

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

# ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Серия: Экономика. Управление. Право

2021

Том 21

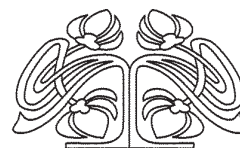
Выпуск 4



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

# ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Научный журнал  
2021 Том 21

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

- Красильников О. Ю.** Инновационная невосприимчивость экономики России 358
- Митяева Н. В., Орехова Е. А., Соколова О. Ю.** Концептуальные основы эффективности международного сотрудничества в условиях цифровых трансформаций геоэкономического пространства 366
- Максимов В. А.** В. Н. Татищев: Прологомены исследовательской программы модернизации России XVIII века (институционально-эволюционный подход) 373

#### Управление

- Минат В. Н.** Государственно-частное партнерство в инновационной деятельности США 380
- Власенкова Т. А., Морозова С. Н., Цыпин А. П.** Влияние кризиса пандемии вируса Covid-19 на малый и средний бизнес 392
- Корнейченко Е. Н., Новопашина А. Н., Пыхтеев Ю. Н.** Эффект переноса валютного курса в потребительские цены в регионах России: поиск пространственных взаимосвязей 398

#### Право

- Комкова Г. Н., Тюменева Н. В.** Институт электронных обращений и его роль в повышении информационно-коммуникативной культуры 410
- Чаннов С. Е.** Использование цифровых технологий в сфере публичного управления 419
- Куликова С. А.** Становление народного контроля в СССР, формы и методы его осуществления (на примере деятельности Саратовской Рабоче-крестьянской инспекции первой половины 1920-х гг.) 429
- Архипова Е. Ю.** Позитивная правовая неопределенность как технико-юридический способ изложения права 437
- Амелин Р. В.** Информационные системы как правовой инструмент воздействия на общественные отношения: анализ российской и мировой практики 445
- Воронкова М. Л.** Право на жизнь и возможность вмешательства в его осуществление: конституционно-правовой аспект 453
- Нардина О. В.** Конституционно-правовые модели противодействия терроризму 458
- Стариков С. С.** Конституционные принципы создания федеральных территорий в России 468

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

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

Подписной индекс издания 36012. Подписку на печатные издания можно оформить в Интернет-каталогах «Пресса России» ([www.pressa-rl.ru](http://www.pressa-rl.ru)), «Пресса по подписке» ([www.akc.ru](http://www.akc.ru)) и ГК «Урал-Пресс» ([ural-press.ru](http://ural-press.ru)). Журнал выходит 4 раза в год. Цена свободная. Электронная версия находится в открытом доступе ([eur.sgu.ru](http://eur.sgu.ru))

#### 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: [izdat@sgu.ru](mailto:izdat@sgu.ru)

Подписано в печать 16.12.21.

Подписано в свет 24.12.21.

Формат 60×84 1/8.

Усл. печ. л. 14,18 (15,25).

Тираж 500 экз. Заказ 147-Т

Отпечатано в типографии Саратовского университета.

Адрес типографии:  
410012, Саратов, Б. Казачья, 112А

© Саратовский университет, 2021





## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

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

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

Статья подвергается 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 доредакционную правку текста статьи, не изменяющую ее основного смысла, без согласования с автором. Статьи публикуются в порядке очередности.

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

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

Сайт журнала: <https://eup.sgu.ru>

## CONTENTS

### Scientific Part

#### Economics

**Krasilnikov O. Yu.** Innovation immunity of Russian economy 358

**Mityaeva N. V., Orekhova E. A., Sokolova O. Yu.** Conceptual foundations of the international cooperation effectiveness in the context of the geoeconomic space digital transformations 366

**Maksimov V. A. V. N.** Tishchev: Prolegomena of the Russian modernization research program in the XVIII century (Institutional-evolutionary approach) 373

#### Management

**Minat V. N.** Public-private partnerships in US innovation 380

**Vlasenkova T. A., Morozova S. N., Tsylin A. P.** Impact of the Covid-19 pandemic crisis on small and medium-sized businesses 392

**Korneychenko E. N., Novopashina A. N., Pikhtev Yu. N.** Exchange rate pass-through in Russian regions: Searching for spatial dependencies 398

#### Law

**Komkova G. N., Tyumeneva N. V.** The institution of electronic appeals and its role in improving information and communication culture 410

**Channov S. E.** The use of digital technology in the public administration 419

**Kulikova S. A.** Formation of people's control in the USSR, forms and methods of its implementation (The case study of the Saratov Workers' and Peasants' Inspection of the first half of the 1920s) 429

**Arhipova E. Yu.** The positive legal uncertainty as a technical and legal method of exposition of law 437

**Amelin R. V.** Information systems as a tool for regulating public relations: Analysis of Russian and world practice 445

**Voronkova M. L.** Right to life and possible interference in its implementation: Constitutional and legal aspect 453

**Nardina O. V.** Constitutional and legal models of countering terrorism 458

**Starikov S. S.** Constitutional principles of the creation of federal territories in Russia 468



**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, Ph.D., профессор (Вайоминг, США)

Анисимов Алексей Павлович, доктор юрид. наук, профессор (Волгоград, Россия)

Балаш Владимир Алексеевич, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Бенойт Уильям, Ph.D., профессор (Огайо, США)

Велиева Джамиля 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, Ph.D., 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, Ph.D., профессор (Уланбатор, Монголия)

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

Мингалева Жанна Аркадьевна, доктор экон. наук, профессор (Пермь, Россия)

Митяева Наталья Вячеславовна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Муравьев Николай Васильевич, Ph.D., MBA, кандидат экон. наук (Данди, Великобритания)

Носов Владимир Владимирович, доктор экон. наук, профессор (Москва, Россия)

Орехова Елена Анатольевна, доктор экон. наук, профессор (Волжский, Россия)

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

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

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

Стойлова Десислава, Ph.D., профессор (Благоевград, Болгария)

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

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

Чердаков Олег Иванович, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)

Черемисин Георгий Александрович, доктор экон. наук, доцент (Саратов, Россия)

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)

Эретин Сефика Шуле, Ph.D., профессор (Анкара, Турция)

**EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL  
“IZVESTIYA OF SARATOV UNIVERSITY.  
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)

Natalia V. Mityaeva (Saratov, Russia)

Nikolai V. Mouraviev (Dundee, United Kingdom)

Vladimir V. Nosov (Moscow, Russia)

Elena A. Orekhova (Volgskii, Russia)

Nazir T. Razgeldееv (Saratov, Russia)

Georgy B. Romanovsky (Penza, Russia)

Sergey P. Sidorov (Saratov, Russia)

Desislava Stoilova (Blagoevgrad, Bulgaria)

Irina N. Tkachenko (Ekaterinburg, Russia)

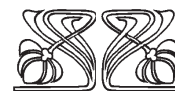
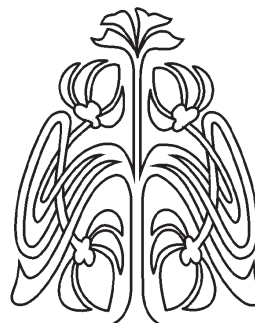
Vitali N. Khrustalov (Saratov, Russia)

Oleg I. Cherdakov (Moscow, Russia)

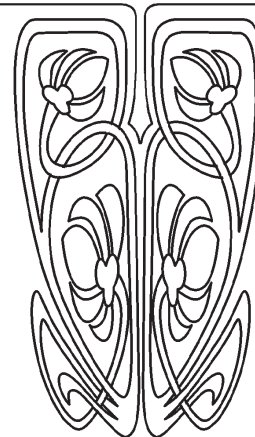
Georgy A. Cheremisinov (Saratov, Russia)

Ekaterina S. Shugrina (Moscow, Russia)

Şefika Ş. Erçetin (Ankara, Turkey)



**РЕДАКЦИОННАЯ  
КОЛЛЕГИЯ**





## ЭКОНОМИКА

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 358–365  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 358–365  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-358-365>

Научная статья  
УДК 001.895

### Инновационная невосприимчивость экономики России

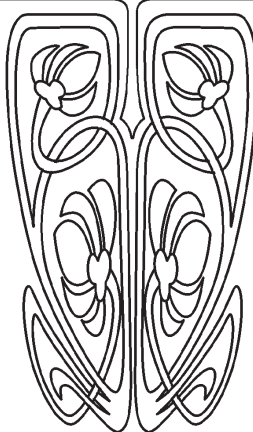
О. Ю. Красильников

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410600, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Красильников Олег Юрьевич, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики, [ok-russia@yandex.ru](mailto:ok-russia@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2211-4370>



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ



**Аннотация. Введение.** В статье исследуется всеобщая невосприимчивость экономики России к инновациям, имманентно присущая ей на современном этапе. Она обусловлена рядом макро- и микроэкономических, а также институциональных факторов. Это стало важной причиной, не позволившей достичь ряда поставленных руководством страны амбициозных экономических целей. **Теоретический анализ.** Рассмотрение эмпирического и статистического материала подтверждает негативные тенденции, существующие в российской экономике, связанные со снижением инновационной активности предприятий и организаций. Среди макроэкономических факторов инновационной невосприимчивости экономики России выделяются следующие: односторонне развитая экономическая структура с гипертрофированным преобладанием сырьевых и энергодобывающих отраслей с низким добавленной стоимостью конечного продукта; недостаточный совокупный спрос на инновации со стороны государства, фирм и домашних хозяйств, а также отсутствие у предприятий и организаций инвестиционных ресурсов для осуществления инновационной деятельности. Микроэкономическими факторами невосприимчивости российской экономики к инновациям являются: недостаток внутренних источников финансирования со стороны предприятий; высокая стоимость кредитных ресурсов; недостаточность налогового стимулирования и отсутствие действенной государственной поддержки инноваций, особенно на уровне малого и среднего бизнеса. **Результаты.** Делается вывод о том, что для поддержки инновационной активности нужны защита прав собственности, справедливая налоговая и судебная система, отсутствие административных барьеров и чрезмерного регулирования, презумпция невиновности предпринимателя, общая политическая и экономическая стабильность. На современном этапе необходима выработка единой государственной стратегии инновационного развития, ориентированной на повышение производительности труда и достижение устойчивого экономического роста.

**Ключевые слова:** инновационная активность, экономическая структура, спрос на инновации, инвестиционные ресурсы, налогообложение, кредитование, коррупция

**Для цитирования:** Красильников О. Ю. Инновационная невосприимчивость экономики России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 358–365. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-358-365>

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



Article

## Innovation immunity of Russian economy

O. Yu. Krasilnikov

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Oleg Yu. Krasilnikov, ok-russia@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2211-4370>

**Abstract. Introduction.** The article examines the general immunity of the Russian economy to innovation, which is inherent in it at the present stage. It is caused by a number of macro and microeconomic, as well as institutional factors. This was an important reason that did not allow us to achieve a number of ambitious economic goals set by the country's leaders. **Theoretical analysis.** The review of empirical and statistical material confirms the negative trends that exist in Russian economy, associated with a decrease in the innovative activity of enterprises and organizations. Among the macroeconomic factors of innovation immunity of the Russian economy, the following are distinguished: a one-sided developed economic structure with a hypertrophied predominance of raw materials and energy-producing industries with a low added value of the final product; insufficient aggregate demand for innovation on the part of the state, firms and households, as well as the lack of investment resources for enterprises and organizations to implement innovation activities. Microeconomic factors of the Russian economy's immunity to innovation are: lack of internal sources of financing from enterprises; the high cost of credit resources; lack of tax incentives and the lack of effective state support for innovation, especially at the level of small and medium-sized businesses. support for innovation, especially at the level of small and medium-sized businesses. **Results.** It is concluded that the support of innovation activity requires the protection of property rights, a fair tax and judicial system, the absence of administrative barriers and excessive regulation, the presumption of innocence of the entrepreneur, and general political and economic stability. At the present stage, it is necessary to develop a unified state strategy for innovative development, focused on increasing labor productivity and achieving sustainable economic growth, support innovation, especially at the level of small and medium-sized enterprises.

**Keywords:** innovation activity, economic structure, demand for innovation, investment resources, taxation, lending, corruption

**For citation:** Krasilnikov O. Yu. Innovation immunity of Russian economy. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 358–365 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-358-365>

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

### Введение

С начала двухтысячных годов руководство России ставило перед собой различные амбициозные цели. Напомним только некоторые из них:

- удвоить ВВП страны за десять лет к 2010 г.;
- увеличить производительность труда на 50% за пять лет к 2020 г. (Д. А. Медведев) или хотя бы на 5% ежегодно (В. В. Путин, Послание Федеральному собранию, 2018 г.);
- создать 25 млн высокотехнологичных рабочих мест к 2020 г.;
- войти в пятерку крупнейших экономик мира и обеспечить темпы экономического роста выше среднемировых.

Как теперь уже стало ясно, ни одна из перечисленных целей не была и в ближайшее время не будет достигнута, не выполнена программа «Стратегия 2020» и, по-видимому, не будет исполнена «Стратегия 2030». Так, по итогам 2020 г., по объему ВВП Россия заняла 11-ю строчку среди остальных стран мира с показателем 1,464 трлн долл. США по сравнению с 1,699 трлн долл. в 2019 г., т. е. за год ВВП снизился на 13,8% в долларовом выражении [1].

Одной из важнейших причин указанных негативных тенденций наряду с санкциями, падением курса рубля и пандемией коронавируса является, на наш взгляд, тотальная невосприимчивость современной российской экономики к

инновациям, а порой их прямое отторжение. В предлагаемой статье мы намерены проанализировать основные факторы инновационной стагнации национального хозяйства России на макро- и микроуровнях с точки зрения экономической и институциональной теории.

### Теоретический анализ

Инновационной деятельностью считается вся научно-исследовательская, финансовая и коммерческая деятельность, направленная на создание новых или усовершенствование уже имеющихся технологий, бизнес-процессов и продуктов (товаров, услуг), предназначенных для внедрения на рынке и значительно отличающихся от используемых или производимых ранее.

Выделяются следующие основные виды инновационной деятельности:

- разработка и внедрение новых (усовершенствованных) технологий и производственных процессов;
- исследование и разработка новых продуктов, услуг и методов их производства;
- приобретение машин, оборудования и прочих основных средств, связанных с инновационной деятельностью;
- реализация новых или значительно улучшенных маркетинговых методов, в том числе методов поддержания и развития бренда;





- обучение и переподготовка персонала, связанного с инновационной деятельностью;
- разработка или обновление дизайна;
- неоинжиниринг;
- разработка и приобретение компьютерных программ и баз данных, связанных с инновационной деятельностью;
- приобретение патентных прав и лицензий на использование изобретений и промышленных образцов, а также патентование (регистрация) результатов интеллектуальной деятельности;

- планирование, разработка и внедрение новых методов ведения бизнеса и организации рабочих мест.

В майском Указе Президента РФ 2018 г. поставлены задачи ускорения технологического развития Российской Федерации; увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа и обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере [2]. Однако данные табл. 1 [3, с. 18, 92, 109] не внушают оптимистических настроений.

Таблица 1 / Table 1

Основные показатели инновационной деятельности, %  
Key indicators of innovation activity, %

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Уровень инновационной активности организаций*	9,5	10,4	10,3	10,1	9,9	9,3	8,4	14,6	12,8	9,1
Промышленное производство	10,8	11,1	11,1	10,9	10,9	10,6	10,5	17,8	15,6	15,1
Деятельность в сфере телекоммуникаций, разработка компьютерного программного обеспечения, деятельность в области информационных технологий	13,6	12,1	11,7	12,2	10,7	10,8	9,3	12,4	9,5	9,8
Объем инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг	–	–	–	–	–	8,4	8,5	7,2	6,5	5,3
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме экспорта	–	–	–	–	–	9,4	8,7	7,5	7,2	5,0

Примечание. \* Уровень инновационной активности определяется как отношение числа инновационно активных организаций к общему числу обследованных в отчетном году организаций.

Так, количество инновационно активных предприятий и организаций за десять лет, с 2010 по 2019 г., снизилось с 9,5 до 9,1%. И хотя в промышленном производстве оно возросло с 10,8 до 15,1%, показатели все равно далеки от заветной отметки в 50%. Для сравнения: инновационная активность организаций в Германии в 2019 г. составляла 79,3%, в США – 68,1%, в Китае – 49,4% [3, с. 256]. При этом что касается цифровой экономики, то доля организаций в сфере телекоммуникаций, разработки компьютерного программного обеспечения, деятельности в области информационных технологий в России также имела тенденцию к снижению – с 13,6 до 9,8%. С одной стороны, подобная динамика имеет объективные причины: последствия кризиса 2008–2009 гг. и введение экономических санкций в 2014 г. Наступивший в 2020 г. всеобщий спад хозяйственной активности в результате пандемии коронавируса только усилил указанные

тенденции. С другой стороны, кризисные явления должны были подстегнуть инновационную активность предприятий, способствовать структурной перестройке российской экономики. Однако этого не произошло.

Рассмотрим *макроэкономические факторы* невосприимчивости российской экономики к инновациям.

