коллегиальные органы осуществления общественного контроля;

– участие в качестве членов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих объединений. Правовой механизм реализации отсутствует. Возможно по инициативе общественных палат и общественных советов различного территориального уровня организации, в том числе в качестве наблюдателей на выборах;

– участие в качестве общественных инспекторов и экспертов. В настоящее время возможно по инициативе уполномоченных по правам человека различного территориального уровня и специализации, а также общественных палат, функционирующих в России. Необходимо расширить круг субъектов инициирования указанных процедур за счет включения граждан в этот процесс.

На сегодняшний день в России отсутствует четкое нормативное закрепление как субъектов осуществления общественного контроля, так и процедуры его проведения и исполнения решений. Правовое закрепление широкого круга субъектов осуществления общественного контроля будет способствовать усилению позиций гражданского общества и его институтов в России.

Список литературы

1. Комкова Г. Н., Куликова С. А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 294–301. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-294-301>
2. Скоробогатов Е. В. Институты гражданского общества : основные теоретические подходы к исследованию в контексте взаимодействия гражданского общества и государства // Актуальные вопросы современной науки. 2010. № 15. С. 44–50.
3. Усватов И. С. К вопросу о структуре гражданского общества : определение понятия института гражданского общества // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 82–84.
4. Лапина А. И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство : теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 144–148.
5. Бердникова Е. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2018. 316 с.
6. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч.1), ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. 1), ст. 8454.
7. Соколова Т. Д. Субъекты общественного контроля в России : особенности функционирования // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 5. С. 328–335.
8. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 ; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7545.
9. Ашенова С. В. СМИ как элемент правовой культуры гражданского общества // Web of Scholar. 2017. Т. 2, № 9 (18). С. 66–68.
10. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. М. : Весь Мир, 2010. 224 с.

Образец для цитирования:

Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 464–468. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-464-468>

A Citizen of the Russian Federation is a Subject of Public Control in Russia

T. V. Troitskaya

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

Introduction. Public control is an attribute of a developed civil society in the state. In Russia, the Federal law regulating the procedure

for public control was adopted in 2014. This law has established a limited range of subjects of public control in Russia, however, current legislation indicates the actual inclusion of other subjects not stipulated in the law in this mechanism. A citizen of the Russian Federation is not directly listed by the Federal law as a subject of public control, however, the law provides for forms of participation of citizens in the process under consideration. **Theoretical analysis.** Russia today stands on the path of democratic transformation of all state institutions. The implementation of fundamental constitutional provisions regarding the recognition of human and civil rights and freedoms as the highest value is impossible without the functioning of instruments



of public control over the activities of public authorities. Developed democracy presupposes the exercise of public control by the entire multi-level system of civil society institutions, with the citizen at the center. **Empirical analysis.** The analysis of the content of the Federal law "On fundamentals of public control in the Russian Federation" from the point of view of consolidation of constituent entities of social control and forms of its implementation, allows to conclude that, in fact, the law duplicated the forms of social control and subject composition fixed earlier by the Federal law "On Public chamber of the Russian Federation. The current legislation indicates that the central link in the number of subjects of public control are public chambers and public councils operating in Russia and that there are no legal guarantees of citizen participation in the implementation of public control. **Results.** The current development of the procedure for implementing public control in Russia implies the need for legislative consolidation of direct forms of participation of citizens of the Russian Federation in this mechanism. Direct forms of such participation can be: appeals to state authorities and local self-government bodies in the form of proposals with wide public awareness via Internet resources; participation of citizens in the electoral process as public observers; participation as a member of the public chamber of any territorial level of the organization; participation as members of public associations and other non-governmental non-profit associations; participation as public inspectors and experts on the initiative of Russian citizens. **Keywords:** public control, subjects of public control, civil society, public chamber, public associations.

Received: 23.03.2020 / Accepted: 14.05.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. Komkova G. N., Kulikova S. A. Questions of Legislative Regulation to Effectively Ensure Information Support of Public Control. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 294–301 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-294-301>
2. Skorobogatov E. V. Institutes of civil society: Basic theoretical approaches to research in the context of interaction between civil society and the state. *Aktual'nye voprosy sovremennoi nauki* [Actual issues of modern science], 2010, no. 15, pp. 44–50 (in Russian).
3. Usvatov I. S. To the question of structure of civil society: Definition of institution of civil society. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 2009, no. 4, pp. 82–84 (in Russian).
4. Lapshina A. I. Public control and other institutions of society control over the state bodies activities. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* [Legal state: theory and practice], 2014, no. 2 (36), pp. 144–148 (in Russian).
5. Berdnikova E. V. *Konstitutsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal foundations of public control in the Russian Federation]. Saratov, Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2018. 316 p. (in Russian).
6. On the basics of public control in the Russian Federation. Federal Law 212-FZ of 21.07.2014 (an edition of 27.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. 1), art. 4213; 2018, no. 53 (pt. I), art. 8454 (in Russian).
7. Sokolova T. D. Subjects of public control in Russia: Features of functioning. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya* [Social and humanitarian knowledge], 2017, no. 5, pp. 328–335 (in Russian).
8. On the Public chamber of the Russian Federation. Federal Law 32-FZ of 04.04.2005 (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. Ashenova S. V. Mass media as an element of legal culture of civil society. *Web of Scholar*, 2017, vol. 2, no. 9 (18), pp. 66–68 (in Russian).
10. Goncharov A. A. *Grazhdanskiy kontrol' nad organami vlasti* [Civil control over authorities]. Moscow, Ves' Mir Publ., 2010. 224 p. (in Russian).

Cite this article as:

Troitskaya T. V. A Citizen of the Russian Federation is a Subject of Public Control in Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 464–468 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-464-468>



УДК 342.5

Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации



Е. В. Бердникова

Бердникова Елена Валерьевна, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, berev79@yandex.ru

Введение. Общественный контроль в демократическом государстве затрагивает всю систему публичного управления. Одним из важнейших объектов такого контроля выступает деятельность органов исполнительной власти. **Теоретический анализ.** Основной траекторией развития общественного контроля в сфере исполнительной власти являются отношения, связанные с формированием и непосредственной деятельностью органов исполнительной власти, а также их должностных лиц. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что в процессе осуществления общественного контроля в сфере функционирования органов исполнительной власти используются особые формы контроля, такие как оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия, предполагающие общественно-государственный механизм своей реализации. **Результаты.** Специфическими особенностями общественного контроля в сфере исполнительной власти являются следующие организационно-правовые условия его реализации: механизм общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти, основанный на концепции «открытого правительства»; осуществление большинства форм общественного контроля посредством использования электронной среды коммуникаций органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, включая граждан; использование особой формы контроля, основанной на сочетании элементов государственного и общественного контроля – общественно-государственного контроля; граждане и общественные объединения могут выступать самостоятельными субъектами общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, органы исполнительной власти, государственные закупки, транспарентность, оценка регулирующего воздействия.

Поступила в редакцию: 17.09.2020 / Принята: 28.09.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-469-477>

Введение

Общественный контроль в сфере деятельности органов исполнительной власти представляет собой одно из важнейших направлений развития системы государственного управления.

Необходимость транспарентного и подотчетного характера функционирования указанных органов детерминирована не только потому, что принцип открытости составляет основу их организационно-правовой природы, но и в большей степени по причине опасности развития коррупционных практик в сфере публичного администрирования. Коррупциогенность является одним из наиболее распространенных рисков развития системы исполнительной власти, что обусловлено концентрацией в структуре ее органов полномочий, связанных с распределением значительных финансовых бюджетных средств, управлением и распоряжением государственной собственностью. Органам исполнительной власти предоставлена высокая степень свободы действий и широта набора полномочий, вызванные спецификой правовой природы, помимо этого, существует высокая интенсивность контактов чиновников с гражданами и организациями. Все вышесказанное актуализирует расширение контрольных функций общественности в сфере организации и деятельности органов исполнительной власти.

Теоретический анализ

Общественному контролю должна подвергаться не только сфера функционирования органов власти, но и порядок их формирования. В отличие от парламентов, депутатский корпус которых избирается преимущественно на основе прямых выборов, должностные лица органов исполнительной власти назначаются, что во многом затрудняет реализацию общественного контроля.

Необходимость повышения качества и профессионализма должностных лиц обуславливает преимущественное использование конкурсного механизма их отбора при активном участии представителей общественности, которые включаются в состав квалификационных органов. Например, в состав конкурсной комиссии по отбору государственных гражданских служащих, для которых предусмотрен конкурсный порядок назначения, должны входить представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по



запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Причем число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии [1]. Кроме того, в состав конкурсной комиссии в федеральном органе исполнительной власти, а также в органе исполнительной власти субъекта РФ, при которых образованы общественные советы, наряду с указанными выше лицами, включаются представители данных общественных советов. Таким образом, конкурсный отбор государственных гражданских служащих, предполагающий участие общественности в составе отборочных комиссий, является одной из основных форм реализации общественного контроля в сфере формирования органов государственной власти и иных государственных органов.

Однако для ряда должностных лиц органов исполнительной власти конкурсный механизм не применяется, что формально и фактически нивелирует возможность осуществления общественного контроля (имеются в виду, например, Председатель Правительства РФ, его заместители и министры). Другими словами, при назначении высших должностных лиц Правительства РФ механизм общественного контроля не действует, что может негативно сказываться на уровне легитимности общественного восприятия данного органа, а также на качестве его работы.

Возвращаясь к деятельности органов исполнительной власти, следует отметить, что общественный контроль за их функционированием осуществляют многочисленные субъекты общественного контроля и их лица: Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, а также общественные инспекторы и общественные эксперты. Они используют широкий арсенал контрольного инструментария, реализуют разнообразные формы общественного контроля, закрепленные в законодательстве РФ.

Эмпирический анализ

Расширению механизма общественного контроля в сфере исполнительной власти способствовала идея создания в России «открытого правительства» – системы принципов организации государственного управления, основанной на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений, целью которого стало повышение качества принимаемых решений и

достижение баланса интересов [2]. Р. М. Дзидзоев определяет «открытое правительство» как систему управления государством, основанную на прозрачности государственной деятельности, свободном доступе граждан к действиям и документам государственных, прежде всего исполнительных, структур в интересах эффективного гражданского контроля. По мнению автора, оно материализует конституционное право граждан на информацию, в рамках такого правительства закладываются модели открытого диалога и взаимодействия гражданского общества и государственно-властных структур [3, с. 35].