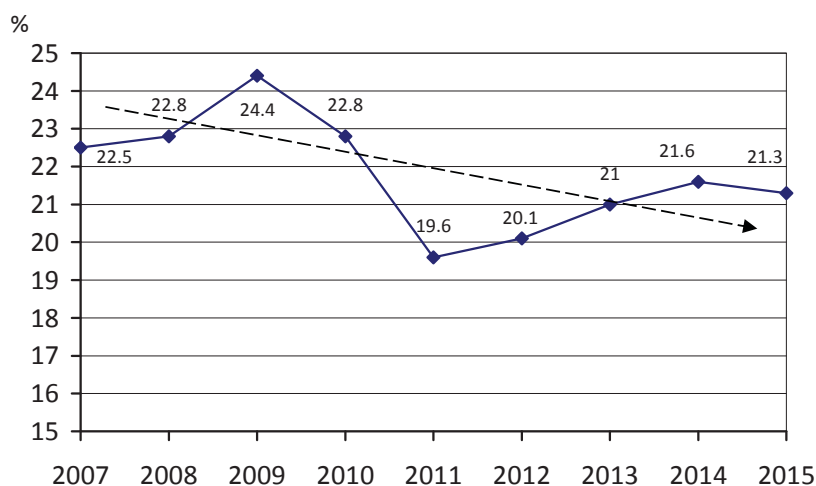
1. Односторонне развитая экономическая структура с гипертрофированным преобладанием сырьевых, в основном энергодобывающих, отраслей с низкой добавленной стоимостью конечного продукта, по большей части ориентированных на экспорт. С точки зрения институциональной теории, подобная тенденция называется зависимостью от траектории предшествующего развития, заложенной еще советской экономикой и закрепленной в пореформенной России. Кроме того, институционализм определяет данное состояние как эффект блокировки или



институциональную ловушку старой структуры, когда у большинства экономических субъектов отсутствуют стимулы и мотивы к ее изменению.

Подобные стимулы отсутствуют, прежде всего, у крупных собственников и предпринимателей, так называемых олигархов, поскольку сложившееся положение их вполне устраивает. В самом деле, зачем внедрять какие-либо инновации, брать на себя риски, если можно получать монопольную сверхприбыль «сидя на нефтяной игле». Желание что-либо изменить не исходит и от представителей государственного

чиновничьего аппарата, тесно связанного с кланово-корпоративными структурами. Возможно, некоторые призывы к инновационному развитию могли бы исходить от субъектов малого и среднего предпринимательства, но данный бизнес не имеет достаточной финансовой базы для осуществления масштабных инноваций. Все перечисленное предопределило тот факт, что доля добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких видов деятельности в ВВП России снижалась (рисунок [4, с. 131]).



Доля добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких видов деятельности в ВВП РФ, % к итогу (пунктиром обозначен тренд)  
Figure. The share of added value of high-tech and high-tech activities in the GDP of the Russian Federation, % of the total (the dotted line indicates the trend)

2. Недостаточный совокупный спрос на инновации со стороны государства, фирм и домашних хозяйств. Так, по заказам пользователей в 2017–2019 гг. реализовывали инновационные товары, работы, услуги только 26,9% предпри-

ятий и организаций [3, с. 16]. При этом по государственным и муниципальным контрактам в 2019 г. было реализовано и того меньше – всего 9,5% от общего объема инновационных товаров, работ, услуг (табл. 2) [3, с. 103–105].

Таблица 2 / Table 2

**Объем инновационных товаров (работ, услуг)\* по государственным и муниципальным контрактам в 2019 г.**  
**Volume of innovative goods (works, services) under state and municipal contracts in 2019**

Вид деятельности	Объем, млн руб.	От общего объема инновационных товаров, работ, услуг, %
Всего	460 714,3	9,5
Промышленное производство	221 543,7	5,7
Сфера услуг	235 588,7	26,4
Сельское хозяйство	18,9	0,03
Строительство	3563,0	11,9

Примечание. \* Инновационные товары (работы, услуги) – новые или подвергавшиеся разной степени технологическим (для организаций сельского хозяйства также биологическим) изменениям товары (работы, услуги).





Недостаток спроса на инновационную деятельность со стороны предприятий и организаций подтверждается данными табл. 3 [3, с. 10]. В среднем всего 10,3% организаций запланировали в 2020–2022 гг. деятельность, связанную с внедрением инноваций. Предприниматели явно не склонны рисковать в непростых экономических и институциональных условиях, когда чуть ли не ежегодно по нескольку раз меняются «правила игры». Речь идет прежде всего о налогах и кредитных ставках.

Таблица 3 / Table 3

**Организации, планирующие инновационную деятельность в 2020–2022 гг.**  
**Organizations planning innovation activities in 2020–2022**

Вид деятельности	% к итогу
Промышленное производство	15,2
Сфера услуг	9,2
Сельское хозяйство	7,3
Строительство	3,9
В среднем по всем видам деятельности	10,3

Низкий спрос на инновации со стороны домашних хозяйств объясняется, в первую очередь, продолжающимся уже который год падением реальных располагаемых денежных доходов населения. В табл. 4 приведены официальные данные Росстата [5]. Показатели за 2018 и 2019 гг. находятся в пределах статистической погрешности. Согласно альтернативным оценкам, и в эти годы роста реальных доходов также не происходило.

Таблица 4 / Table 4

**Реальные располагаемые денежные доходы населения РФ, % к предыдущему периоду**  
**Real disposable income of the population of the Russian Federation, % of the previous period**

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
98,8	97,6	95,5	99,5	100,4	101,0	97,0

3. Отсутствие у предприятий и организаций инвестиционных ресурсов для осуществления инновационной деятельности (табл. 5 [3, с. 12]). Так, объем затрат на инновационную деятельность российских предприятий в 2019 г. составил всего 2,1% от общего размера инвестиций. Для сравнения: интенсивность затрат на инновационную деятельность организаций в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ и услуг в 2019 г. в Швеции составляла 3,8%, в Германии – 3,1%, в Эстонии – 3,0% [3, с. 257].

Таблица 5 / Table 5

**Объем затрат на инновационную деятельность\* в 2019 г.**  
**The volume of expenditures on innovation activities in 2019**

Вид деятельности	Объем, млрд руб.	% к итогу
Промышленное производство	984,3	1,6
Сфера услуг	909,5	5,0
Сельское хозяйство	49,4	1,6
Строительство	10,9	0,1
Всего по всем видам деятельности	1954,1	2,1

Примечание. \* Затраты на инновационную деятельность – выраженные в денежной форме фактические расходы на осуществление одного, нескольких или всех видов инновационной деятельности (исследования и разработки, приобретение машин и оборудования, инжиниринг и др.), выполняемой в организации. В составе затрат на инновационную деятельность учитываются текущие и капитальные затраты.

При этом за счет бюджетных средств в России финансировалось 24,4% инновационных разработок [3, с. 13]. Для сравнения: бюджетное финансирование инноваций составляло в 2019 г. во Франции – 46,9%, в Норвегии – 40,5%, в Нидерландах – 39,5% [3, с. 260].

Проанализируем далее основные микроэкономические факторы невосприимчивости российской экономики к инновациям.

1. Недостаточность внутренних источников финансирования. Данные табл. 6 [5] отражают общую понижающую тенденцию доли внутренних затрат предприятий и организаций на исследования и разработки. Так, за период с 2010 по 2019 г. доля подобных затрат в ВВП России понизилась с 1,13 до 1,03%.

Таблица 6 / Table 6

**Доля внутренних затрат организаций на исследования и разработки в ВВП РФ, %**  
**The share of internal expenses of organizations for research and development in the GDP of the Russian Federation, %**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1,13	1,01	1,03	1,03	1,07	1,10	1,10	1,11	1,0	1,03

По оценкам аналитиков ГУ ВШЭ, основным фактором, препятствующим инновационной деятельности, является недостаток собственных денежных средств (10,1%). Далее идут высокая стоимость нововведений (8,3%), недостаток финансовой поддержки со стороны государства (7,0%) и высокий экономический риск (6,5%) [3, с. 196]. В результате этого в 2017–2019 гг.



6,3% организаций прекратили инновационную деятельность, 6,7% – приостановили и еще 7,2% так и не начали внедрять запланированные инновации [3, с. 198].

2. Высокая стоимость кредитных ресурсов. Так, ключевая ставка ЦБ РФ, которая является базой для расчета всех процентов по кредиту с 2014 по 2020 г., имела положительную тенденцию к снижению с 17,0 до 4,3% годовых. Однако уже с середины 2020 г., чуть более чем за год, выросла до 5,5%. Соответственно возросла и стоимость кредитных ресурсов. Особенно больно это ударило по малому и среднему бизнесу.

Неудивительно, что удельный вес кредитов и займов в общем объеме затрат на инновационную деятельность в 2019 г. составил всего 11,0%. Больше всего данный показатель был отмечен в таких сферах, как добыча угля (90,6%), обработка древесины и производство изделий из дерева, кроме мебели (74,9%), производство мебели (73,3%), обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха (50,1%), сельскохозяйственное производство (47,1%), производство текстильных изделий (40,4%) и производство кокса и нефтепродуктов (39,1%). Однако указанные инновации относятся к средне- и низкотехнологичным. На высокотехнологичные производственные инновации пришлось только 6,2% кредитных ресурсов [3, с. 85].

3. Недостаточность налогового стимулирования инновационной деятельности. Так, инструменты налогообложения, поощряющие внедрение инноваций, включая налоговые льготы и возможность списания расходов на НИОКР, в России использовали лишь 14,3% инновационных и 3,0% неинновационных фирм [6, с. 61].

Наиболее пагубными не только для инновационной активности, но и для бизнеса в целом являются общий неблагоприятный налоговый климат, постоянные изменения налогового законодательства, отсутствие преемственности мер в налоговой политике, большой временной лаг между принятием конкретных решений и их практической реализацией. Для нормальной работы налоговых инструментов поддержки инноваций нужны предсказуемость налоговой нагрузки, преемственность налоговой политики, презумпция невиновности предпринимателя и налогоплательщика.

4. Отсутствие действенной государственной стратегии поддержки инноваций. По оценкам А. Л. Суслиной и Р. С. Леукина, в России немногим более 14% предприятий воспользовались доступом к государственной поддержке. Даже

среди инновационных предприятий более половины не воспользовались ни прямой, ни косвенной государственной поддержкой [6, с. 61]. Для предпринимателей получение налоговых льгот становится затратным делом – нет уверенности в том, что выгода от льготы перевесит расходы на ее получение. Иными словами, эффективность налоговых инструментов нельзя анализировать вне общего экономического и институционального контекста.

Особенно обделенными поддержкой со стороны государства оказались малые и средние предприятия. Так, более 70% руководителей малого и среднего бизнеса отмечают наличие существенных административных барьеров [6, с. 62]. На прямую финансовую поддержку чаще всего могут рассчитывать только крупный бизнес и предприятия с высокой долей государственного участия. Малые предприятия частного сектора, включая стартапы с высоким инновационным потенциалом, обычно выпадают из поля зрения прямого государственного финансирования.

В российском законодательстве не предусмотрены такие практики, как налоговые каникулы для стартапов, льготные условия и удобные схемы кредитования малого бизнеса, не сформирована инновационная инфраструктура. Отсутствие внятной системы стимулирования малого бизнеса является серьезным сдерживающим фактором становления и функционирования национальной инновационной системы.

С институциональной точки зрения следует отметить коррупционную составляющую, препятствующую позитивному инновационному развитию. По индексу восприятия коррупции авторитетной международной организации «Трансперенси Интернешнл», в 2019 г. Россия находилась на 137-м месте из 180 стран, между Папуа-Новой Гвинеей и Ливаном (в первых рядах списка идут наименее коррумпированные государства) [7].

Коррупционная составляющая проявляется в доступе к финансированию инноваций, в том числе через госзаказ, в возможности выиграть гранты на разработку и внедрение нововведений, в доступе к налоговым и иным льготам.

Все перечисленные в статье факторы невосприимчивости российской экономики к инновациям привели к тому, что Россия превратилась из экспортера в импортера нововведений (табл. 7 [3, с. 178–182]).

Так, в 2018 г. удельный вес организаций, импортирующих новые технологии из-за границы, составил 29,6%, в то время как доля организаций,



Таблица 7 / Table 7

**Импорт и экспорт новых технологий организациями, осуществляющими инновационную деятельность в 2018 г., %****Import and export of new technologies by organizations engaged in innovative activities in 2018, %**

Вид деятельности	Удельный вес организаций, импортирующих новые технологии из-за границы РФ, в общем числе организаций, приобретавших новые технологии	Удельный вес организаций, экспортирующих новые технологии за пределы РФ, в общем числе организаций, передававших новые технологии
Всего	29,6	19,6
Промышленное производство, в том числе обрабатывающие производства	36,5	12,1
высокотехнологичные	41,1	15,9
среднетехнологичные	39,0	9,1
высокого уровня	46,1	18,8
низкого уровня	38,8	15,4
низкотехнологичные	39,3	25,0
Сфера услуг	17,0	22,3
Сельское хозяйство	31,6	–

экспортирующих инновационные технологии за пределы РФ, равнялась лишь 19,6%. При этом удельный вес импортируемых высокотехнологичных инноваций составлял 39,0% против 9,1% экспортируемых. Но и по экспортируемым низкотехнологичным нововведениям также имеется значительный разрыв не в пользу российской экономики.

**Результаты**

Рассмотрение инновационной невосприимчивости российской экономики позволило сделать следующие выводы.

Невосприимчивость экономики России к инновациям, а зачастую и их отторжение, является важным фактором, тормозящим поступательное развитие, порой не позволяющим добиться поставленных руководством страны перспективных амбициозных целей.

Среди макроэкономических факторов инновационной невосприимчивости экономики России можно выделить односторонне развитую экономическую структуру с преобладанием сырьевых и энергодобывающих отраслей; недостаточный совокупный спрос на инновации со стороны государства, фирм и домашних хозяйств и также отсутствие у предприятий и организаций инвестиционных ресурсов для осуществления инновационной деятельности.

Микроэкономическими факторами невосприимчивости российской экономики к инновациям являются: недостаточность внутренних источников финансирования со стороны предприятий; высокая стоимость кредитных ресурсов; слабое

налоговое стимулирование и отсутствие действенной государственной поддержки инноваций.

Для обеспечения инновационной активности нужны защита прав собственности, отсутствие административных барьеров и чрезмерного регулирования, ограничение всякого рода проверок (начиная от налоговой инспекции и заканчивая санэпидстанцией), справедливая судебная система, презумпция невиновности предпринимателя, противодействие коррупции, общая политическая и экономическая стабильность.

Особого внимания заслуживают механизмы инновационной поддержки малого бизнеса. Малые и средние предприятия являются важнейшим сегментом инновационной экономики. К сожалению, в России не созданы благоприятные условия и эффективные механизмы поддержки данной сферы.

В заключение необходимо отметить, что преодоление инновационной невосприимчивости российской экономики требует выработки единой государственной стратегии инновационного развития, ориентированной на повышение производительности труда и достижение экономической эффективности национального хозяйства России.

**Список литературы**

1. Рейтинг экономик мира 2021, таблица ВВП стран мира // Basetop. URL: <https://basetop.ru/rejting-ekonomik-mira-2021-tablitsa-vvp-stran-mira/> (дата обращения: 04.06.2021).
2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024





- года : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Индикаторы инновационной деятельности : 2021 : статистический сборник / Л. М. Гохберг, Г. А. Грачева, К. А. Дитковский [и др.]. М. : НИУ ВШЭ, 2021. 280 с.
  4. Красильников О. Ю. Взаимосвязь структурных сдвигов и экономического развития России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 2. С. 127–133. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2017-17-2-127-133>
  5. Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2021).
  6. Суслина А. Л., Леухин Р. С. Работает ли налоговое стимулирование инноваций? Оценка эффективности в России и в мире // Финансовый журнал. 2018. № 5. С. 58–69. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-58-69>
  7. Россия в Индексе восприятия коррупции – 2019 : 28 баллов и 137 место // Трансперенси Интернешнл – Россия. URL: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html> (дата обращения: 05.06.2021).
  2. On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024. Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 no. 204. *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
  3. *Indikatory innovatsionnoi deiatel'nosti: 2021: statisticheskiy sbornik* [Innovation Indicators: 2021: Statistical Compendium]. Moscow, NIU VShJe Publ., 2021. 280 p. (in Russian).
  4. Krasilnikov O. Yu. The Relationship between Structural Changes and Economic Development of Russia. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2017, vol. 17, iss. 2, pp. 127–133 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-201717-2-127-133> (in Russian).
  5. *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* (Federal State Statistics Service. Site). Available at: <https://rosstat.gov.ru> (accessed 04 June 2021) (in Russian).
  6. Suslina A. L., Leukhin R. S. Do tax incentives for innovation work? Evaluation of effectiveness in Russia and in the world. *Financial Journal*, 2018, no. 5, pp. 58–69 (in Russian). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-58-69>
  7. Russia in the Corruption Perception Index-2019: 28 points and 137th place. *Transparency International-Russia*. Available at: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html> (accessed 5 June 2021) (in Russian).

## References

1. World Economy Rating 2021, World GDP table. *Basetop*. Available at: <https://basetop.ru/rejting-ekonomik-mira-2021-tablitsa-vvp-stran-mira/> (accessed 04 June 2021) (in Russian).