Центральным идеологическим и одновременно нормативным документом, определяющим механизм функционирования «открытого правительства», является Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти – комплексный документ, основу которого составляют:

- Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г., определяющая основные принципы и механизмы открытости;

- Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти;

- Методика мониторинга и оценки результатов внедрения федеральными органами исполнительной власти этих принципов.

Последние два из перечисленных документа были утверждены Правительственной комиссией по координации деятельности «открытого правительства». Особый интерес с точки зрения анализа возможностей и пределов общественного контроля в системе исполнительной власти представляют Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти [4]. В них достаточно подробно перечислены рекомендации по раскрытию информации о деятельности органов исполнительной власти и организации их взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества, в том числе по организации отдельных форм общественного контроля. Вместе с тем необходимо констатировать, что многие предложения, содержащиеся в рассматриваемых методических рекомендациях, носят программный характер и вряд ли будут восприняты в реальной деятельности органов исполнительной власти.

Следует согласиться с мнением А. Б. Дидикина, который совершенно справедливо отмечает, что «эффективность работы системы “открытое правительство” повышается только



в случае достаточного и широкого применения информационных технологий, позволяющих оперативно проводить экспертизу наиболее значимых нормативно-правовых актов в субъекте РФ. Кроме того, обязательным инструментом «открытого правительства» должен стать механизм оценки регулирующего воздействия проектов решений и нормативных документов, широко используемый в зарубежных странах» [5, с. 19].

Потенциал общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти является весьма широким с точки зрения субъектов, осуществляющих участие в формах общественного контроля. В первую очередь, это касается граждан, которые могут беспрепятственно принимать участие в обсуждении проектов нормативных актов. В соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства РФ [6] (далее – Правила), информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения указанной информации.

Положительным моментом является то, что Правилами устанавливается обязанность разработчика проекта нормативного акта рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта и не позднее дня направления проекта нормативного правового акта на согласование с федеральными органами исполнительной власти разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, с указанием позиции разработчика. Такое нормативное обязательство разработчика значительно повышает открытость механизма учета мнения населения в процессе общественного обсуждения.

На федеральном портале проектов нормативных правовых актов граждане могут не только получить информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов, но и принять участие в независимой экспертизе проектов административных регламентов, оценке регулирующего воздействия, оценке фактического воздействия принятых НПА, независимой антикоррупционной экспертизе. Однако оставить на сайте свое мнение о проекте могут только пользователи, авторизованные в системе «Госуслуги».

Особый интерес в механизме реализации общественного контроля в сфере деятельности исполнительной власти представляют такие особые смешанные формы общественно-государственного контроля, как оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (ОРВ) и оценка фактического воздействия действующих нормативных правовых актов (ОФВ). Данные институты не закреплены законодательством в качестве форм общественного контроля, однако их организационно-правовая природа и методика их осуществления приводят к однозначному выводу о специфической функциональной принадлежности к элементам системы общественного контроля.

Нормативную основу оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов составляет Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [7]. В соответствии с данным документом, основными целями проведения ОРВ является определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению. Кроме того, в процессе осуществления ОРВ прогнозируется возникновение необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности либо бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Сама процедура организуется и проводится федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем общественный характер оценке регулирующего воздействия придают публичные слушания, которые включаются в обязательные этапы проведения ОРВ. Следует отметить, что в Правилах проведения ОРВ в синонимичном значении, обозначающем единое действие, используются сразу три категории – «публичные слушания», «публичные обсуждения» и «публичные консультации», что является не совсем верным с юридико-технической точки зрения.

Как отмечает С. М. Зубарев, эффективность публичных консультаций во многом обеспечива-



ется профессионализмом и заинтересованностью в их результате участвующих в них субъектов, а также закрепленными в нормативных правовых актах гарантиями реализации предложений и замечаний, поступивших от участников [8].

В российских регионах также осуществляется оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, которая проводится на основании требований ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации. Правовая основа ее проведения устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих субъектов в соответствии с Методическими рекомендациями по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 [9].

В процедуре проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ также принимают участие представители общественности в рамках организуемых органами власти публичных консультаций. В соответствии с Методическими рекомендациями, публичные консультации представляют открытое обсуждение с заинтересованными лицами проекта нормативного правового акта, целями которых являются: сбор мнений всех заинтересованных лиц относительно обоснованности окончательного выбора варианта предлагаемого правового регулирования; установление степени объективности количественных и качественных оценок, касающихся групп потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования и возможных выгод и издержек указанных групп, а также доходов и расходов бюджета субъекта РФ; определение достижимости целей предлагаемого правового регулирования, поставленных органом-разработчиком, а также возможных рисков, связанных с его введением; оценка заинтересованными лицами качества подготовки

конкретного проекта нормативного правового акта с точки зрения юридической техники и соответствия цели выбранного варианта предлагаемого правового регулирования.

В тексте документа также отмечается, что сбор мнений заинтересованных лиц может быть проведен также в ходе совещаний, заседаний экспертных групп, общественных советов и других совещательных и консультационных органов, действующих при органах государственной власти субъектов РФ, проведения опросов представителей групп заинтересованных лиц, а также с использованием иных форм и источников получения информации. Поступившие в ходе указанных мероприятий предложения собираются органом-разработчиком и включаются в общую сводку предложений.