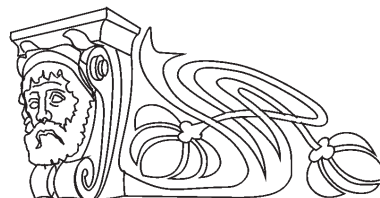
Поступила в редакцию 06.08.2021, после рецензирования 09.09.2021, принята к публикации 10.09.2021  
Received 06.08.2021, revised 09.09.2021, accepted 10.09.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 366–372  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 366–372  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-366-372>

Научная статья  
УДК 330.101.8

## Концептуальные основы эффективности международного сотрудничества в условиях цифровых трансформаций геоэкономического пространства



Н. В. Митяева<sup>1</sup>, Е. А. Орехова<sup>2</sup>✉, О. Ю. Соколова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 41012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

<sup>2</sup>Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю. А., Россия, 410054, г. Саратов, ул. Политехническая, д. 77

Митяева Наталия Вячеславовна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики, [mityaevanw@yandex.ru](mailto:mityaevanw@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6793-7445>

Орехова Елена Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и маркетинга, [lenasar@yandex.ru](mailto:lenasar@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6278-3141>

Соколова Ольга Юрьевна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и маркетинга, [oysokol03@rambler.ru](mailto:oysokol03@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3916-5323>

**Аннотация. Введение.** Работа посвящена формированию новых концептуальных критериев относительно эффективности международного сотрудничества в условиях цифровых трансформаций геоэкономического пространства. Во введении прописан общий контент современного геоэкономического пространства и обусловлена необходимость концептуально нового подхода к определению эффективности взаимодействия на данном пространстве. **Теоретический анализ** раскрывает методологию исследования синергетической эффективности, обосновывает параметры ее анализа. **Эмпирический анализ.** Анализируются реальные события современного геоэкономического пространства, задающие вектор синергетической эффективности международного взаимодействия. **Результаты.** Раскрыт контент нового геоэкономического пространства в условиях цифровых трансформаций. Определены особенности международного сотрудничества, которое в силу размытия национальных границ выходит на наднациональный уровень взаимодействия. Показана неактуальность классических и традиционных подходов к обоснованию эффективности сотрудничества в новых условиях, что обуславливает факт необходимости разработки концептуально новых критериев.

**Ключевые слова:** международное сотрудничество, внешнеэкономическая деятельность, эффективность сотрудничества, цифровые трансформации геоэкономического пространства, санкции, пандемия, «К-траектория», синергетическая эффективность

**Для цитирования:** Митяева Н. В., Орехова Е. А., Соколова О. Ю. Концептуальные основы эффективности международного сотрудничества в условиях цифровых трансформаций геоэкономического пространства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 366–372. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-366-372>

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

Article

### Conceptual foundations of the international cooperation effectiveness in the context of the geoeconomic space digital transformations

N. V. Mityaeva<sup>1</sup>, E. A. Orekhova<sup>2</sup>✉, O. Yu. Sokolova<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

<sup>2</sup>Yuri Gagarin State Technical University of Saratov, 77 Politechnicheskaya St., Saratov 410054, Russia

Natalia V. Mityaeva, [mityaevanw@yandex.ru](mailto:mityaevanw@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6793-7445>

Elena A. Orekhova, [lenasar@yandex.ru](mailto:lenasar@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6278-3141>

Olga Yu. Sokolova, [oysokol03@rambler.ru](mailto:oysokol03@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3916-5323>

**Abstract. Introduction.** The work is devoted to the formation of new conceptual criteria for the effectiveness of international cooperation in the context of the geo-economic space digital transformations. The introduction spells out the general content of the modern geo-economic space and stipulates the need for a conceptually new approach to determining the effectiveness of interaction in this space. **Theoretical analysis** reveals the methodology for studying synergetic efficiency, substantiates the parameters of synergistic efficiency.



**Empirical analysis.** The real events of the modern geo-economic space, which set the vector of synergetic efficiency of international interaction, are analyzed. **Results.** The content of a new geo-economic space in the context of digital transformations is disclosed. The features of international cooperation are revealed, which, due to the blurring of national borders, goes into the supranational level of interaction. The irrelevance of classical and traditional approaches to substantiating the effectiveness of cooperation in new conditions is shown, which necessitates the development of conceptually new criteria.

**Keywords:** international cooperation, foreign economic activity, cooperation efficiency, geoeconomic space digital transformations, sanctions, pandemic, "K-trajectory", synergistic efficiency

**For citation:** Mityaeva N. V., Orekhova E. A., Sokolova O. Yu. Conceptual foundations of the international cooperation effectiveness in the context of the geoeconomic space digital transformations. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 366–372 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-366-372>

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

## Введение

Вопросы исследования, связанные с цифровизацией и цифровыми трансформациями, проводятся на протяжении нескольких лет, поэтому в данном исследовании мы рассмотрим достаточно узкий контекст: цифровые трансформации формирующегося нового геоэкономического пространства и в этих условиях эффективность международного взаимодействия.

Основными детерминантами цифровых трансформаций мировой экономики выступают: формирование нового технологического уклада; цифровизация финансовой сферы и выход финансов в наднациональный неконтролируемый государствами уровень; гиперболизация международной торговли; создание международных цифровых платформ для производства; формирование удаленного международного рынка труда. Данные условия задают тренд формирования нового геоэкономического пространства [1].

Данные обстоятельства объективно диктуют необходимость выработки новых правил игры на глобальном и, соответственно, на макроэкономическом уровне с учетом всех конструктивных, деструктивных и неоднозначных тенденций, а также с учетом нового концептуального понимания эффективности международного взаимодействия в современном геоэкономическом пространстве. Кроме того, необходима идентификация факторов, снижающих эффективность сотрудничества одновременно с продуцированием факторов, способствующих его повышению.

Таким образом, целью данного исследования является обоснование концептуальных основ понимания эффективности международного сотрудничества в новых геоэкономических условиях. Научная новизна работы состоит в рассмотрении концептуально нового подхода к пониманию эффективности международного сотрудничества в условиях цифровых трансформаций геоэкономического пространства с точки зрения нелинейности.

Авторская гипотеза состоит в следующем: ключевая характеристика межстранового взаимо-

действия в современных условиях – синергетическая эффективность. Под ней понимается некий способ определения эффективности системы, складывающейся из различных видов эффективности, когда невозможно просуммировать разные эффективности или перемножить их. В качестве критериев синергетической эффективности могут выступать: отсутствие дисфункций системы, максимальная инклюзивность всех имеющихся ресурсов и институтов, эффективное управление.

## Теоретический анализ

Концептуально методология исследования построена на основе системного подхода к определению эффективности и нелинейном мировоззрении, исходным пунктом которого выступает взаимодействие не «объект – субъект», а «субъект – субъект», а логика формируется в диалоге, в споре аргументов, в определении целей развития общества и его экономики, в попытках разрешения дилеммы «спонтанное – осознанно регулируемое», в отличие от линейной логики, которая строится на базе присвоения (виртуального) объекта субъектом и выработки адекватной рефлексии субъекта (адаптации субъекта к объекту) [2].

Отправным методологическим посылом выступает факт ограниченности классических подходов к определению эффективности как таковой, эффективности экономических систем и эффективности международного сотрудничества (взаимодействия экономических систем). Это обуславливает использование теории Х-эффективности и организационной эффективности [3], где неэффективность отражает «внутреннюю» неэффективность системы, т. е. плохое управление функционирующей системой, неиспользованный ресурс, который фактически закладывает в функционирование системы недопроизведенный продукт (доход, выгоду, положительный эффект). Иными словами, при учете всех факторов возможен более высокий результат. Этот неиспользованный ресурс может быть найден и использован, а может быть и не





найден, как может и вовсе отсутствовать на практике. Рассматривая организационную эффективность сквозь призму иерархии, предполагается, что данное расположение элементов наиболее эффективно. При этом эффективность иерархической системы – это не сумма или произведение эффективностей каждого уровня, а отсутствие (в случае организационной неэффективности – наличие) дисфункций системы [4].

Исследование строится на постулате о том, что синергетическая эффективность есть некий способ определения эффективности системы, складывающейся из различных видов эффективности, когда невозможно просуммировать разные эффективности или перемножить их. Детерминантами синергетической эффективности в обобщенном виде выступают отсутствие дисфункций системы, максимальная инклюзивность всех имеющихся ресурсов и институтов, эффективное управление [5, 6].

Мы считаем, что представление эффективности именно в таком контенте близко к пониманию синергетической эффективности и является основой исследования эффективности международного сотрудничества в современных условиях.

Важный аспект исследования – выявление экономических и институциональных дисфункций, что обуславливает необходимость применения институционального анализа. Под дисфункцией международного сотрудничества понимается нарушение в функционировании экономических и политических институтов, тем или иным образом причастных к данному процессу [7].

В работе также используются и более узкие подходы к синергетической эффективности – на уровне отдельно взятых инвестиционных проектов. Так, например, синергетическая эффективность инвестиционных проектов в области связи определяется одновременно принадлежностью к социальной и производственной инфраструктуре общества. Для измерения оцениваются экономические и социальные эффекты в контексте взаимосвязи с формированием цифровой экономики. Соответственно, методика расчета синергетической эффективности связана с расчетом экстерналий межотраслевой эффективности и интегрального коэффициента эффективности проектов, учитывающих не только экономическую и социальную компоненты эффекта, но и его положительный и отрицательный аспекты. Анализ иерархий для оценки синергетической эффективности предполагает учет экстерналий: экономический эффект, социальный эффект, технологический эффект, экологический эффект.

Еще одним концептуальным посылом является тот факт, что цифровая экономика обладает бесспорными преимуществами. Но в разных экономических системах, на базе одних и тех же ресурсов эффективность может быть совершенно разной, а динамика – прямо противоположной. Более здоровому и образованному обществу легче воспользоваться всеми благами цифровой экономики и получить от них положительные эффекты, чем обществу с более низким уровнем здоровья и образования граждан, что выражается в отставании произведенного ВВП от потенциального. И это реально недополученное благосостояние вследствие имеющихся системных дисфункций [8].

Классический подход к эффективности оперирует таким понятием, как «аллокативная эффективность» – оптимальная комбинация продуктов, полученная при помощи наиболее эффективной комбинации ресурсов. Оптимальная комбинация продуктов предполагает выпуск, импорт, экспорт продуктов, выбираемых потребителями на конкурентных рынках по цене, отражающей реальные издержки производства. Под эффективной комбинацией ресурсов имеется в виду производство этих продуктов с наименьшими альтернативными издержками.

В классическом подходе к эффективности не анализируются институты и поведение агентов. При этом совершенно очевидна взаимосвязь эффективности функционирующих институтов и поведения отдельных агентов и эффективности функционирования и взаимодействий структур на микро-, макро- и наднациональном уровнях.

При рассмотрении эффективности обмена и производства посредством институционального подхода оспаривается факт, что конкуренция выступает необходимым условием для эффективности, утверждается, что правила обмена и правила производства определяют их эффективность. Более того, правила могут быть такими, что конкуренция станет отбирать совершенно неэффективные формы с позиций принятых критериев эффективности, что фактически означает либо возникновение явления гиперселекции, когда неэффективный агент одерживает победу над эффективным агентом, либо необходимость смены критериев эффективности [9]. Кроме того, имеются доказательства неприемлемости принятия совершенной конкуренции как условия эффективности. Совершенной конкуренции фактически не существует, и даже на уровне модели она враждебна для НИОКР и наукоемких производств. Критерий предельного продукта или предельной производительности уже не может использоваться во многих случаях для оценки эффективности.



Если эффективность отвечает требованиям условной максимизации либо критерию Парето-оптимальности или улучшения по Парето, тогда, по классическому подходу, иные состояния необходимо признавать неэффективными. Если по одному из критериев достигается оптимум, то не факт, что это будет оптимальным по другому критерию.

На основе имеющихся исследований по данной и смежным проблемам обозначим постулаты эффективности геоэкономического взаимодействия экосистем в условиях цифровых трансформаций:

- эффективность геоэкономического взаимодействия не равна сумме эффективностей структур, вступающих в данное взаимодействие;

- эффективность международного взаимодействия может быть как выше, так и ниже эффективности взаимодействующих структур;

- если все структурные элементы неэффективны, то геоэкономическое взаимодействие не может быть эффективным;

- если все структурные элементы геоэкономического взаимодействия эффективны, то при определенных условиях данное взаимодействие может оказаться неэффективным (разные скорости или векторы движения экосистем, в том числе относительно направлений цифровизации);

- при отсутствии благоприятных институциональных условий невозможно на коротком этапе существенно увеличить эффективность геоэкономического взаимодействия;

- при благоприятных институциональных условиях на коротком этапе невозможно повысить эффективность геоэкономического взаимодействия без изменения качественного соотношения элементов экосистем;

- эффективность геоэкономического взаимодействия может быть стремительно снижена по причинам политических условий, внешних шоков либо изменений иных правил игры в геоэкономическом пространстве;

- при неэффективности какого-либо элемента взаимодействующих экосистем геоэкономическое взаимодействие может быть эффективным, если оно компенсируется другими элементами;

- геоэкономическое взаимодействие может быть эффективным, но одновременно неустойчивым;

- устойчивость (к внутренним изменениям и к внешним воздействиям) и надежность (определяется величиной дисфункций институтов геоэкономического пространства) геоэкономического взаимодействия не определяют его эффективности;

- потенциал устойчивости неэффективного геоэкономического взаимодействия выше, чем потенциал надежности;

- глобальный оптимум геоэкономического взаимодействия в условиях цифровых трансформаций определяется эффективностью, устойчивостью и надежностью;

- пик дисфункционального геоэкономического взаимодействия характеризуется неэффективностью, ненадежностью и неустойчивостью;

- эффективность геоэкономического взаимодействия имеет прямую корреляцию с эффективностью геополитического взаимодействия.

В качестве параметров синергетической эффективности геоэкономического взаимодействия в условиях цифровых трансформаций могут быть выбраны следующие комбинации:

- «ресурсы – качество жизни – экология (загрязнения)»;

- «удовлетворение потребностей нынешних поколений без ущерба для будущих поколений»;

- «цифровая экономика – качество жизни – безопасность»;

- «уровень образования – NBICS технологии (ускорение научно-технического прогресса за счет взаимного влияния друг на друга различных областей науки – нанотехнологий, биотехнологий, информационных и когнитивных технологий) – уровень здоровья»;

- «новые игроки – новые возможности – качество жизни»;

- «ресурсы – правила игры, нивелирующие конфликтные действия – инвестиции, образовавшиеся от экономии на приготовлении и ликвидации военных конфликтов».

В настоящее время к числу основных факторов, нарушающих устойчивость институтов геоэкономического и геополитического пространств, можно отнести активное использование международных санкций, а также усиление дивергенции в условиях пандемии коронавируса и развитие геоэкономического пространства по принципу «К-траектории».

В числе основных дисфункций геоэкономического взаимодействия в условиях цифровых трансформаций можно выделить ряд институциональных ловушек.

Системные ловушки *порочный круг бедности и неразвитости, бедности и обратной волны развития* воспроизводят самоподдерживающиеся механизмы, не позволяющие стать богаче и препятствующие развитию, разрываются лишь при качественном изменении производственной структуры страны.

В ловушке *бедности* оказываются также страны, экспортирующие природные ресурсы. Отсутствие устойчивого экономического роста объясняют эффектом «голландской болезни». При росте цен на экспортные товары на мировом



рынке рост зарплат и реального валютного курса в экономике вредит конкурентоспособности промышленного сектора и ведет к вытеснению промышленного сектора добывающим сектором. Промышленный сектор создает положительные экстерналии в обществе, связанные с созданием и распространением новых знаний и технологий.

Наличие природного ресурса способствует переходу от производственной деятельности к поиску ренты и таким образом сокращает темпы роста в обрабатывающем секторе. В результате темпы роста обрабатывающего сектора также снижаются. Наличие природной ренты может привести к принятию заведомо неэффективных инвестиционных проектов. При наличии природной ренты рациональным политиком может быть принято решение о чрезмерном объеме занятости в неэффективном общественном секторе. Но мера институционального качества влияет на относительную прибыльность производственной деятельности и деятельности по поиску ренты. В результате в странах с «хорошими» институтами природная рента положительно влияет на долгосрочные темпы роста, а в странах с «плохими» институтами – отрицательно.

Ловушка *низкого уровня образования и экономического роста* работает таким образом, что возникшие в мировой экономике зоны роста привлекают не только финансовые потоки, но и высококвалифицированную рабочую силу. При низком уровне образования в обществе осуществлять инновации невыгодно, фирмы не будут нанимать работников в высококвалифицированном секторе. В результате и стимулы к получению образования будут отсутствовать. Уровень образования будет сокращаться и стремиться к нулю. Низкий общий уровень образования (культуры, институционального развития) делает инновации, в том числе связанные и с заимствованием уже существующих технологий, невыгодными. В этих условиях получение качественного образования не столь продуктивно или же ведет к «утечке мозгов». Тогда инновации производиться не будут. Количество занятых в секторе производства будет равно общей численности населения. Как следствие, при неизменной численности населения темпы экономического роста будут равны нулю. При увеличении количества населения темпы экономического роста будут отрицательными, согласно мальтузианской модели. Как выход из данной ситуации можно предложить неизменное количество населения и повышение уровня образования.

Системная ловушка *трагедия общин* ведет себя таким образом, что в масштабах мировой

экономики информация о состоянии потребляемого общественного ресурса очень слаба, интенсивное использование ресурса со временем его истощает, и он становится недоступным ни для кого.

Следствием системной ловушки *от успеха к успеху* является то, что победитель становится еще более конкурентоспособным и продолжает выигрывать) [10].

Ловушки *среднего уровня доходов и инноваций*: переход от быстрого к медленному росту; невозможность перехода в группу стран более высокого дохода в течение длительного периода; темп роста, не допускающий конвергенции.

Ловушка *устремлений* работает так, что, обладая некоторым количеством ресурсов, ряд масштабных целей признается недостижимым, и даже не предпринимаются действия в отношении этих целей.

Проявлением ловушки *инклюзивность – экстрактивность* является то, что страны с инклюзивными институтами удаляются от стран с экстрактивными институтами. Экстрактивные институты направлены на то, чтобы прибыль от экономической деятельности перераспределялась в пользу отдельной небольшой социальной группы за счет всех остальных. Инклюзивные институты, напротив, стимулируют максимально широкое распределение выгод от экономической деятельности, вовлекая в нее все социальные группы.

Ловушка *недоверия* содержит в себе самовоспроизводящиеся механизмы как внутри страны на разных уровнях, так и между странами [11].

Рассмотрим также специфические институциональные ловушки, связанные с цифровизацией и цифровыми трансформациями: гибридная война за цифровые профили городов, предприятий, людей; институциональная ловушка *эффект блокировки* вследствие монопольной власти IT-гигантов и получения ими информационно-цифровой ренты; институциональная ловушка *неэффективных институтов* (например, ФЗ № 168 «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении РФ», ФЗ № 123 «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации...» несут в себе опасность передачи и использования данных о каждой личности ключевыми бенефициарами экономики данных и становление искусственного интеллекта единственным институтом управления).





## Результаты

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. Изучен общий контент международного сотрудничества в современных геоэкономических условиях, и, в силу того что границы взаимодействующих структур не соответствуют национальным, более правомерно данное сотрудничество называть геоэкономическим взаимодействием экосистем, что качественно меняет подход к ведению международного сотрудничества. Общий контент дополняется такими геоэкономическими условиями, как переход к новому технологическому укладу с NBICS-технологиями, появление новых игроков, развитие цифровой экономики, глобальный перманентный кризис, наращивание санкционных режимов, продолжающаяся пандемия коронавируса (закрытие границ, ресурсные ограничения, реструктуризация госбюджетов, масштабирование бизнес- и социальной поддержки), дивергенция экономик, отраслей и социальных групп.

Сделан вывод об объективной необходимости выработки новых правил игры на глобальном и, соответственно, макроэкономическом уровнях и новых подходов к пониманию эффективности международного взаимодействия на новом геоэкономическом пространстве, а также идентификации факторов, снижающих эффективность сотрудничества одновременно с продуцированием тех факторов, которые будут способствовать более эффективному взаимодействию.

Выработаны методологические параметры, определяющие эффективность взаимодействия в новых геоэкономических условиях. Ключевой характеристикой является синергетическая эффективность, под которой понимается некий способ определения эффективности системы, складывающейся из различных видов эффективности, когда невозможно просуммировать разные эффективности или перемножить их. Критериями синергетической эффективности в обобщенном виде выступают отсутствие дисфункций системы, максимальная инклюзивность всех имеющихся ресурсов и институтов, эффективное управление. Но синергетическая эффективность рассматривается также на уровне отдельных проектов в разных сферах, выступая как набор экстерналий.

Доказана несостоятельность классических экономических концепций в отношении эффективности, а также целесообразность использования институционального подхода, особенно в части анализа институциональных дисфункций. Сформулированы постулаты эффективности геоэкономического взаимодействия экосистем, а также предложены параметры синергетиче-

ской эффективности геоэкономического взаимодействия. Раскрыты факторы, нарушающие устойчивость институтов геоэкономического и геополитического пространств (активное использование международных санкций, усиление дивергенции в условиях пандемии коронавируса, «К-траектория» развития).

Выявлены основные дисфункции, сохранившиеся из предшествующих условий международного сотрудничества и возникшие в новых геоэкономических условиях: системная ловушка *порочный круг бедности и неразвитости*, ловушка *бедности для стран, экспортирующих природные ресурсы*, ловушка *низкого уровня образования и экономического роста*, системная ловушка *трагедия общин*, системная ловушка *от успеха к успеху*, ловушка *устремлений*, ловушка *инклюзивность – экстрактивность*, ловушка *недоверия*.

## Список литературы

1. Manokhina N. V., Stepanova T. E., Konovalova M. E., Kuzmina O. Y., Andryukhina L. M. Implementation of potential of the transdisciplinary approaches in economic studies // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. Vol.11, iss. 14. P. 6760–6773.
2. Евстигнеева Л. П., Евстигнеев Р. Н. Методологические основы экономической синергетики (научный доклад). М. : ИЭ РАН, 2007. 64 с.
3. Лейбенштайн Х. Аллокативная эффективность в сравнении с «Х-эффективностью» // Теория фирмы / под ред. В. М. Гальперина. СПб. : Экономическая школа, 1995. С. 485–490.
4. Пыжжев И. С., Горячев В. П. Методическое обеспечение оценки экономической эффективности институциональных изменений на рынках // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2018. Т. 10, № 3. С. 85–101. <https://doi.org/10.17835/2076-6297.2018.10.3.085-101>
5. Сухарев О. С. Теория эффективности экономики. М. : Курс ; ИНФРА-М, 2015. 368 с.
6. Сухарев О. С. Институциональное планирование, траектории институционального развития и транзакционные издержки // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2012. Т. 4, № 3. С. 95–111.
7. Manokhina N. V., Stepanova T. E., Polyakov R. K. Institutional hybrids of the Russian economy // IOP Conference Series : Earth and Environmental Science (EES). 2021. Vol. 689. Art. 012005. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/689/1/012005>
8. Orekhova E. A., Romashkin T. V., Ustinova N. G. Synergetic efficacy of economic system in the context of the development of the digital economy : A conceptual approach // Proceedings of the International Scientific Conference “Far East Con” (ISCFEC 2018). 2019. P. 202–205. <https://doi.org/10.2991/iscfec-18.2019.45>



9. Katkova M. A., Mityaeva N. V., Pchelintseva I. N., Sankova L. V., Yanchenko E. V. Exaptation of Institutes of Development and Formation of Institutional Traps in the Russian Labor Market // *Russia and the European Union. Contributions to Economics*. Springer, Cham, 2017. P. 229–235. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-55257-6\\_31](https://doi.org/10.1007/978-3-319-55257-6_31)
10. Kirillova O. S., Fedorova Y. V., Borscheva N. L., Mityaeva N. V. Research of factors influencing the susceptibility to innovation and innovative activity of Russian companies // *Quality-access to success*. 2020. Vol. 21, iss. 175. P. 9–12.
11. Orekhova E. A., Vodjanenko O. I. Conceptual bases of social efficiency of the digital economy // *GCPMED 2018 – International Scientific Conference Global Challenges and Prospects of the Modern Economic Development*. Ser. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*. 2019. Vol. 57. P. 1785–1791. <https://doi.org/10.15405/epsbs.2019.03.181>
5. Suxarev O. S. *Teoriya effektivnosti ekonomiki* [The Theory of Effectiveness of Economy]. Moscow, Kurs, INFRA-M Publ., 2015. 368 p. (in Russian).
6. Suxarev O. S. Institutional planning, trajectories of institutional development and transaction costs. *Journal of Institutional Studies*, 2012, vol. 4, no. 3, pp. 95–111 (in Russian).
7. Manokhina N. V., Stepanova T. E., Polyakov R. K. Institutional hybrids of the Russian economy. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (EES)*, 2021, vol. 689, art. 012005. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/689/1/012005>
8. Orekhova E. A., Romashkin T. V., Ustinova N. G. Synergetic efficacy of economic system in the context of the development of the digital economy: A conceptual approach. *Proceedings of the International Scientific Conference “Far East Con” (ISCFEC 2018)*, 2019, pp. 202–205. <https://doi.org/10.2991/iscfec-18.2019.45>
9. Katkova M. A., Mityaeva N. V., Pchelintseva I. N., Sankova L. V., Yanchenko E. V. Exaptation of Institutes of Development and Formation of Institutional Traps in the Russian Labor Market. In: *Russia and the European Union. Contributions to Economics*. Springer, Cham, 2017, pp. 229–235. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-55257-6\\_31](https://doi.org/10.1007/978-3-319-55257-6_31)
10. Kirillova O. S., Fedorova Y. V., Borscheva N. L., Mityaeva N. V. Research of factors influencing the susceptibility to innovation and innovative activity of Russian companies. *Quality-access to Success*, 2020, vol. 21, iss. 175, pp. 9–12.
11. Orekhova E. A., Vodjanenko O. I. Conceptual bases of social efficiency of the digital economy. *GCPMED 2018 – International Scientific Conference Global Challenges and Prospects of the Modern Economic Development*. Ser. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*, 2019, vol. 57, pp. 1785–1791. <https://doi.org/10.15405/epsbs.2019.03.181>

## References

1. Manokhina N. V., Stepanova T. E., Konovalova M. E., Kuzmina O. Y., Andryukhina L. M. Implementation of potential of the transdisciplinary approaches in economic studies. *International Journal of Environmental and Science Education*, 2016, vol. 11, iss. 14, pp. 6760–6773.
2. Evtigneeva L. P., Evstigneev R. N. *Metodologicheskie osnovy ekonomicheskoi sinergetiki (nauchnyi doklad)* [Methodological Foundations of Economic Synergy]. Moscow, IE’ RAN Publ., 2007. 64 p. (in Russian).
3. Lejbenstajn X. Allocative efficiency versus “X-efficiency”. In: V. M. Gal’perin, ed. *Teoriya firmy* [The Theory of the Firm]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 1995, pp. 485–490 (in Russian).
4. Pyzhev I. S., Goryachev V. P. Methodical ware of evaluate the economic efficiency institutional changes in the markets. *Journal of Institutional Studies*, 2018,

Поступила в редакцию 21.06.2021, после рецензирования 09.07.2021, принята к публикации 06.09.2021

Received: 21.06.2021, revised 09.07.2021, accepted 06.09.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 373–379  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 373–379  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-373-379>

Научная статья  
УДК 331.52

## В. Н. Татищев: Прологомены исследовательской программы модернизации России XVIII века (институционально-эволюционный подход)



В. А. Максимов

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Максимов Вадим Алексеевич, старший преподаватель кафедры экономической теории и национальной экономики, maxvad53@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0559-9246>

**Аннотация. Введение.** В. Н. Татищев – один из основоположников изучения российской истории – отличался широтой взглядов на эволюцию общества и хозяйственных порядков. Его экономические взгляды не были так широко обсуждаемы при жизни и мало востребованы впоследствии. Ознакомление с крупными работами затруднено тем, что они практически не были опубликованы – представлены в виде записок, писем и рукописей. Неоднозначность его подходов, выводов, рекомендаций и, соответственно, их оценка отмечалась многими исследователями, занимавшими диаметрально противоположные позиции. Глубокая эрудиция, опора на западноевропейскую философию и российское богословие позволили просветителю создать концептуальные вехи будущей институциональной программы. **Теоретический анализ.** Модернизация общества должна опираться на постоянные изменения существующих законодательных и хозяйственных практик, идеологических представлений, культурных образцов. Такой подход позволяет выделить наиболее эффективные институты (формальные и неформальные правила) с учетом национальной специфики. Методологически устанавливается взаимосвязь изменений государственного администрирования с социальным этосом «по вертикали и горизонтали»; подчеркивается значение социальности экономической культуры как фактора устойчивого развития. **Эмпирический анализ.** Рассматриваемые последовательно хронологически работы по сугубо хозяйственной тематике и правовым основаниям власти подкрепляются значительным массивом писем Петру I, Академии наук, Берг-коллегии и общественным деятелям первой половины XVIII в. По мнению мыслителя, экономическая политика, как на микро-, так и на макроуровне, должна строиться на регламентах, организационной адаптации и рациональных заимствованиях. Выделено качественное описание структуры социальных связей абсолютистской России в виде «физиологии общества», что перекликается с современными концепциями в экономической социологии и новой институциональной экономической теории. **Результаты.** В. Н. Татищева с полным основанием можно считать концептуальным предшественником современной теории институционализма. Как просветитель, он в духе общественной мысли XVIII в. создал введение о значении постоянных изменений экономических и социальных структур России. Императив государственного строительства хозяйства на макроуровне подкрепляется вниманием к микроизменениям в виде регулярных хозяйственных практик, сочетанием в них элементов самобытности и творческого заимствования зарубежных новаций. Эволюционный подход мыслителя перекликается со становлением и развитием экономических воззрений XIX и XX вв., особенно в предпосылках теории периодизации истории и перехода от одного политического порядка к другому на основе изменений институтов (формальных и неформальных правил).

**Ключевые слова:** институциональные изменения, модернизация, хозяйственные практики, эволюция экономических и социальных структур

**Для цитирования:** Максимов В. А. В. Н. Татищев: Прологомены исследовательской программы модернизации России XVIII века (институционально-эволюционный подход) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 373–379. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-373-379>

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

Article

**V. N. Tatishchev: Prolegomena of the Russian modernization research program in the XVIII century (Institutional-evolutionary approach)**

V. A. Maksimov

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Vadim A. Maksimov, maxvad53@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0559-9246>

**Abstract. Introduction.** V. N. Tatishchev, one of the founders of the Russian history studies, was notable for his broad views on the evolution of society and economic order. His economic views were not widely discussed during his lifetime and were not much in demand afterwards. Familiarity with his major works is hampered by the fact that they were almost never published in the form of notes, letters, and manuscripts.



The ambiguity of his approaches, conclusions, recommendations and, accordingly, their evaluation was noted by many researchers who took diametrically opposed views. Deep erudition, reliance on Western European philosophy and Russian theology allowed the enlightener to create the conceptual milestones of the future institutional program. **Theoretical analysis.** Modernization of society should be based on constant changes in existing legislative and economic practices, ideological perceptions, and cultural patterns. This approach allows us to identify the most effective institutions (formal and informal rules), taking into account national specifics. Methodologically, the relationship between changes in public administration and social ethos “vertically and horizontally” is established; the importance of societal economic culture as a factor of sustainable development is emphasized. **Empirical analysis.** Considered chronologically consecutive works on purely economic topics and legal foundations of power are supported by a significant array of letters to Peter I, the Academy of Sciences, the Berg Collegium, and public figures of the first half of the 18th century. According to the thinker, economic policy, both at micro and macro levels, should be based on regulations, organizational adaptation and rational borrowing. The qualitative description of the structure of social relations of absolutist Russia, in the form of “physiology of society”, which resonates with the modern concepts in economic sociology and new institutional economic theory, is highlighted. **Results.** V. N. Tatishchev can reasonably be considered the conceptual forerunner of the modern theory of institutionalism. As an enlightener, in the spirit of eighteenth-century social thought, he created an introduction to the importance of permanent changes in Russian economic and social structures. The imperative of state construction of the economy at the macro level is supported by attention to micro-changes in the form of regular economic practices, combining elements of originality and creative borrowing of foreign innovations. Evolutionary approach of the thinker echoes the formation and development of economic views of the XIX and XX centuries, especially in the prerequisites of the theory of history periodization and the transition from one political order to another on the basis of changes in institutions (formal and informal rules).

**Keywords:** institutional changes, modernization, economic practices, evolution of economic and social structures

**For citation:** Maksimov V. A. V. N. Tatishchev: Prolegomena of the Russian modernization research program in the XVIII century (Institutional-evolutionary approach). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 373–379 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-373-379>

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

## Введение

Василий Никитич Татищев – один из выдающихся деятелей первой половины XVIII в., последователь и проводник реформ Петра I, зачинатель исторической науки в России, социальный философ, политик и крупный хозяйственный администратор [1, с. 91].

Получив при царском дворе необходимое домашнее образование (включая знание польского и немецкого языков), в 1704 г. был зачислен в армию, принимал участие в Полтавской битве и Прутском походе, где был замечен Петром I. В 1712–1717 гг. (с перерывами) направлялся в заграничные командировки по изучению артиллерийского и фортификационного дела, что сочетал с расширением своего будущего научного кругозора. Приобретение сочинений западноевропейских ученых для Российской академии наук было прямым заданием царя. Пребывание в Германии и особенно в Швеции (1718, 1725–1726), посещение университетов заставило изучить французский, шведский, чуть позже латынь и древнегреческий языки. С 1720 г. Татищев на государственной и административной службе (управление горнорудной промышленностью на Урале, руководство Оренбургской и Калмыцкой экспедицией и комиссиями, губернаторство в Астраханском крае, участие в реформировании Московской монетной конторы). С 1746 г. – в ссылке.

По отзывам современников, главным качеством, признававшимся всеми за Татищевым, было «многознание». Находившийся на русской

службе медик И. Лерх, встречавшийся с Татищевым предположительно в Саратове и Самаре, называл его «известным ученым, который незадолго перед тем устроил Оренбургскую губернию. ... Он говорил по-немецки, имел большую библиотеку из лучших книг, и был сведущ в философии, математике и особенно истории». Другой иностранец, Ганвей, представитель английской торговой компании в Астрахани, отозвался о нем как о мудреце сократовского типа и утверждал, что зависть «к способностям Татищева между учеными» была велика. Эрудицию Татищева особо подчеркивал известный русский историк Г. Вернадский: «...у Татищева была широта кругозора и глубокое чувство связи прошлого с настоящим. Он вносит в понимание прошлого свой личный жизненный опыт... Историю Татищев понимал как народное самопознание» [1, с. 93].

Взгляды просветителя предвзяты положением германской исторической школы XIX в. и эволюционистов XX в. Линию национальной экономической самобытности в России отстаивали авторы первых учебников по народному хозяйству А. Шторх и Х.-А. Шлёцер. Социетальную тематику (соборность, народовластие) проводили в своих сочинениях А. Радищев и В. Воронцов.