Отсутствие предложений общественности может свидетельствовать о недостаточно эффективной организации публичных консультаций. В случае если уполномоченный орган приходит к выводу о том, что публичные консультации были организованы неэффективно, это также отмечается в заключении об оценке регулирующего воздействия. В данном случае могут назначаться дополнительные публичные консультации.

По мнению С. П. Степкина, процесс внедрения ОРВ в регионах столкнулся с трудностями в организации работы, основной причиной которых стало отсутствие у регионов заинтересованности во внедрении системы ОРВ, которая бы повысила, прежде всего, прозрачность сферы расходования бюджетных средств [10].

В отличие от оценки регулирующего воздействия, которая проводится в отношении проектов НПА и решений, оценка фактического воздействия, представляющая собой, несмотря на очевидную схожесть с ОРВ, самостоятельную форму общественно-государственного контроля, реализуется в отношении вступивших в законную силу нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах или разработавшими нормативный правовой акт.

Целью ОФВ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [11] является проведение анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах оценки их регулирующего воздействия (при наличии),



определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявление в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Процедура проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов так же, как и оценка регулирующего воздействия, включает в себя стадию публичного обсуждения, реализуемого в отношении проекта плана проведения оценки фактического воздействия и отчета о проведении ОФВ.

Методикой оценки проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утвержденной Приказом Министерства экономического развития РФ от 07.07.2015 № 454, устанавливается необходимость осуществления общественного контроля за исполнением органом-разработчиком правил проведения публичных консультаций, который выражается в общественной оценке эффективности деятельности разработчика по организации и проведению публичных консультаций, а также учету их результатов. Данное полномочие закрепляется за общественными советами, которые реализуют его в целях выявления нарушений проведения процедур указанных мероприятий со стороны органа-разработчика, выделения основных проблем, с которыми он сталкивается в процессе их проведения, для их минимизации и дальнейшего устранения.

Важную роль в общественном контроле над деятельностью органов исполнительной власти играет оценка эффективности их работы либо их руководителей со стороны граждан, предпринимательского сообщества и иных институтов гражданского общества, либо при их непосредственном участии. Вместе с тем данная форма, несмотря на весьма высокую степень функциональности независимой оценочной методологии в системе определения качества содержания и результатов публичного управления, еще не приобрела целостного правового регулирования. Среди немногочисленных нормативных правовых актов следует упомянуть Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284, устанавливающее правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов

государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [12]. Как отмечается в указанном документе, оценка эффективности деятельности руководителей проводится гражданами на всех стадиях предоставления оцениваемых государственных и муниципальных услуг, в том числе в случае приостановления их предоставления или отказа в их предоставлении, на которых с гражданами осуществлялось непосредственное взаимодействие. Сама процедура осуществляется в электронной форме посредством опросного модуля информационной системы мониторинга государственных услуг на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, органов государственных внебюджетных фондов и официальных сайтах многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Критериями оценки эффективности деятельности руководителей, которую граждане выставляют по 5-балльной шкале, являются следующие показатели:

- а) время предоставления оцениваемых услуг;
- б) время ожидания в очереди при получении оцениваемых услуг;
- в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении оцениваемых услуг;
- г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены оцениваемые услуги;
- д) доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг.

Для оценки услуг, предоставляемых в электронном виде, используются такие критерии качества, как доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг, доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления оцениваемых услуг, доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения оцениваемых услуг, время ожидания ответа на подачу



заявления, время предоставления оцениваемых услуг, удобство процедур предоставления оцениваемых услуг, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, оплаты обязательных платежей, информирования заявителя о ходе предоставления оцениваемых услуг, а также получения результата предоставления оцениваемых услуг.

Мнение граждан может быть выявлено не только с помощью сети Интернет, но и посредством мобильной связи (СМС-сообщения, телефонный опрос), а также с помощью электронных терминалов, расположенных в органах власти, внебюджетных фондах, многофункциональных центрах.

С 2012 г. в России функционирует информационный портал «Ваш контроль», созданный по заказу Министерства экономического развития РФ, на котором аккумулируются и обобщаются все оценки и отзывы и ежеквартально формируются сводные отчеты по каждому ведомству или внебюджетному фонду, его региональному или структурному подразделению. Впоследствии они направляются в вышестоящие органы власти, которые на этой основе принимают соответствующие меры, включая решение о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей. В настоящее время к системе мониторинга качества госуслуг подключены Росреестр, ФНС России, МВД России (включая быв. ФМС России), Росгвардия, Фонд социального страхования РФ, Пенсионный фонд РФ, ФССП России, Росимущество, Роспотребнадзор, а также все объекты сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ, «Мои документы») [13].

Архитектура самого портала выстроена достаточно удобным образом, для пользователя объясняется каждый шаг, который ему необходимо совершить в соответствии с целями посещения данного электронного ресурса. На сайте можно не только оставить свой отзыв и оценить услугу, но и увидеть сводные рейтинги органов и организаций.

Говоря о наиболее проблемных направлениях деятельности органов исполнительной власти, следует упомянуть также и о системе государственных закупок, нуждающейся в обеспечении максимальной открытости и в отношении которой общественный контроль должен осуществляться максимально широким числом его субъектов.