## Теоретический анализ

Современный институционализм является особой, но входящей в ортодоксальную экономическую науку, теоретической программой. Зародившись на рубеже XIX–XX вв., он почти сразу





распался на несколько направлений: психологическое, правовое, эмпирическое и социальное. Объектная демаркация исходила из трактовок введенного понятия (лат. *Institution* – образ действия, указание; *institutum* – организация, порядок, обычай). Исходя из сегодняшнего уровня науки, этому этапу не хватало аналитической четкости и твердой количественной, верифицированной базы. Методологически переосмысление поля исследования происходит в конце XX в., что выразилось на академическом уровне в присуждении Нобелевских премий и расширении метапредставлений об экономическом развитии системы, общества, коллективных взаимодействиях, организационном и индивидуальном поведении.

Тональность нового подхода задал Д. Норт, выделив значение формальных и неформальных правил (явные и неявные институты); О. Уильямсон рассмотрел организационные (предприятие, фирма) взаимодействия, как внутренние, так и внешние, отдельно выделив оппортунистическое поведение; Э. Остром и А. Грейф сделали акцент на групповых (общинных, корпоративных) притязаниях и предпочтениях. Более поздние работы исследователей сосредоточены уже на механизме институциональных изменений хозяйственных порядков (Д. Норт, Д. Асемоглу), придав им политико-экономический характер. Важность в анализе приобретают хозяйственные практики на макро- и микроуровнях. Миниизменения (Нобелевская премия 2019 г.) должны учитывать этническое и языковое своеобразие, конфессиональную и семейную идентичность или – в широком смысле – культурную составляющую. Инструментально такие изменения можно свести к ситуативным характеристикам, компаративистским обобщениям, структуризации действий. Исследования последнего вида проводятся в рамках короткого временного горизонта, интерпретации подлечит небольшой массив эмпирических данных, нестрогая статистическая оснащенность. Но в то же время «открывает двери» для включения в институциональную теорию близкого аспекта исследований: поведенческую экономику в виде типологических характеристик личности, которые разрабатываются с 1970-х гг. Р. Инглхартом и Ш. Шварцем, а также концепции «подталкивания» в принятии решений Р. Талера (Нобелевский лауреат 2017 г.). Согласно последней, экономический выбор индивида находится в узком диапазоне, психологически неоднозначен, но его можно «направить» централизованно, «неявно», стимулами к изменениям. Предположительно процесс институционализируется, неформальные правила модифицируются и затем закрепляются в новом

правовом поле. Изменения не просто масштабируются, а включают в себя и требуют постоянных новаций с фиксацией нелинейной зависимости.

Концептуально новейшие исследования совершают реверсию ко взглядам «старых» институционалистов. Основоположник данной теории Т. Веблен подчеркивал, что институции представляют собой образ действия, способ мышления, приспособливающий лучшие образцы изменений (природы, социальной среды, хозяйственного обмена) к эффективному использованию. Последователь Веблена Дж. Коммонс утверждал, что этот процесс закрепляется привычкой, легализуется на макроуровне и создает правовую основу хозяйственных порядков. У. Митчелл в своих пионерских работах по эконометрике настаивал, что предпринимательские практики покоятся на инвестициях, инновациях и риске. Дж. К. Гэлбрейт развивал мысль Веблена, отмечая, что почвой институциональных изменений служит идея социальной сплоченности, солидарности и справедливости при совместной (коллективной) деятельности.

#### Эмпирический анализ

Рассматривая институциональные изменения, выделяемые Татищевым, можно соотнести их с базовыми уровнями анализа структуры общества: мини-, микро-, мезо- и макро-. Его первые сочинения, относящиеся к периоду деятельности на Урале, показывают пристальное внимание к микроизменениям: организационной унификации, профессиональному управлению, регламентации технических заданий, подбору квалифицированных специалистов (в том числе за границей), учету местных внутри- и межхозяйственных отношений, конфликтов. Он пишет в виде записок и указаний: «Наказ комиссару Уктусского завода» (1721), «Наказ комиссару Екатеринбургских заводов» (1723), «Проект Петру I об условиях передачи казенных медных рудников на Урале частновладельческой компании» (1724), «Доношение Анне Ивановне о принятых мерах по увеличению производительности казенных заводов» (1734), «Наставление Канцелярии Главного заводского правления казанских и сибирских заводов (1737) [2].

На мезоуровне хозяйственные практики были подробно рассмотрены в работе «Представление о купечестве и ремеслах» (1748), которая являлась приложением к письму вице-канцлеру М. И. Воронцову. Находясь в опале, Татищев просит использовать рукопись без его имени для исправления дел в этой сфере. «Всею искусным в гражданстве известно, что всякой области богатство, сила и честь происходит един-



ственно от прилежности народа к рукоделиям и доброго состояния купечества». Справочно: В. Н. Татищев на примерах из царствований на Руси показывает последовательное государственное попечительство торговли, особенно при Алексее Михайловиче (Новоторговый устав), создание Петром I «1) Комерц-, 2) Берг-, 3) Мануфактур-коллегии, 4) Главного магистрата, 5) Академию наук и ремёсел». Примечательно, что последний пункт указывает на благотворную роль власти поощрению предпринимательства и всех видов деловой активности, на инициирование новых методов организации и их постепенное внедрение. Примерно в том же ключе о месте государства в рыночной системе писал А. Смит в «Богатстве народов» (1776). Указав, что впоследствии «уставы и учреждения отринуты», необходимо внести исправления, дополнения и учесть перемены, так как без точных правил и ясности законов происходят:

- тотальный обман среди крупных купцов, мануфактурщиков и ремесленников;
- мнимые банкротства;
- мздоимство по поводу откупов и подрядов;
- отрыв вексельных обязательств от других форм денежного обращения, которые не узаконены;
- отсутствие простого купеческого банка по аналогии с Англией и Голландией;
- внутренние и внешние пошлины примитивны («на границе у досмотра искусных мелкеров нет»);
- ярмарки не администрированы и не объявляются, «от недостатка ясного закона великий беспорядок» [3, с. 394–396].

По мнению Татищева, Магистрат – главный проводник легитимации хозяйственных отношений – должен следовать испытанным образцам рыночного права: уставам Лейпцига и Франкфурта-на-Майне (Петр I ввел в России адаптированный вариант классического Магдебургского права). Данная работа Татищева еще несет в себе идеологию меркантилистской практики по ограничению конкуренции, но расширяет поле для инноваций, проводящихся «сверху и снизу».

На макроуровне необходимые экономические изменения (модернизация) изложены в записке «Представление Петру I о межевании земель и составлении ландкарт» (1719) и сочинении «Разсуждение о ревизии поголовной и касающемся до оной» (1747) [3]. Эти работы разделяют почти 30 лет, в течение которых был накоплен огромный опыт по территориальному землеустройству в губерниях и «инородческих» образованиях (Башкирия, Калмыкия, Ногайская

и Сибирская Орда). Общий лейтмотив – улучшение распределения ресурсов и эффективность налогообложения. Хотя эти проблемы ставились в XVIII в. повсеместно в экономических трактатах в Германии (камералисты), Англии (шотландская школа), Франции (физиократы), идеологическая оригинальность Татищева заключается в призыве к социальной справедливости и правовым гарантиям собственности. В иной форме – изменение крепостного состояния крестьян – эта идея входила в конкурсную программу докладов Академии наук под покровительством Екатерины II или в виде продвижения принципов свободного предпринимательства в работах И. Третьякова и С. Десницкого (слушателей А. Смита). В радикальной форме ее (вводя историческую панораму прав собственности) пропагандировал А. Радищев, одним из источников для которого была «История Российская».

В «Представлении...» Татищев, исходя из поручения царя о проверке действительности подворного обложения и выявления точных границ наделов, владений и природных ресурсов, «изыскал некоторые способы» исправить неправомерное толкование указов по «расщеплению собственности» (современный теоретико-институциональный концепт) и «впредь лучшие порядки произвести». Он пишет: «Како всего государства земли по владениям, станам, уездам, провинциям и губерниям размежевать геометрически в недолгое время и пресечь оныя междусобныя вражды и смертные убивства... Како ландкарты или чертежи земель сочинять со объявлением угодий, то есть пашни, лесов, рек, озёр, болот и мест пещаных непотребных, и как оныя содержать, дабы вечно ни войною, ни огнём и ни иным случаем погинуть не могли» [4, с. 45].

В «Разсуждении о ревизии...» Татищев высказывает свое мнение об указе 1743 г., выражая несогласие с введенным еще ранее подушевым налогом, усиливающим податное бремя, и предлагая уравнивающий в правах поземельный налог. Французский государственный деятель Тюрго накануне революции безуспешно пытался ввести вместо 30–40 видов налогов и обязательных платежей, обескровливающих хозяйственную систему, единый поземельный налог. Сочинение обуславливает принцип «разумного» протекционизма, характерного для Европы XVII–XVIII вв. и остро необходимого для догоняющих по своему развитию экономик, что стало доминирующей тенденцией для США, Германии и России со второй половины XIX столетия.

Татищев отмечает, что ревизия проводится непоследовательно, слишком затянута, «да и то в правильном ее состоянии сумнительно». Он



пишет: «Ревизио есть слово латинское, значит дозор или пересматривание... перепись людей. Причина же сему есть уравнивание окладной дани или сбора с людей». Выдвигаемая им программа преследует целью «умножение правильное доходов благоразудным высокою правительством прилежанием», и этого можно достигнуть, учитывая опыт предыдущих правителей России (начиная с Ивана III) и фискальные прецеденты в мировой истории, включая перенесенный Петром I шведский налоговый прототип. В информативной, лапидарной форме предлагаются 11 направлений, из которых институционально-тематически можно выделить наиболее репрезентативные: «1). Умножение подданных, которое весьма разными способами учиниться, а ущерб отворотиться может. 2). Учреждение в государстве доброй экономии и домосмотрительства, дабы, елико возможно, работы и труды крестьянства уменьшить и облегчить. 3). В недостатках и небрежениях добрыми законами и крепким надзиранием предупредить и в употреблении к умирности принуждать. 4). Умножение рукоделий или гречески мануфактур, а наипаче тех, которые из родящихся в своём государстве делаются, или те припасы из других государств за свои избытки получать и з прибылью переделывать можно, или зделанные, а не сырые в другие государства продавать, дабы за работы оных свои подданные, а не чужие получали; между сими главнейшие и полезнейшие металльные и минеральные промыслы. 5). Умножение и приведение в доброе состояние внутреннего и внешнего торгу, которое через доброе учреждение прилежное от искусных наставление и надзирание, а наипаче чрез вольность купечества и охранение их от тягосчений умножается, ибо сие есть корень и основание всех богатств и доходов в государстве». Центральным императивом для просветителя является: «9). Главнейшее есть правосудие, требующее таких достаточных ясных законов, чтоб все вражды... в судах можно пресечь». В виде резюме программы Татищев заключает: «Сими способами весьма много можно доход государственный, следственно, богатства, силы и славы преумножить. Но сии способы все можем в уставах, законах и учреждениях... Петра Великого обрести, если кто оные правильно разуметь и употребить может, а к тому мудрых философов политические и экономические книги способствуют» [3, с. 362].

Приобретение знания, точнее, его преумножение, необходимо, по мнению Татищева, чтобы понять «физиологию» принятых и меняющихся порядков хозяйственной и политической жизни страны. Содержательно это смыкается с рас-

суждениями и структурированием общества У. Петти, который статистически стратифицировал экономическое состояние домохозяйств Англии второй половины XVII в. Тематически, знание как фактор прогресса (модернизации), культивирование способностей и лучших образцов хозяйственных практик (с лат. *cultura*, по Цицерону – возделывание души) рассматривается просветителем в сочинениях «Разговор двух приятелей о пользе науки и училищах», «Произвольное и согласное рассуждение и мнение собравшегося шляхетства русского о правлении государственном» [3]. Теоретическое обоснование своих идей В. Н. Татищев черпал у европейских мыслителей того времени; круг источников обширен, большинство он переводил сам либо привлекал сотрудников Академии наук. Теория естественного права в лице Г. Гроция, Ж. Бодена, Дж. Локка и особенно Х. Вольфа получила российское историческое преломление.

Готовя материалы к «Истории Российской», Татищев отмечает, что несколько раз за короткий период времени меняются формальные правила крестьянского выхода и Юрьева дня. Это нарушало и сложившиеся неформальные хозяйственные практики, и фундаментальные основания «ряда» податного населения и властвующей верхушки. Правомочия собственности В. Н. Татищев ставил во главу угла. В первой редакции «Истории...» он эскизно ставит проблему влияния права на изменения общества, его «порядки», выделяя божественные, церковные и юридические. Последние основываются на справедливости и должностовании. Моральное обоснование поступков и должествования субъектов влияет на поведение и изменения в обществе [2]. Примечательно, что синхронно об этом пишет английский философ Д. Юм в «Трактате о человеческой природе» (1739–1740), практически опираясь на одни и те же источники.

Знаковой интенцией и постоянным рефлексизирующим моментом в творчестве Татищева было обращение к политическим институтам. В «Разговоре двух приятелей...» он продолжает: «Что заключает в себе политика? Политика, или мудрость гражданская, происходит из закона естественного, но разность обстоятельств в том состоит, что оной учит разуметь, что право и что не право, сей же токмо о внешнем, что полезно или вредно быть может. Но сие двояко есть. Первое бо рассуждает о единственном человеке, другое об обществе целом... Но и власти во обществах суть разные, яко порядочные и чрезвычайные. В порядочных разумеется: 1) монархия, или единовластное, как-то Россия, Франция... 2) аристократия или избранными



несколькими персонами... 3) демократия, или общенародное, когда всё общество сами или каждое малое общество от себя, выбирая, определяют с полной мочью, об общей пользе советуют, как-то Голландия, Швейцария...» [3, с. 119]. Сравнивая властные отношения, суждения просветителя двойственны: отдавая предпочтение единовластии и следуя учению о государственной пользе того времени, он с одобрением высказывается о волеизъявлениях народа на Земских Соборах и учете его пожеланий в Судебниках и, особенно, в Соборном Уложении 1649 г. Татищев пишет: «...но понеже в великих всему народу собираться есть невозможно, и для того от неких сообществ, яко провинций или городов, станов, родов посылают выбранных по одному или по два с полной мочью, которые соборы, или сеймы, и парламент именуются» [3, с. 70]. Это суждение корреспондирует с концепциями XXI в. о естественном государстве, порядках ограниченного и открытого доступа, инклюзивных и эксклюзивных институтах.

### Результаты

Современная эволюционная теория пока только нащупывает узловые точки предметного поля исследований. Положения (пролегомены), которые выдвинул Василий Никитич Татищев, имеют ряд общих черт с концептуальными гипотезами данной теории и перспективное видение (по Д. Канеману) проблемы. Еще в 20-е гг. XX в. Ф. Найт указывал, что институты снижают неопределенность, а рост экономического знания этому способствует. Ссылаясь на него, Д. Норт выделил три источника институциональных изменений: демография, объем знаний и институты. Институциональная структура исходит из политической структуры, включая права собственности, и социальной структуры (нормы и концепции). Первая создает формальные экономические стимулы, вторая вызвана неформальными стимулами и опосредована культурными установками. «Действие экономической эволюции определяется именно институтами, в создании которых выражается интенциональность игроков» [5, с. 103]. Ф. Хайек в своих произведениях отмечал, что развитие эволюционной теории сопровождалось описанием явлений «с очень общими характеристиками: возникновение не в определенное время и не в определенном месте, а в широком пространственно-временном диапазоне изменений того или иного типа или скорее отсутствие других типов изменений в структуре эволюционного организма» [6, с. 270].

Ученые XVIII в. создавали «гипотетическую» (термин современной историографии)

историю формирования систем и структур, построенную на дедуктивных схемах. Типы институтов могут быть несовместимыми, исходя из разных психологических установок; «распознавание наличия условий... своего рода искусство»: это переключается с сочинением просветителя «Разговор двух приятелей...». Особенностью экономической политики, по Татищеву, «политика внутренняя или экономия», будет ограниченный присмотр со стороны государства. Его тезисам как бы вторит Ф. Хайек: «...мудрый законодатель или политик... постарается культивировать, а не контролировать силы социального процесса» [6, с. 277]. Особое внимание Татищева к социальным структурам можно характеризовать словами известного эволюциониста Л. Берталянди: «То, что называют структурами, суть медленные долгосрочные процессы, а функции – это быстрые и короткие процессы» [6, с. 292]. Это соответствует постоянному инициированию просветителем регулярности хозяйственно-технологических практики и совершенствованию. Российский исследователь В. Тамбовцев, моделируя процесс институциональных изменений, выделяет в нем блок «изменений знаний индивида»: процессы идут в конкретной, материальной среде; практики есть поведенческие регулярности; неформальные институты можно рассматривать как приспособление и как замещающую, альтернативную норму; институты собственности расширяют правомочия акторов, способствуют свободе и эволюции способов координации в обществе [7, с. 14, 31, 61].

Такие теоретические и методологические подходы вполне коррелируют с воззрениями и размышлениями В. Н. Татищева о значении, месте и условиях институциональных изменений при модернизации государства.