Основу для осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок составляют принципы прозрачности и откры-

тости, заложенные Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14], в соответствии с которыми в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок; открытость и прозрачность обеспечивается, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе.

Ведущую роль в осуществлении государственных закупок как на федеральном, так и региональном уровнях играет Общероссийский народный фронт, реализующий с 2013 г. проект «За честные закупки», составляющий в настоящее время основу проекта «Бюро расследований Общероссийского народного фронта», в рамках которого продолжатся мониторинг и анализ госзакупок и торгов имуществом, проведение комплексных расследований по эффективности бюджетных трат [15]. За шесть лет реализации проекта в его работе приняли участие 14 тыс. активистов, отменено закупок и устранено нарушений в тендерах на общую сумму более 315 млрд руб., что говорит о высокой степени результативности общественного контроля, проводимого данным общественным движением.

Результаты

Таким образом, можно сделать вывод о том, что общественный контроль в сфере формирования и деятельности органов исполнительной власти реализуется с помощью разнообразных форм и участников данной деятельности. Спецификой его осуществления является участие в данном процессе не только законодательно закрепленных субъектов общественного контроля, но и граждан и их объединений.

Кроме того, сфера деятельности органов исполнительной власти определяет необходимость и демонстрирует использование более широкого перечня форм общественного контроля, включающего, в частности, оценку эффективности деятельности как самих органов власти, так и их должностных лиц.

Помимо этого, в процессе исследования функционирования системы исполнительной власти в России было выявлено наличие особых форм контроля, реализуемых в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, основанных на общественно-государственной природе такого контроля (имеются в виду оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия).



Список литературы

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215 ; 2020. № 31 (ч. 1), ст. 4824.
2. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения: 20.07.2020).
3. Дзидзоев Р. М. К вопросу об Открытом правительстве в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 35–38.
4. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти : утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр. Документ опубликован не был. URL: <https://openstandard.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).
5. Дидикин А. Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства : формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16–19.
6. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») : постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 28.10.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 36, ст. 4902 ; 2014. № 32, ст. 4502.
7. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7491 ; 2020. № 19, ст. 3016.
8. Зубарев С. М. Новые технологии общественного контроля : реальность или иллюзия? // Вестн. Перм. ун-та. Юридические науки. 2019. Вып. 43. С. 72–93. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93
9. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016). Текст документа опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Степкин С. П. Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества // Закон. 2017. № 11. С. 145–153.
11. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов») : постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 965 ; 2018. № 36 ст. 5639.
12. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (с изм. на 15.11.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51, ст. 7219.
13. Информационный портал «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 23.04.2020).
14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652 ; 2020. № 17, ст. 2702.
15. Общероссийский народный фронт. URL: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

Образец для цитирования:

Бердникова Е. В. Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Изв. Саратовского государственного университета. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 469–477. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-469-477>



Public Control in the Sphere of Formation and Functioning of the Executive Power Bodies in the Russian Federation

E. V. Berdnikova

Elena V. Berdnikova, <https://orcid.org/0000-0001-6347-4279>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, berev79@yandex.ru

Introduction. Public control in a democratic state embraces the entire public administration system. One of the most important objects of such control is the activity of executive authorities.

Theoretical analysis. The main trajectory of the development of public control in the sphere of executive power is relations associated with the formation and direct activity of executive bodies, as well as their officials. **Empirical analysis.** It was revealed that in the process of exercising public control in the sphere of the functioning of executive authorities, special forms of control are used, such as the assessment of the regulatory impact and the assessment of the actual impact, suggesting a public-state mechanism for its implementation. **Results.** Specific features of public control in the area of executive power are the following organizational and legal conditions for its implementation: the mechanism of public control in the sphere of activities of executive authorities based on the concept of “Open government”; implementation of most forms of public control through the use of the electronic communication environment of executive authorities and civil society institutions, including citizens; the use of a special form of control based on a combination of elements of state and public control – public and state control; citizens and public associations that can act as independent subjects of public control.

Keywords: public control, executive authorities, public procurement, transparency, regulatory impact assessment.

Received: 17.09.2020 / Accepted: 28.09.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. On the state civil service of the Russian Federation. Federal Law 79-FZ of 27.07.2004 (an edition of 20.07.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 31, art. 3215; 2020, no. 31 (pt. 1), art. 4824 (in Russian).
2. *Ekspertnyi sovet pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii* (Expert Council under the Government of the Russian Federation. Site). Available at: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (accessed 20 July 2020) (in Russian).
3. Dzidzoev R. M. On the issue of open government in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 2013, no. 7, pp. 35–37 (in Russian).
4. *Methodological recommendations on the implementation of the principles of openness in federal executive bodies: approved by the protocol of absentee voting of the Government Commission for the Coordination of the Activities of the Open Government dated December 26, 2013 no. AM-P36-89pr*. The document has not been published. Available at: <https://openstandard.ru/> (accessed 20 July 2020) (in Russian).
5. Didikin A. B. “Open government” in the mechanism of interaction between civil society and the state: the formation of a legal model and its contradictions. *Grazhdanskoe obschestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil society in Russia and abroad], 2013, no. 1, pp. 16–19 (in Russian).
6. On the procedure for disclosing information on the preparation of draft regulatory legal acts and the results of their public discussion by federal executive authorities (together with the “Rules for disclosing information on the preparation of draft regulatory legal acts and the results of their public discussion by federal executive authorities”). Resolution of the Government of the Russian Federation no. 851 of 25.08.2012 (an edition of 28.10.2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 36, art. 4902; 2014, no. 32, art. 4502 (in Russian).
7. On the procedure for the federal executive authorities to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission, as well as to amend some acts of the Government of the Russian Federation (together with the “Rules for the Federal Executive Authorities to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission”). Resolution of the Government of the Russian Federation no. 1318 of 17.12.2012 (an edition of 07.05.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 52, art. 7491; 2020, no. 19, art. 3016 (in Russian).
8. Zubarev S. M. New Technologies of Public Control: Reality or Illusion? *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* [Perm University Herald. Juridical Sciences], 2019, iss. 1, pp. 72–93 (in Russian). DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93
9. On approval of the Methodological Recommendations on the organization and conduct of the procedure for assessing the regulatory impact of draft regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation and examination of regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. Order of the Ministry of Economic Development of Russia no. 159 of 26.03.2014 (an edition of 26.07.2016). Text the document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
10. Stepkin S. P. Regulatory Impact Assessment as a Tool at the Stage of Legislative Initiative Submission to the State Duma. *Zakon* [Law], 2017, no. 11, pp. 145–153 (in Russian).
11. On assessing the actual impact of regulatory legal acts, as well as on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation (together with the “Rules for assessing the actual impact of regulatory legal acts”): Resolution of the Government of the Russian Federation no. 83 of 30.01.2015 (an edition of 29.08.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 6, art. 965; 2018, no. 36, art. 5639 (in Russian).



12. On the assessment by citizens of the effectiveness of the activities of heads of territorial bodies of federal executive bodies (their structural divisions) and territorial bodies of state extra-budgetary funds (their regional branches), taking into account the quality of provision of public services, heads of multifunctional centers for the provision of state and municipal services, taking into account the quality of organization of provision state and municipal services, as well as on the application of the results of this assessment as a basis for making decisions on the early termination of the performance of their official duties by the relevant managers. Resolution of the Government of the Russian Federation no. 1284 of December 12, 2012 (as amended on 15.11.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 51, art. 7219 (in Russian).
13. *Informatsionnyi portal "Vash kontrol"* (Information portal "Your control"). Available at: <https://vashkontrol.ru/> (accessed 23 April 2020) (in Russian).
14. On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. Federal Law 44-FZ of 05.04.2013 (an edition of 08.06.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 14, art. 1652; 2020, no. 17, art.2702 (in Russian).
15. *Obscherossiyskiy narodnyi front* (All-Russian People's Front). Available at: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (accessed 20 July 2020) (in Russian).

Cite this article as:

Berdnikova E. V. Public Control in the Sphere of Formation and Functioning of the Executive Power Bodies in the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 469–477 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-469-477>



УДК 342

Проявление резистентности в конституционном праве: на примере решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека



П. А. Пантелеев

Пантелеев Павел Андреевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, pavel-pan.idanstriz@yandex.ru

Введение. Статья посвящена анализу возникших коллизий между интерпретациями положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 декабря 1950 г.) в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека. На примере коллизионных решений рассматривается проявление резистентности национального законодательства по отношению к актам международного характера. **Теоретический анализ.** Рассматриваются постановления, касающиеся вопросов пропаганды в отношении несовершеннолетних, информации о гомосексуальных предпочтениях, которая, по мнению Конституционного Суда, может нанести вред их развитию. Европейский суд считает, что данное ограничение является неоправданным посягательством на права и свободы сексуальных меньшинств. Стремление разрешить подобные противоречия привело к принятию постановления, согласно которому положения Конституции РФ являются приоритетными в отношении актов международного характера. Позже на основании указанного постановления Конституционный Суд признал невозможность исполнения решения ЕСПЧ о присуждении компенсации Российской Федерацией компании ЮКОС. **Выводы.** Несмотря на мнение Европейского суда по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях стремится к достижению компромисса между интересами групп большинства населения страны и частных индивидуальных предпочтений, а также к диалогу с судом международного масштаба на принципе равноправного партнерства. Именно эти составляющие есть основа устойчивости нашего законодательства и наших ценностей, так как, с одной стороны, не позволяет проникнуть и закрепиться вредоносным актам нормативного характера, а с другой, сохраняет демократическую сущность российского права. Для претворения вышеперечисленного в реальную жизнь рекомендуется следующее: придерживаться и искать баланс между различными системами ценностей; обосновать на уровне теории и ввести в правовую практику доктрину конституционной идентичности страны, опирающуюся на интерпретацию основных ценностей Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский суд по правам человека, устойчивость, баланс, компромисс.