### Список литературы

1. Максимов В. А. Политическая экономия и модернизация общества XVIII века в России : экономико-социологические и институциональные подходы в творчестве В. Н. Татищева // Трансформационные процессы в экономике России : сб. науч. ст. Вып. 5. Саратов : Саратовский источник, 2013. С. 91–97.
2. Татищев В. Н. История Российская : в 7 т. Т. 7. М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР [Ленингр. отд-ние], 1968. 482 с.
3. Татищев В. Н. Избранные произведения. Л. : Наука, 1979. 464 с.
4. Татищев В. Н. Записки. Письма. 1717–1750 гг. М. : Наука, 1990. 440 с.
5. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М. : Изд. Дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 256 с.





6. Хайек Ф. А. Собр. соч. : в 19 т. Т. 15. Рынок и другие порядки. М. ; Челябинск : Социум, 2020. 604 с.
7. Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институтов. М. : Проспект, 2016. 176 с.

## References

1. Maksimov V. A. Political economy and modernization of society of the XVIII century in Russia: Economic-sociological and institutional approaches in the work of V. N. Tatishchev. *Transformatsionnye protsessy v ekonomike Rossii* [Transformational Processes in the Economy of Russia]. Iss. 5. Saratov, Saratovskiy istochnik Publ., 2013, pp. 91–97 (in Russian).
2. Tatishchev V. N. *Istoriya Rossiyskaya* [Russian History: in 7 vols.]. Vol. 7. Moscow, Leningrad, Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1968. 482 p. (in Russian).
3. Tatishchev V. N. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected Works]. Leningrad, Nauka Publ., 1979. 464 p. (in Russian).
4. Tatishchev V. N. *Zapiski. Pis'ma. 1717–1750 gg.* [Notes. Letters. 1717–1750]. Moscow, Nauka Publ., 1990. 440 p. (in Russian).
5. North D. *Ponimanie protsessa ekonomicheskikh izmeneniy* [Understanding the Process of Economic Changes]. Moscow, Publishing House of the State University of the Higher School of Economics, 2010. 256 p. (in Russian).
6. Hayek F. A. *Sobranie sochineniy: v 19 t. T. 15. Rynek i drugie poryadki* [Collected Works: in 19 vols. Vol. 15. The Market and Other Orders]. Moscow, Chelyabinsk, Sotsium Publ., 2020. 604 p. (in Russian).
7. Tambovtsev V. L. *Ekonomicheskaya teoriya institutov* [Economic Theory of Institutions]. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 176 p. (in Russian).

Поступила в редакцию 21.06.2021, после рецензирования 09.07.2021, принята к публикации 06.09.2021  
Received: 21.06.2021, revised 09.07.2021, accepted 06.09.2021



## УПРАВЛЕНИЕ

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 380–391  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 380–391  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-380-391>

Научная статья  
УДК 339.972(73)

### Государственно-частное партнерство в инновационной деятельности США

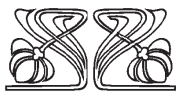
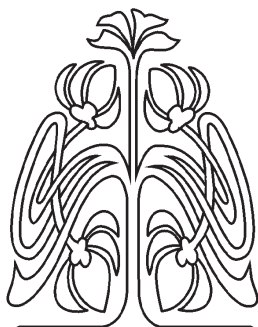
В. Н. Минат

Рязанский государственный агротехнологический университет имени П. А. Костычева, Россия, 390044, г. Рязань, ул. Костычева, д. 1

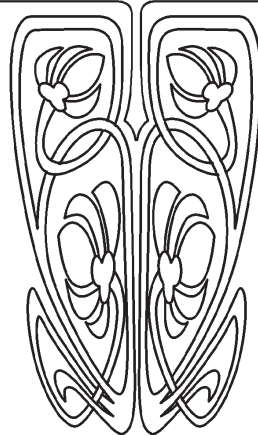
Минат Валерий Николаевич, кандидат географических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента, [minat.valera@yandex.ru](mailto:minat.valera@yandex.ru), <https://doi.org/0000-0002-8787-4274>

**Аннотация. Введение.** Предметом исследования выступает государственно-частное партнерство (ГЧП), способствующее посредством финансирования и стимулирования пространственному развитию инновационной деятельности в США. Как экономический феномен ГЧП рассматривается в качестве эффективного механизма интеграции инвесторов, бизнеса (прежде всего, венчурного) и государства, направленного на осуществление инновационного процесса на мезопространственном уровне – штатов и районов (субрегионов) США – в рамках региональных инновационных систем (РИС), способствующего территориальной дифференциации. **Теоретический анализ.** Раскрываются факторы и механизмы государственно-частного взаимодействия в пространстве соответствующих РИС штатов и субрегионов страны, характеризующиеся институциональной и функциональной ролью американских форм ГЧП в реализации инновационных проектов на региональном уровне. Формулируется гипотеза о неоднородности и неравномерности единого инновационного пространства США, одной из основ которой выступает дифференциальный характер государственного финансирования инновационной деятельности на региональном уровне. **Эмпирический анализ.** Показана корреляционная зависимость между индикативными показателями, отражающими уровень инновационного потенциала и характеризующими инновационную активность РИС штатов и субрегионов США в целом – с одной стороны, и степенью развития инновационного потенциала ГЧП в рамках РИС соответствующей территории – с другой стороны. Проведенная типологическая группировка РИС штатов на основе логнормального распределения отражает статистическую общность анализируемых показателей. **Результаты.** На основе имеющихся значений индексов, характеризующих инновационную деятельность РИС конкретных штатов и субрегионов США, а также расчета интегральных показателей, позволяющих оценить взаимодействие субъектов ГЧП, являющихся одновременно институционально-функциональными элементами соответствующих РИС, подтверждено гипотетическое положение о неравномерности инновационного развития США. В данном случае территориальная дифференциация инновационной деятельности Соединенных Штатов и ее влияние на пространственный аспект развития инновационной экономики, а следовательно, и на экономический рост определяется интенсивностью использования инновационного потенциала формами ГЧП, предполагающего инициативное финансирование и стимулирование инновационных бизнес-проектов за счет бюджетных средств, в РИС конкретных групп штатов и субрегионах США.

**Ключевые слова:** инновационная деятельность США, государственно-частное партнерство (ГЧП), региональная инновационная система (РИС), инновационный потенциал ГЧП



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





**Для цитирования:** Минат В. Н. Государственно-частное партнерство в инновационной деятельности США // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 380–391. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-380-391>

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

Article

## Public-private partnerships in US innovation

V. N. Minat

Ryazan State Agrotechnological University Named after P. A. Kostychev, 1 Kostycheva St., Ryazan 390044, Russia

Valerij N. Minat, [minat.valera@yandex.ru](mailto:minat.valera@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-8787-4274>

**Abstract. Introduction.** The subject of the research is public-private partnership (PPP), which contributes, through funding and incentives, to the spatial development of innovation in the United States. As an economic phenomenon, PPP is seen as an effective mechanism for integrating investors, business (primarily venture capital) and the state aimed at implementing the innovation process at the meso-spatial level – states and regions (subregions) of the United States – within the framework of regional innovation systems (RIS), contributing to territorial differentiation. **Theoretical analysis** reveals the factors and mechanisms of public-private interaction in the space of the corresponding RIS states and sub-regions of the country, characterized by the institutional and functional role of American forms of PPP in the implementation of innovative projects at the regional level. A hypothesis is formulated about the heterogeneity and unevenness of the united innovation space in the United States, one of the foundations of which is the differential nature of state financing of innovation activities at the regional level. **Empirical analysis.** A correlation is shown between indicative indicators reflecting the level of innovative potential and characterizing the innovative activity of the RIS of the states and subregions of the United States as a whole, on the one hand, and the degree of development of the innovative potential of PPP within the RIS of the corresponding territory, on the other hand. The carried out typological grouping of RIS states based on the lognormal distribution reflects the statistical commonality of the analyzed indicators. **Results.** Based on the available values of the indices characterizing the innovation activity of the RIS of specific states and subregions of the United States, as well as the calculation of integral indicators that make it possible to assess the interaction of PPP subjects, which are at the same time the institutional and functional elements of the corresponding RIS, a hypothetical statement about the unevenness of the US innovative development has been confirmed. In this case, the territorial differentiation of innovation in the United States and its impact on the spatial aspect of the development of an innovative economy, and, consequently, on economic growth, is determined by the intensity of the use of innovative potential by forms of PPP, which involves proactive financing and stimulation of innovative business projects at the expense of budgetary funds in the RIS of specific groups of states and sub-regions of the United States.

**Keywords:** US innovation activity, public-private partnership (PPP), regional innovation system (RIS), PPP innovation potential

**For citation:** Minat V. N. Public-private partnerships in US innovation. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 380–391 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-380-391>

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

## Введение

Инновационная деятельность, понимаемая в широком смысле как комплекс работ по созданию, освоению, распространению и использованию разнообразных инноваций, а в узком смысле как практическое использование интеллектуального и иного потенциала с целью генерации качественно нового инновационного продукта, несомненно, носит пространственно-временной характер. Реализация инновационной деятельности является предметом научного познания, предполагающего диалектическое единство инновационного процесса на разных уровнях: глобальном, международном – межстрановом (мегауровне), государственном (макроуровне), региональном внутристрановом (мезоуровне), а также в рамках микроуровневых систем – отдельных агентов-новаторов и организаций-новаторов. На каждом из представленных уровней познания инновационной деятельности исследователь выделяет объект, в рамках которого непосредствен-

но осуществляется инновационный процесс. Так, на государственном уровне таким объектом выступает *национальная инновационная система* (НИС), встроенная в качестве подсистемы в экономику государства. Функционирование и структурирование подсистем и элементов НИС, привязанных в своем развитии, размещении и взаимодействии к конкретной целостной территории, с точки зрения различных школ и направлений пространственной экономики, в рамках *концепции инновационной среды*, познается посредством такого научного конструкта (модели), как *региональная инновационная система* (РИС).

Считая обоснованным утверждение, что инновационная деятельность осуществляется на мезоэкономическом уровне в рамках многочисленных РИС – субнациональных пространственных единиц, именно этот феномен может быть, на наш взгляд, определен в качестве: во-первых, *ключевого объекта* в исследовании комплексной (состоящей из дополняющих друг друга структур) инновационной деятельности страны,



обладающей крупной и качественно неоднородной территорией и значительной численностью населения, диверсифицированной экономикой знаний, инновационно ориентированной стратегией регионального развития, осуществляемой в рамках соответствующих программ, нацеленных на эффективное использование региональных ресурсов: высококвалифицированных кадров, результатов НИОКР и т.д. в целостном инновационном процессе; во-вторых, *динамического явления*, связывающего в пространстве и времени макроуровневую систему – непосредственно НИС с ее особенностями и масштабами, существующую на более высоком иерархическом уровне, и еще более многочисленные микроуровневые системы (фирмы, компании, предприятия).

Все перечисленные положения, на наш взгляд, отражены в формировании инновационной динамики Соединенных Штатов Америки – передовой по многим позициям страны современного мира, находящейся вместе с тем в «точке бифуркации» своего системно-исторического развития. Тем более что *программное развитие территорий* страны, реализуемое в США на протяжении как минимум 70 последних лет, сопровождается нарастанием тенденций концентрации, интеграции и прямого сращивания государственных структур с бизнесом, обслуживаемым сетью коммерческих и некоммерческих организаций. Одной из таких перспективных форм функционального, правового и институционального объединения государства, инвесторов и бизнеса на основе повышения эффективности реализации различных проектов стало *государственно-частное партнерство* (ГЧП).

По уровню развития ГЧП, рассчитанному на основе многочисленных количественных (например, суммы объемов работ) и качественных (в частности, отражающих эффективность) критериев, Соединенные Штаты в конце 2010-х гг. занимали 3-е место в мире, уступив Великобритании и Австралии [1].

Ориентация на государственно-частное софинансирование и совместное стимулирование инновационно ориентированной социально-экономической системы США, имеющих федеративное внутригосударственное устройство, особенно четко просматривается на региональном уровне общественных отношений. Таким образом, важное значение изучения опыта развития и функционирования американских ГЧП как элементов РИС актуально теоретически и интересно с практической точки зрения для формирования подходов к оценке инновационной активности и использования регионального инновационного потенциала в рамках ГЧП пространственно-тер-

риториальных образований других стран с аналогичной формой государственного устройства, в частности Российской Федерации.

Выделяя РИС штатов США в качестве *объекта настоящего исследования*, автор не забывает, что вышеупомянутые школы пространственной экономики отнюдь не постулируют развитие инноваций в рамках административных границ. В настоящей работе выявление пространственных аспектов инновационной деятельности и характеристика соответствующих территориальных образований мезоуровня, статистически отраженное в границах соответствующих штатов, расположенных в рамках девяти субрегионов (статистико-экономических районов Бюро Ценза США), состоящих из государственно-территориальных единиц – штатов, рассматривается нами в русле *гипотезы о неоднородности и неравномерности экономики страны* под влиянием (позитивным или негативным) процессов, вызванных этой дифференциацией. Указанное гипотетическое положение является *теоретической и методологической базой* исследования зависимости между уровнем инновационной активности, использования инновационного потенциала, реализуемого в формах ГЧП РИС штатов, субрегионов и страны в целом.

*Цель настоящей работы* – выявление тенденций пространственной неоднородности РИС штатов США, вызванных различным сочетанием таких факторов инновационной деятельности, как инновационная активность и уровень использования инновационного потенциала в ГЧП.

### Теоретический анализ

В ряду многочисленных исследований, посвященных заявленной во введении проблематике, базовое положение автор отводит теоретико-методологическим работам, объектом исследования которых выступают конкретные и абстрактные инновационные пространственные системы, соответствующие так называемой североамериканской модели РИС [2–4]. Обзор представленных и многих других работ, результаты которых «преломлены» в аспекте исследования пространственной организации инновационной деятельности – *региональной дифференциации в рамках единого инновационного пространства*, позволяет вывить структурно-содержательную сущность основных категорий (применительно к предмету нашего исследования).

В частности, под *РИС штата США* мы будем понимать специфическую пространственную форму организации инновационной деятельности, являющуюся результатом реализации *программы развития территории*, включающей





элементы инновационно-производственного «ядра», многофункциональной инфраструктуры и институциональную среду [5]. Универсальными элементами данных РИС выступают: ГЧП в сфере венчурного бизнеса, региональные (территориальные) формы научно-производственной интеграции (НПИ), бизнес-инкубаторы, национальные и промышленные лаборатории, региональные инновационные кластеры (РИК) и др. При этом североамериканская модель РИС характеризуется определенным набором системно-структурных признаков: сложностью структуры и взаимосвязанностью элементов, наличием всех этапов инновационного процесса, активной и взаимодополняющей ролью бизнеса и органов власти, расширением предпринимательской деятельности вузов, открытостью для международного сотрудничества и др. Проведенные автором исследования показали, что вышеперечисленные элементы РИС и признаки существования последних в настоящее время определяют «лицо» инновационной экономики большинства штатов и субрегионов США [6], не говоря уже о метрополитенских ареалах [7], представленных сплошными урбанизированными территориями, где отмечается сверхконцентрация инновационной деятельности во всех ее проявлениях.

Каждый из взаимосвязанных элементов РИС в рамках субъектно-объектной структуры имеет свои функции, важнейшими из которых выступают функции по формированию и реализации *инновационного потенциала* (ИП), под которым автор, основываясь на опыте как российских [8, 9], так и американских [1] специалистов, понимает:

– в широком смысле – как комплекс предпосылок, достаточных для перехода экономики, сконцентрированной на территории конкретного штата, субрегиона или США в целом, на новый качественный уровень развития;

– в узком смысле – как возможность и способность РИС определенного пространственного уровня формировать и использовать инновационные ресурсы для осуществления полномасштабного инновационного процесса, результатом которого является конечный инновационный продукт.

В свою очередь, сформированный и накопленный ИП, как представляется автору, напрямую определяет *инновационную активность* (ИА) создаваемых и развивающихся (эволюционирующих) элементов конкретной РИС. Такая активность на региональном уровне воспринимается в качестве целенаправленной деятельности по освоению и использованию ИП, производству

новшеств, созданию новых технологий, формированию условий и среды (в том числе правовой) инновационной деятельности, внедрению инноваций и т. д. [10]. Следовательно, категория ИА представляется более обширной, чем категория ИП, включая последнюю как свою первооснову, охватывая, помимо инновационно-ресурсной базы, производство (создание), реализацию и распределение инноваций в рамках региона и за его пределами.

Обоснование важной роли ГЧП в функционировании американских РИС предложено американскими учеными З. Т. Абелем [1] и Б. Карбелли [11], общей результирующей частью работ которых можно считать эмпирическую доказанность успешного функционирования различных форм ГЧП в качестве базы инновационной деятельности в США (на макро- и мезоуровне), в том числе в качестве важнейшего инструмента повышения эффективности НИС, гибко применяемого федеральным правительством. При помощи ГЧП государство решает задачи по оптимизации использования ресурсов, социально-экономическому развитию территорий, сокращению рисков рыночной экономики.

#### **Эмпирический анализ**

Сложность в выборе методических подходов как к непосредственно градации показателей, отраженных в официальной американской статистике, так и к анализу и оценке ИП и ИА РИС штатов США определяется, прежде всего, широким спектром («охватом») предмета исследования. Ставится задача не просто объединить статистико-экономические приемы и показатели, необходимые для анализа и оценки каждого из изучаемых феноменов (ИП, ИА, ГЧП) в рамках объекта исследования, но и доказательно увязать полученные результаты по каждому из них между собой. Выбранная методика позволяет обосновать взаимосвязь имеющегося, формируемого и реализуемого ИП с развитием ИА в рамках конкретных РИС штатов США, исходя из результатов направленной деятельности тех элементов этих РИС, которые представлены разными формами ГЧП по использованию инновационных ресурсов.

Для выполнения поставленной задачи по формированию заявленной методики исследования автором использован следующий алгоритм действий.

Прежде всего, отметим, что американские исследователи уделяют большое внимание индексам и показателям, характеризующим преимущественно ИА в целом по стране, связанным,



в частности, с рейтингованием регионов. Наиболее известными рейтингами регионального инновационного развития (РИР), применяемыми в США, являются: *Portfolio Innovation Index, PII* [12]; *State New Economy Index, SNEI* [13]. «Американский *PII*, разрабатываемый при содействии Министерства торговли США для американских штатов и округов (которых насчитывается свыше 3000), состоит из четырех блоков: человеческий капитал (*human capital*), экономическая динамика (*economic dynamics*), производительность и занятость (*productivity and employment*) и благосостояние (*economic well-being*). Таким образом, содержательно в нем также представлено разделение показателей на условия – первые два блока (равным по вкладу, им в совокупности присваивается вес 60% в интегральном индексе) и на результаты – последние два (весовые коэффициенты равны 30 и 10% соответственно)» [14, с. 7].

Результаты трансформации экономики региона по рейтингу *SNEI* оцениваются по следующим направлениям: «работники наукоемкого сектора экономики и высококвалифицированные работники (доля и прирост); степень глобализации/открытости экономики; экономическая динамика (показатели ведения бизнеса); цифровая экономика (степень развития сектора ИКТ), инновационный потенциал как набор разных параметров развития инновационной сферы (включая условия и результаты инновационной деятельности)» [14, с. 8].

Отражает инновационную «емкость» территорий список штатов США по Американскому индексу человеческого развития – *List of U.S. states by American Human Development Index, HDI* [15]. *HDI* ежегодно рассчитывается для измерения и сравнения уровня и ожидаемой продолжительности жизни, здоровья, образованности и иных характеристик человеческого капитала (потенциала) конкретной территории США.

Для приведения к «общему знаменателю» всех имеющихся индексов вычисляется их среднее значение за период 2015–2019 гг.

Учет и использование указанных индексов можно считать первым шагом выбранного алгоритма действий, направленным на сбор и синтез уже готовых к анализу данных по ИА РИС штатов США, в числе которых выделяются блоки (группы) показателей, характеризующих ИП штатов. Индекс *HDI* преимущественно отражает уровень развития человеческого капитала в интересующем нас разрезе – одного из важных элементов ИП и базиса ИА и инновационной деятельности в целом по каждому из штатов США.

Вторым шагом представляется необходимость проведения собственных расчетов интегрального показателя уровня ИП, используемого различными формами ГЧП РИС штатов США, для последующей статистико-экономической оценки уровня этого потенциала в разрезе конкретных штатов. Для этого изначально определяется комплекс из 22 панельных данных (относительных и абсолютных показателей), рассчитанных как средняя величина за тот же пятилетний период времени с 2015 по 2019 г. и сгруппированных в разделы на основе:

– результатов инновационной деятельности форм ГЧП (доля инновационных товаров, работ и услуг в общем объеме произведенных товаров, выполненных работ и предоставленных услуг экономикой штата, удельный вес инновационно-активных организаций и т.п.);

– затрат на осуществление инновационного процесса с использованием всех форм ГЧП (затраты на НИОКР, затраты организаций-новаторов на технологические инновации);

– качества и количества человеческого капитала, используемого в ГЧП (численности специалистов высшей квалификации, занятых в НИОКР, показателей инновационной активности вузов США и др.);

– наличия институциональной структуры инновационного процесса и использования инновационно-внедренческой инфраструктуры ГЧП (число/доля различных организационно-территориальных форм ГЧП в инновационной деятельности, показатели информатизации и цифровизации инновационного процесса и т.п.).

Интегральный показатель уровня ИП, используемого ГЧП РИС штата США, рассчитывается по формуле

$$IP_{i \text{ ГЧП}} = \frac{\sum_{j=1}^m x'_{ij}}{m}, \quad (1)$$

где  $IP_{i \text{ ГЧП}}$  – интегральный показатель уровня ИП ГЧП РИС штата США;  $x'_{ij}$  – нормированное среднее за 2015–2019 гг. значение  $j$ -й характеристики  $i$ -го штата;  $m$  – число характеристик.

Абсолютные показатели преобразуются в относительные величины и для устранения единиц измерения нормализуются по формуле

$$x'_{ij} = x_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}, \quad (2)$$

где  $x'_{ij}$  – нормированное среднее за 2015–2019 гг. значение  $j$ -й характеристики  $i$ -го штата;  $x_{ij}$  – среднее за 2015–2019 гг. значение  $j$ -го показателя по  $i$ -му штату США.

С целью выявления корреляционной зависимости между индексами, представленными



ми в официальной американской статистике, раскрывающие в основном ИА РИС штатов США – с одной стороны, и самостоятельно рассчитанными интегральными показателями уровня ИП ГЧП этих же объектов исследования – с другой стороны, проводится расчет ранговой и линейной корреляции между ними.

Вычисление коэффициента ранговой корреляции Спирмена включает этапы:

1) сопоставить каждому из значений признаков свой ранг (для одинаковых значений ранг вычисляется как среднее арифметическое рангов);

2) найти сумму квадратов разностей рангов:  $d_i - \sum d_i^2$ ;

3) вычислить значение коэффициента Спирмена по формуле  $\rho = 1 - 6 \sum d_i^2 / (n^3 - n)$ ;

4) проверить значимость коэффициента по критерию Стьюдента или установить тесноту связи по шкале Чеддока: 0,3 или меньше – слабая связь, 0,4–0,7 – средняя, 0,7–0,9 – высокая теснота, 0,9–1 – крайне высокая.

Линейный коэффициент корреляции Пирсона показывает тесноту линейной взаимосвязи и изменяется в диапазоне от –1 до 1; –1 означает полную (функциональную) линейную обратную взаимосвязь; 1 – полную (функциональную) линейную положительную взаимосвязь; 0 – отсутствие линейной корреляции, но не обязательно взаимосвязи.

Третьим, заключительным, шагом выполняется типологическая группировка штатов США, РИС которых объединяются на основе статистической общности взаимодействия показателей, приведенных как в форме соответствующих индексов, характеризующих ИА, полученных автором в готовом виде из официальных источников, так и интегральных показателей, характеризующих уровень ИП ГЧП РИС каждого штата, рассчитанных самостоятельно. Данная группировка призвана:

– во-первых, подтвердить, либо опровергнуть гипотезу о неоднородности и неравномерности инновационного развития в пространстве Соединенных Штатов, сложившихся под влиянием (позитивным или негативным) процессов, вызванных этой дифференциацией и отраженных с помощью соответствующих индексов и интегральных показателей;

– во-вторых, выявить конкретные типы РИС штатов США в разрезе их ИА и уровня ИП, используемого разными формами ГЧП, посредством проверки имеющихся значений индексов и полученных значений интегрального

показателя на соответствие эмпирического распределения одному из теоретических законов: нормальному или логарифмически нормальному (логнормальному). При этом разноуровневые значения указанных индексов и интегрального показателя приводятся к сопоставимым случайным величинам в логнормальном распределении. Алгоритм типологической группировки территориальных образований (регионов) изложен и апробирован в работе К. А. Зайкова [9, с. 141–142, 145–148].

## Результаты

На основе используемого статистического, теоретико-методологического и методического аппарата взятые из источников официальной американской статистики интересующие нас индексы и рассчитанные интегральные показатели по всем штатам и Округу Колумбия, относимых по классификации Бюро цензов США к соответствующим субрегионам (статистико-экономическим районам) и обладающих собственными РИС, сведены в табл. 1.

Анализ данных табл. 1 и расчет коэффициентов ранговой и линейной корреляции в период 2015–2019 гг. убедительно указывают:

1) как на высокую корреляционную связь между показателями, характеризующими ИА и уровень ИП ГЧП в РИС штатов США – официальных индексов и рассчитанного интегрального показателя, так и на чрезвычайно высокую тесноту взаимосвязи непосредственно между уровнем сформированного и используемого формами ИП ГЧП и ИА РИС в пространстве США. Во всех случаях выявляется высокая корреляционная зависимость;

2) на наличие четких и при этом многоуровневых «центр-периферийных» тенденций в развитии РИС штатов США. На первом уровне – между субрегионами США, на втором уровне – в пределах каждого отдельно взятого субрегиона, где ярко выражены РИС конкретных штатов, обладающих наиболее высокими показателями развития ИП ГЧП и ИА (составляющие геоэкономический «центр»), и штатов с менее развитыми РИС по интересующим нас показателям (относимые к «полупериферии» и «периферии» пространственного развития инновационной деятельности).

Представленные положения указывают на интеграционную пространственную взаимосвязь на всех уровнях организации и функционирования РИС штатов и более крупных образований РИС США за счет не просто количественной оценки ИП ГЧП, а посредством различий в качественных характеристиках ИА.



Таблица 1 / Table 1

Показатели, характеризующие инновационную активность (ИА) и уровень инновационного потенциала (ИП), используемого различными формами государственно-частного партнерства (ГЧП) как элемента региональных инновационных систем (РИС) штатов США в среднем за период 2015–2019 гг.

Indicators characterizing innovative activity (IA) and the level of innovative potential (IP) used by various forms of public-private partnership (PPP) as an element of regional innovation systems (RIS) of the US states on average for the period 2015–2019

РИС штатов в пространстве субрегионов State Regional Innovation Systems in subregional space		Индексы ИА Innovative Activity Indices			$IP_{i ГЧП}$
		Индексы РИП / Regional Innovative Development Indexes		HDI	
		PII	SNEI		
1		2	3	4	5
Новая Англия	Вермонт	53,27	54,78	4,73	0,2729
	Коннектикут	68,53	71,42	5,47	0,5847
	Массачусетс	77,38	83,75	5,58	0,6332
	Мэн	52,44	53,24	4,67	0,2826
	Нью-Гэмпшир	72,37	76,38	5,48	0,5783
	Род-Айленд	67,24	70,21	5,36	0,5528
	в среднем по субрегиону	65,21	68,30	5,26	0,4841
Средне-атлантические штаты	Нью-Джерси	74,48	78,05	5,47	0,6018
	Нью-Йорк	80,74	86,41	5,82	0,6292
	Пенсильвания	72,16	76,34	5,44	0,5785
	в среднем по субрегиону	75,79	80,27	5,58	0,6011
Северо-восточный Центр	Висконсин	49,27	51,37	4,23	0,2683
	Иллинойс	55,87	58,03	4,52	0,3410
	Индиана	63,22	67,15	4,74	0,4997
	Мичиган	56,83	58,32	4,46	0,3385
	Огайо	64,49	68,48	4,70	0,5104
	в среднем по субрегиону	57,93	60,67	4,53	0,3916
Северо-западный Центр	Айова	57,46	60,12	4,63	0,3248
	Канзас	52,20	54,88	4,59	0,2881
	Миннесота	49,24	53,26	4,25	0,2872
	Миссури	65,41	69,33	4,78	0,5293
	Небраска	33,73	35,62	3,43	0,2183
	Северная Дакота	27,58	29,25	2,82	0,1064
	Южная Дакота	26,63	28,42	2,73	0,1022
	в среднем по субрегиону	44,61	47,27	3,89	0,2652
Южно-атлантические штаты	Виргиния	36,88	38,25	2,92	0,2487
	Делавэр	49,18	51,28	4,33	0,3418
	Джорджия	41,05	43,18	3,77	0,2920
	Западная Виргиния	52,23	54,32	4,93	0,3184
	Мэриленд	71,37	76,11	6,46	0,5822
	Северная Каролина	65,28	68,33	6,11	0,4041
	Флорида	68,92	70,88	6,37	0,4872
	Южная Каролина	60,02	64,24	5,65	0,3982
	Округ Колумбия	82,84	85,60	7,39	0,6529
	в среднем по субрегиону	58,64	61,35	5,33	0,4139





Окончание таблицы 1 / End of the Table 1

1		2	3	4	5	
Юго-восточный Центр	Алабама	33,17	36,04	2,64	0,2272	
	Кентукки	35,27	39,30	2,99	0,2540	
	Миссисипи	49,85	56,13	5,12	0,3679	
	Теннесси	41,23	46,27	4,28	0,2846	
	в среднем по субрегиону	39,88	44,44	3,76	0,2834	
Юго-западный Центр	Арканзас	37,50	41,83	2,68	0,2887	
	Луизиана	50,36	54,33	4,37	0,3248	
	Оклахома	35,63	38,06	2,28	0,2253	
	Техас	70,14	74,36	7,18	0,5875	
	в среднем по субрегиону	48,41	52,15	4,13	0,3566	
Горные штаты	Айдахо	32,26	34,51	3,18	0,2104	
	Аризона	41,83	44,04	3,77	0,2542	
	Вайоминг	24,67	25,83	2,64	0,1004	
	Колорадо	55,27	57,14	4,63	0,3425	
	Монтана	22,34	24,11	2,28	0,1012	
	Невада	64,32	66,88	5,24	0,4912	
	Нью-Мексико	68,85	69,36	5,38	0,5188	
	Юта	37,28	39,47	3,31	0,2873	
	в среднем по субрегиону	43,35	45,17	3,80	0,2883	
Тихоокеанские штаты	Калифорния	94,35	96,93	6,94	0,6892	
	Орегон	64,19	65,81	4,21	0,3937	
	Вашингтон	68,48	68,74	4,74	0,4228	
	Аляска	26,05	26,77	2,46	0,1190	
	Гавайские острова (Гавайи)	32,76	32,93	3,62	0,2724	
	в среднем	по всему субрегиону	57,17	58,24	4,39	0,3794
		по основной континентальной части субрегиона (без Аляски и Гавайских о-вов)	75,67	77,16	5,30	0,5019
Ранговая корреляция с $IP_{iГЧП}$		0,81	0,80	0,75	–	
Линейная корреляция с $IP_{iГЧП}$		0,78	0,76	0,70	–	

Примечание. Рассчитано по: [12, 13, 15, 16, 17].

Углубить и конкретизировать представление о диалектически едином *процессе интеграции и дифференциации инновационного пространства США* позволяет типология РИС штатов страны, приведенная в табл. 2.

Логнормальное распределение РИС штатов США по сочетанию приведенных показателей ИА и уровня ИП ГЧП, разграничиваемое на основе расчета критических точек качественного перехода (переходов) состояний, позволяет выделить восемь типов РИС соответствующих территориально-структурных образований. Некоторые из них, где уровень ИП и ИА прямо соответствует по характеристикам (например,

значение ИА и уровня ИП ГЧП выше среднего), можно условно отнести к основным типам (I, II, IV, VI, VIII), а остальные, где наблюдается разноуровневое сочетание ИП ГЧП и ИА, – к переходным типам (III, V, VII).

Полученное типологическое разнообразие, основанное на многовариантном сочетании показателей уровня ИП ГЧП и ИА РИС штатов США, отражает сложные тенденции пространственного развития инновационной деятельности в этом макрорегионе США, проявляющиеся следующим образом.

Во-первых, в групповом преобладании типов РИС штатов с высокими показателями ИП ГЧП



Таблица 2 / Table 2

**Типология региональных инновационных систем (РИС) штатов США на основе логнормального распределения средних значений интегральных показателей за период 2015–2019 гг.**  
**Typology of regional innovation systems (RIS) of the US states based on the lognormal distribution of the average values of the integral indicators for the period 2015–2019**

Тип / Type	Характеристика / Feature	Типичные штаты / Typical states	PII	SNEI	HDI	IP <sub>i</sub> ГЧП
РИС штатов каждого типа / Regional Innovation Systems of each state type						
I	Низкий уровень ИА и ИП ГЧП	Северная Дакота, Южная Дакота, Вайоминг, Монтана, Аляска	(-∞; -2,112]	(-∞; -2,174]	(-∞; -2,002]	(-∞; -2,086]
II	Уровни ИА и ИП ГЧП ниже среднего	Небраска, Алабама, Оклахома, Айдахо	(-2,112; -1,932]	(-2,174; -1,963]	(-2,002; -1,833]	(-2,086; -1,988]
III	Уровень ИП ГЧП ниже среднего в сочетании со средним значением ИА	Виргиния, Кентукки, Арканзас, Аризона, Юта, Гавайи	(-1,932; -1,764]	(-1,963; -1,779]	(-1,833; -1,648]	(-1,988; -1,794]
IV	Средний уровень ИА и ИП ГЧП	Висконсин, Миннесота, Джорджия, Теннесси	(-1,764; -1,581]	(-1,779; -1,608]	(-1,648; -1,512]	(-1,794; -1,503]
V	Среднее значение ИА в сочетании с уровнем ИП ГЧП выше среднего	Вермонт, Мэн, Канзас	(-1,581; -1,376]	(-1,608; -1,461]	(-1,512; -1,333]	(-1,503; -1,399]
VI	Значения ИА и ИП ГЧП выше среднего	Иллинойс, Мичиган, Айова, Делавэр, Западная Виргиния, Южная Каролина, Миссисипи, Луизиана, Колорадо	(-1,376; -1,202]	(-1,461; -1,229]	(-1,333; -1,161]	(-1,399; -1,223]
VII	Сочетание значений ИА выше среднего с высоким значением ИП ГЧП	Индиана, Огайо, Миссури, Северная Каролина, Флорида, Невада, Нью-Мексико, Орегон, Вашингтон	(-1,202; -1,088]	(-1,229; -1,096]	(-1,161; -1,071]	(-1,223; -1,049]
VIII	Высокий уровень ИА и ИП ГЧП	Коннектикут, Массачусетс, Нью-Гэмпшир, Род-Айленд, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Пенсильвания, Мэриленд, Округ Колумбия, Техас, Калифорния	(-1,088; 0]	(-1,096; 0]	(-1,071; 0]	(-1,049; 0]

Примечание. Рассчитано по: [12, 13, 15, 16, 17].