Поступила в редакцию: 15.06.2020 / Принята: 15.07.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-478-481>

Введение

Термин «резистентность» (устойчивость) не получил широкого применения в нормотворческой сфере. Использование данного термина для обозначения правовой реакции на возникающие юридические факты вполне себя оправдывает, так как описывает приемы и способы предотвращения проникновения чуждых и вредоносных положений в сферу национального законодательства. Кроме того, при современных условиях развития общественных отношений в значительной степени затрагиваются вопросы влияния глобальных структур на законодательство отдельных государств. В связи с процессами глобализации и утверждения в мировом пространстве концепции постмодерна, согласно которой международные органы делают акцент на отстаивании интересов отдельных лиц, не учитывая мнения национального законодателя, порой возникают определенные противоречия в области толкования и применения на практике правовых норм между отдельно взятым государством и транснациональными структурами. Подобные расхождения можно наблюдать в позициях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) и Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

Теоретический анализ

В своем выступлении В. Д. Зорькин отметил, что публичные интересы являются необходимым условием соблюдения прав и свобод человека, это в свою очередь означает достижение такого компромисса, когда общественные и личные интересы диалектически взаимодействуют между собой, а ограничение одних должно быть соразмерным и не наносить ущерб другим. Однако на практике ЕСПЧ порой выносит бескомпромиссные решения, исполнение которых может негативно сказаться на конституционной идентичности России, что, в свою очередь, подрывает эффективность норм правопорядка внутри государства [1]. Принимаемые законы в России, согласно п. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, не должны ей противоречить [2].



В решении от 14 июля 2015 г. № 21-П [3] КС РФ постановил, что если принятые положения ЕСПЧ противоречат Конституции Российской Федерации, то таковые не имеют права вступать в законную силу на территории страны, обозначив, таким образом, приоритет национального права над международным и разъяснив, что возможность прямого действия актов международного характера (в частности положений ЕСПЧ), порой противоречащих законодательным основам страны, может привести к нарушениям прав граждан. Также было отмечено, что целью данного решения является отнюдь не отграничение от остального мира и его общих правовых норм, но прежде всего налаживание диалога, основанного на принципе равенства.

В Постановлении от 23 сентября 2014 г. № 24-П по делу, рассматривавшемуся Конституционным Судом Российской Федерации [4], заявителями оспаривались положения ст. 6.21 Кодекса об административных правонарушениях, согласно которой запрещается пропаганда нетрадиционных отношений среди несовершеннолетних. Обратившиеся сочли, что данное положение нарушает права тех, кто привержен ценностям иной половой ориентации. КС РФ, в свою очередь, разъяснил, что данная норма не преследует цели ущемить законные интересы лиц, указанных в ней. Они по-прежнему имеют право публично высказываться по вопросам однополых отношений, защищать всеми законными способами свои интересы, в том числе через проведение публичных мероприятий, а административные санкции, направленные на защиту нравственного и духовного развития несовершеннолетних, по причине возраста не способных к полноценному критическому мышлению, от навязывания установок, поданных в публичной и адресной форме и искажающих представление о детстве и семье, не предполагают вторжения в личную жизнь. Более того, было отмечено, что Конституция РФ не предполагает навязывание широкой общественностью своих убеждений меньшинству, независимо от того, как первые относятся ко вторым, а вульгарная и оскорбительная форма подачи информации по поводу любых вышеперечисленных взаимоотношений между людьми недопустима. ЕСПЧ, напротив, посчитал, что данная норма является нарушающей свободу слова и в целом попирает права сексуальных меньшинств, а также что российская сторона формирует превратное отношение к неравноценности семейных и гомосексуальных социальных связей, а формальные доказательства опасности для детей упоминания о гомосексуальности отсутствуют [5].

Еще одним примером подобного расхождения в решениях КС РФ и ЕСПЧ может служить решение ЕСПЧ по делу ЮКОСа от 31 июля 2014 г. [6], согласно которому Российская Федерация должна была выплатить бывшим акционерам компании 1,86 млрд долл., так как, по мнению Суда, данная корпорация подверглась незаконному преследованию со стороны российских властей. Не отрицая совершенного данным акционерным обществом правонарушения в виде уклонения от уплаты налогов, международная инстанция сослалась на факт пропуска сроков давности. В ответ КС РФ вынес постановление, согласно которому положения международного органа противоречат Конституции РФ и дискриминируют добросовестного налогоплательщика, а учитывая масштаб ущерба, причиненного бюджету государства действиями заявителя в условиях острой нужды последнего в денежных средствах, было сказано, что положением о сроке давности недопустимо злоупотреблять в корыстных целях [7].

Выводы

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что в условиях глобализации формируется правовая практика, свидетельствующая о конфликте интерпретаций национального и международного органов конституционного контроля, что может привести к кризису международных правовых отношений и нарушениям прав человека. И во избежание таковых для российского законодателя представляется важным осуществление комплекса мер, направленных на:

- 1) сохранение баланса между различными субъектами права в процессе нормотворчества и интерпретации международных правовых норм;
- 2) создание и претворение в жизнь доктрины конституционной идентичности страны, которая опирается на правовую интерпретацию базовых элементов социокультурной идентичности России.

Именно эти составляющие и являются залогом устойчивости к современным вызовам.

Список литературы

1. Конституционный контроль в контексте современного правового развития : Выступление Председателя КС РФ // Конституционный Суд Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=84> (дата обращения: 28.04.2020).
2. 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.

3. По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н. А. Алексеева, Я. Н. Евтушенко и Д. А. Исакова : постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Дело «Баев и другие (Bayev and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 67667/09 и две другие) : постановление ЕСПЧ от 20.06.2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
6. Дело «ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против Российской Федерации» [ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia] (жалоба № 14902/04) : постановление Европейского Суда по правам человека от 31.07.2014. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Образец для цитирования:

Пантелеев П. А. Проявление резистентности в конституционном праве: на примере решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 478–481. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-478-481>

Manifestation of Resistance in Constitutional Law (the Case Study of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights)

P. A. Panteleev

Pavel A. Panteleev, <https://orcid.org/0000-0002-2852-1444>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, pavel-pan.idanstriz@yandex.ru

Introduction. The article is devoted to the analysis of conflicts between the interpretation of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights in the context of a particular problem and how the resistance of national legislation to acts of an international character is manifested. **Theoretical analysis.** The article deals with decisions concerning the promotion of information about homosexual preferences to minors, which, in the opinion of the Constitutional Court, may harm their development. The European Court considers that this restriction is a kind of violation of the rights and freedoms of sexual minorities. Also, a resolution was adopted, according to which the provisions of the Constitution of the Russian Federation are priority in relation to acts of an international character. In this regard, the Constitutional Court in its response decision declared it impossible to implement the decision of the European Court of

Human Rights to award compensation by the Russian Federation to the YUKOS company. **Conclusions.** The following conclusions are presented. Despite the opinion of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of the Russian Federation, in its decisions, seeks to achieve a compromise between the interests of the majority groups of the country's population and private individual preferences, as well as a dialogue with the international court of justice on the principle of equal partnership. These components are the basis for the stability of our legislation and our values, since, on the one hand, it does not allow harmful acts of a normative nature to penetrate and take hold, and, on the other hand, it preserves the democratic essence of Russian law. To implement the above in real life, we recommend the following: 1) adhere to and seek a balance between different systems of values, 2) justify at the level of theory and introduce into legal practice the doctrine of the constitutional identity of the country, based on the interpretation of the basic values of the Russian Federation.

Keyword: Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights, stability, balance, compromise.

Received: 15.06.2020 / Accepted: 15.07.2020 /
Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

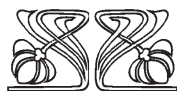
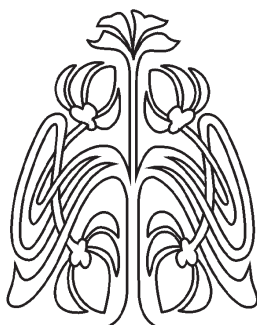


References

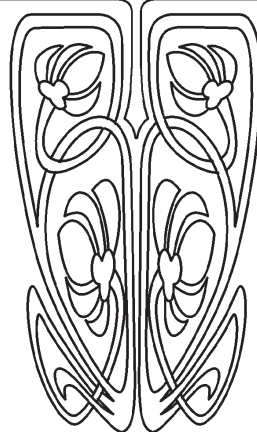
1. Constitutional control in the context of modern legal development: Speech by the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii* (Constitutional Court of the Russian Federation. Site). Available at: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=84> (accessed 28 April 2020) (in Russian).
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended by Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014, Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
3. In the case of checking the constitutionality of the provisions of Article 1 of the Federal Law "On Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto", paragraphs 1 and 2 of Article 32 of the Federal Law "On International Treaties of the Russian Federation", parts one and four of Article 11, paragraph 4 of part four of Article 392 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, parts 1 and 4 of Article 13, paragraph 4 of part 3 of Article 311 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, parts 1 and 4 of Article 15, paragraph 4 of part 1 of Article 350 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and clause 2 of part four of Article 413 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in connection with the request of a group of deputies of the State Duma. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 21-P of July 14, 2015. *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
4. In the case of checking the constitutionality of Part 1 of Article 6.21 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation in connection with the complaint of citizens N. A. Alekseev, Ya. N. Yevtushenko and D. A. Isakov. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 24-P of September 23, 2014. *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
5. The case "Bayev and Others v. Russian Federation" (applications no. 67667/09 and two others). Decision of the ECHR of 20.06.2017. *ATP «Consulant»* [electronic resource] (in Russian).
6. The case of OJSC Oil Company YUKOS v. Russia (application no. 14902/04). Decision of the European Court of Human Rights of 31.07.2014. *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
7. In the case of resolving the issue of the possibility of execution, in accordance with the Constitution of the Russian Federation, of the judgment of the European Court of Human Rights of July 31, 2014 in the case of OJSC Oil Company YUKOS v. Russia in connection with the request of the Ministry of Justice of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 1-P of January 19, 2017. *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).

Cite this article as:

Panteleev P. A. Manifestation of Resistance in Constitutional Law (the Case Study of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights). *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 478–481 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-478-481>



ПОДПИСКА



Подписка на 2021 год

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

Журнал выходит 4 раза в год

Цена свободная

Оформить подписку онлайн можно
в интернет-каталоге «Пресса по подписке» (www.akc.ru)

Адрес Издательства

Саратовского университета (редакции):

410012, Саратов, Астраханская, 83

Тел.: +7 (845-2) 51-45-49, 52-26-89

Факс: +7 (845-2) 27-85-29

E-mail: izvestiya@info.sgu.ru

Адрес редколлегии серии:

410012, Саратов, Астраханская, 83,

СГУ имени Н. Г. Чернышевского,

экономический факультет

Тел./факс: +7 (845-2) 22-51-38

E-mail: sgu-eup@rambler.ru

юридический факультет

Тел./факс: +7 (845-2) 22-51-17

E-mail: kulikovasveta@inbox.ru

Website: <http://eup.sgu.ru>