и ИА и сочетанием высокого значения ИП ГЧП с ИА выше среднего (типы VIII и VII) – 20 из 51 (39%) исследуемых территориальных образований, относимых нами к «центру» инновационного развития США. Указанный «геоинновационный центр» США составляют субрегионы Новая Англия, Среднеатлантические штаты (причем на 100%), Тихоокеанские штаты (при условии расчета их основной континентальной части). Таким образом, в пространстве США центральное положение инновационных «локомотивов» занимают субрегионы, географически расположенные на противоположных побережьях страны, увязывая на себя субрегионы «полупериферийных» типов инновационного развития.

Во-вторых, обозначенные выше как «полупериферийные» субрегионы – Северо-восточный Центр, Южноатлантические штаты, – обладая некоторыми РИС штатов VIII (Мэриленд, Округ Колумбия) и VII типов (Северная Каролина, Флорида), преимущественно включают РИС штатов VI типа. Общее для «полупериферийных» субрегионов состоит в том, что РИС, составляющих их штатов, результативно и эффективно проявляют ИА, полноценно используя имеющийся ИП ГЧП.

В-третьих, исходя из характеристики РИС штатов V типа (две из которых расположены в пределах Новой Англии, относимой к «центру», а РИС штата Канзас – к «периферии»), можно считать ИА, проявляемую в РИС этих штатов недостаточной, в сравнении с уровнем имеющегося ИП ГЧП. Следовательно, будущее инновационного развития, вполне возможно, имеет перспективы к росту именно здесь. По этой причине РИС трех штатов указанного типа трудно персонифицировать в рамках «центр-периферийной» концепции.

В-четвертых, многообразием отличается группировка «периферийных» в инновационном развитии штатов США, включающая субрегионы Северо-западный Центр, Юго-восточный Центр, Юго-западный Центр и Горные штаты. В «периферийном» инновационном пространстве располагаются РИС двух из четырех штатов IV группы (Миннесота, Теннесси), отличающиеся средними показателями ИА и уровня ИП ГЧП, но ее основы составляют РИС штатов I–III групп, причем почти стопроцентно относимых к субрегионам инновационной «периферии» (за исключением Висконсина, Гавайских островов и Аляски). Самую многочисленную группу составляют штаты, РИС которых выделена в переходный III тип, характеризующийся сочетанием средних показателей ИА с уровнем ИП

ГЧП ниже среднего. Несомненно, превышение показателей ИА над уровнем ИП ГЧП связано с тесными взаимоотношениями элементов РИС этих штатов (как в сфере НИОКР, так и по линии агентов-новаторов и организаций-новаторов) с аналогичными системами соседних и близко расположенных штатов с высокоразвитой инновационной деятельностью, что как раз и подчеркивает их явную «периферийность» в ориентации инновационного развития.

Подводя общий итог, отметим, что проведенный анализ и предложенная оценка уровня ИП ГЧП и ИА как сочетание экономических свойств (факторов) конкретных РИС, позволившие провести типологическую группировку последних, позволили автору обосновать ряд тенденций пространственной неоднородности инновационной деятельности, осуществляемой РИС штатов США и использования данного опыта.

*Первая тенденция* состоит в широком пространственном многообразии РИС штатов США, что определяет не только неоднородный геоэкономический «рисунок» инновационной деятельности как на уровне субрегионов (рассмотренных подробно), так и внутри каждого из них по «центр-периферийному» принципу, но и указывает на вариативность сочетаний уровня ИП ГЧП и ИА, характерных для различных объектов настоящего исследования. Данный факт указывает на диалектическое единство инновационной деятельности как пространственного экономического фактора развития целостных территорий мезоуровня.

*Вторая тенденция*, связанная с методическим подходом к исследованию ИП ГЧП и ИА РИС штатов США, раскрывается в переходе количественных характеристик исследуемых объектов на качественный уровень, отражаемый в виде как соответствующих индексов, используемых в американской науке и практике, так и непосредственно рассчитанных автором интегральных показателей, имеющих высокую корреляцию с ними. Подобный подход, на наш взгляд, небезынтересен для использования в эмпирических исследованиях ИП ГЧП и ИА, а также иных характеристик/факторов инновационной деятельности других пространственных образований, имеющих отношение в том числе и к России, где указанная выше дифференциация регионов по показателям «инновационности» еще более рельефна и неоднородна, чем в США.

Отмеченные тенденции подтверждают гипотезу о неоднородности и неравномерности в



развитии экономики территорий страны под влиянием процессов, вызванных дифференциацией пространственных структур, в рамках которых осуществляется инновационная деятельность.

### Список литературы

1. Abel Z. T. Innovation potential of individual states of the Midwest // *Journal of Economic Perspectives*. 2017. Vol. 31, № 1. P. 177–208.
2. Бухарова Е. М. Опыт США и ФРГ в развитии региональных инновационных систем // *Инновации*. 2013. № 1 (171). С. 68–75.
3. Лапаев С. П. Опыт развитых стран по формированию инновационной модели развития регионов // *Вестник Оренбургского государственного университета*. 2012. № 8 (144). С. 123–132.
4. Furman J. L., Porter M. E., Stern S. The determinants of national innovation capacities // *Research Policy*. 2002. Vol. 31, iss. 6. P. 899–933. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00152-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00152-4)
5. Минат В. Н. Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США // *Федерализм*. 2020. № 4. С. 173–188. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-173-188>
6. Минат В. Н. Особенности функционирования региональных инновационных систем в штатах Севера США // *Вестник НГУЭУ*. 2020. № 3. С. 198–213. <https://doi.org/10.34020/2073-6495-2020-3-198-213>
7. Минат В. Н. Типы территориальных форм национальной инновационной системы США и их концентрация в городских агломерациях // *Инновации*. 2020. № 5 (259). С. 68–80. <https://doi.org/10.26310/2071-3010.2020.259.5.010>
8. Антоненко И. В. Национальная инновационная система как основа формирования и реализации инновационного потенциала региональной экономики // *Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика*. 2019. Т. 21, № 4. С. 99–109. <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2019.4.10>
9. Зайков К. А. К вопросу оценки уровня инновационного потенциала субъектов Российской Федерации // *Вестник НГУЭУ*. 2019. № 1. С. 134–151.
10. Монахов И. А. Индикаторы и показатели инновационной активности стран и территориальных образований : зарубежный опыт // *Вестник Тверского государственного университета. Серия : Экономика и управление*. 2013. № 3. С. 35–49.
11. Carbelli B. Innovation Activity. Regional experience of economic development // *The American Economic Review*. 2018. Vol. 108, № 6. P. 1288–1321.
12. Innovation in American Regions. URL: <http://www.stat-samerica.org/innovation/index.html> (дата обращения: 20.12.2020).
13. State New Economy Index. Benchmarking Economic Transformation in the States // Information Technology and Innovation Foundation (ITIF). URL: <http://www2.itif.org/state-new-economy-index> (дата обращения: 20.12.2020).

14. Баринаева В. А., Земцов С. П., Семенова Р. И. Некоторые методологические подходы к рейтингованию регионов по результатам инновационной деятельности. М. : РАНХиГС при Президенте РФ, 2017. 220 с.
15. List of U.S. states by American Human Development Index. URL: [https://ru.qaz.wiki/wiki/List\\_of\\_U.S.\\_states\\_by\\_American\\_Human\\_Development\\_Index](https://ru.qaz.wiki/wiki/List_of_U.S._states_by_American_Human_Development_Index) (дата обращения: 20.12.2020).
16. Human Development Indices and Indicators. Statistical Update Briefing note for countries on the 2020. Statistical Update. United States. URL: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/USA.pdf> (дата обращения: 20.12.2020).
17. National Science Foundation. National Science Board. Science and Engineering Indicators. URL: <https://ncses.nsf.gov/pubs/nsb2020> (дата обращения: 20.12.2020).

### References

1. Abel Z. T. Innovation potential of individual states of the Midwest. *Journal of Economic Perspectives*, 2017, vol. 31, no. 1, pp. 177–208.
2. Buharova E. M. Experience of the USA and Germany in the development of regional innovation systems. *Innovatsii* [Innovations], 2013, no. 1 (171), pp. 68–75 (in Russian).
3. Lapaev S. P. Experience of developed countries in the formation of an innovative model of regional development. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik Orenburg State University], 2012, no. 8 (144), pp. 123–132 (in Russian).
4. Furman J. L., Porter M. E., Stern S. The determinants of national innovation capacities. *Research Policy*, 2002, vol. 31, iss. 6, pp. 899–933. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00152-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00152-4)
5. Minat V. N. Public regional policy and the development of regional innovation systems in the USA. *Federalism*, 2020, no. 4, pp. 173–188 (in Russian). <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-173-188>
6. Minat V. N. Features of the functioning of regional innovation systems in the states of the North of the United States. *Vestnik NGUEU* [Bulletin of NSUEU], 2020, no. 3, pp. 198–213 (in Russian). <https://doi.org/10.34020/2073-6495-2020-3-198-213>
7. Minat V. N. Types of territorial forms of the US national innovation system and their concentration in urban agglomerations. *Innovatsii* [Innovations], 2020, no. 5 (259), pp. 68–80 (in Russian). <https://doi.org/10.26310/2071-3010.2020.259.5.010>
8. Antonenko I. V. National innovation system as a basis for forming and implementing the regional economy innovation capacity. *Journal of Volgograd State University. Economics*, 2019, vol. 21, no. 4, pp. 99–109 (in Russian). <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu2019A10>
9. Zaykov K. A. To the question of the assessment of the Russian Federation regions innovative potential level. *Vestnik NGUEU* [Bulletin of NSUEU], 2019, no. 1, pp. 134–151 (in Russian).





10. Monakhov I. A. Indicators and indicators of innovative activity of countries and territorial entities: foreign experience. *Vestnik TvGU. Series: Economics and Management*, 2013, no. 3, pp. 35–49 (in Russian).
11. Carbelli B. Innovation Activity. Regional experience of economic development. *The American Economic Review*, 2018, vol. 108, no. 6, pp. 1288–1321.
12. *Innovation in American Regions*. Available at: <http://www.statsamerica.org/innovation/index.html> (accessed 20 December 2020).
13. State New Economy Index. Benchmarking Economic Transformation in the States. *Information Technology and Innovation Foundation (ITIF)*. Available at: <http://www2.itif.org/state-new-economy-index> (accessed 20 December 2020).
14. Barinova V. A., Zemcov S. P., Semenova R. I. *Nekotorye metodologicheskie podhody k rejtingovaniyu regionov po rezul'tatam innovatsionnoy deyatel'nosti* [Some Methodological Approaches to Rating Regions According to the Results of Innovation Activity]. Moscow. RANHiGS pri Prezidente RF, 2017. 220 p. (in Russian).
15. *List of U.S. states by American Human Development Index*. Available at: [https://ru.qaz.wiki/wiki/List\\_of\\_U.S.\\_states\\_by\\_American\\_Human\\_Development\\_Index](https://ru.qaz.wiki/wiki/List_of_U.S._states_by_American_Human_Development_Index) (accessed 20 December 2020).
16. *Human Development Indices and Indicators. Statistical Update Briefing note for countries on the 2020. Statistical Update. United States*. Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/USA.pdf> (accessed 20 December 2020).
17. *National Science Foundation. National Science Board. Science and Engineering Indicators*. Available at: <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb2020> (accessed 20 December 2020).

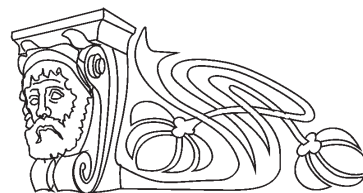
Поступила в редакцию 26.02.2021, после рецензирования 20.03.2021, принята к публикации 23.05.2021  
Received 26.02.2021, revised 20.03.2021, accepted 23.05.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 392–397  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 392–397  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-392-397>

Научная статья  
УДК 334.021

## Влияние кризиса пандемии вируса Covid-19 на малый и средний бизнес



Т. А. Власенкова<sup>1</sup>, С. Н. Морозова<sup>2</sup>, А. П. Цыпин<sup>3</sup> ✉

<sup>1</sup>Московский государственный университет пищевых производств, Россия, 125080, г. Москва, Волоколамское шоссе, д. 11

<sup>2</sup>Оренбургский государственный университет, Россия, 460018, г. Оренбург, просп. Победы, д. 13

<sup>3</sup>Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Россия, 125167, г. Москва, Ленинградский просп., 49

Власенкова Татьяна Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры управления бизнесом и сервисных технологий, [vlasenkovata@mgupp.ru](mailto:vlasenkovata@mgupp.ru), <https://orcid.org/0000-0003-4881-1446>

Морозова Светлана Николаевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры статистики и эконометрики, [morozovasnik@rambler.ru](mailto:morozovasnik@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3229-6494>

Цыпин Александр Павлович, кандидат технических наук, доцент департамента бизнес-аналитики, [aptsypin@fa.ru](mailto:aptsypin@fa.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1914-0719>

**Аннотация. Введение.** На всем протяжении существования Российской Федерации ее экономику непрерывно сотрясают кризисы. Не стал исключением и 2020 год, когда в стране начался ковид-кризис, в результате которого сильно пострадали предприятия сферы услуг. В этой связи считаем, что оценка влияния текущего кризиса на малый и средний бизнес, а также анализ мер государственной поддержки являются актуальными и своевременными задачами, решаемыми экономической наукой. **Теоретический анализ.** Во всем мире малый и средний бизнес является опорой экономики. Так, в развитых странах их доля занимает более 80%. Повышенное внимание и востребованность данной сферы обусловлены их высокой адаптивностью к кризисным ситуациям, а также вовлечением в бизнес значительного числа работников. Что касается российских реалий, то в начале 1990-х гг. востребованность предприятий данного типа была незначительной, сказывалось наследие Советского Союза в виде крупных монополий, но в процессе трансформации и перехода на цифровую экономику правительство страны формирует инфраструктуру, направленную на поддержку этого сектора. **Эмпирический анализ.** Ответными мерами на ковид-кризис в развитых странах мира (США, Германия, Италия, Великобритания) стала поддержка предпринимателей в форме беспроцентного кредитования, отсрочки выплат по кредитам и лизингу, пособия для работников. В России, с одной стороны, пакет мер был близок к мировому, но по факту многим предпринимателям не удалось воспользоваться им по причине высокой бюрократии и слабой нормативной и законодательной базы. **Результаты.** Ковид-кризис в значительной степени ударил по российской сфере услуг, в результате более 3 млн предпринимателей находятся на грани закрытия бизнеса, а часть уже стали банкротами. Отрицательными факторами, усугубившими ситуацию, также стали падение реальных доходов населения, снижение цен на нефть и экономические санкции против России. В результате стечения обстоятельств экономика погрузилась в кризис, и Правительство РФ было вынуждено разработать меры, направленные на поддержание малого и среднего бизнеса, но этих мер недостаточно и предприятия продолжают закрываться. Единственным положительным моментом является переход большинства предприятий на онлайн формат, что приближает переход страны к цифровой экономике.

**Ключевые слова:** малый и средний бизнес, государственная поддержка, пандемия, экономика, ковид-кризис

**Для цитирования:** Власенкова Т. А., Морозова С. Н., Цыпин А. П. Влияние кризиса пандемии вируса Covid-19 на малый и средний бизнес // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 392–397. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-392-397>

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

Article

### Impact of the Covid-19 pandemic crisis on small and medium-sized businesses

Т. А. Vlasenkova<sup>1</sup>, S. N. Morozova<sup>2</sup>, A. P. Tsy-pin<sup>3</sup> ✉

<sup>1</sup>Moscow State University of Food Production, 11 Volokolamsk Highway, Moscow 125080, Russia

<sup>2</sup>Orenburg State University, 13 Pobedy Ave., Orenburg 460018, Russia

<sup>3</sup>Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky Prospect, Moscow 125993, Russia

Tatyana A. Vlasenkova, [vlasenkovata@mgupp.ru](mailto:vlasenkovata@mgupp.ru), <https://orcid.org/0000-0003-4881-1446>

Svetlana N. Morozova, [morozovasnik@rambler.ru](mailto:morozovasnik@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3229-6494>

Alexander P. Tsy-pin, [aptsypin@fa.ru](mailto:aptsypin@fa.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1914-0719>



**Abstract. Introduction.** Throughout the existence of the Russian Federation, its economy is constantly being shaken by crises, and the year 2020 was no exception, when the Covid crisis broke out in the country, as a result of which service enterprises were badly affected. In this regard, we believe that assessing the impact of the current crisis on small and medium-sized businesses, as well as analyzing state support measures, is an urgent and timely task being solved by economic science. **Theoretical analysis.** Around the world, small and medium-sized businesses are the backbone of the economy, since in developed countries their share occupies more than 80%. The increased attention and demand of this sphere is due to their high adaptability to crisis situations, as well as the involvement of a significant number of employees in the business. As for Russian realities, in the early 1990s, the demand for this type of enterprise was insignificant, due to the legacy of the Soviet Union in the form of large monopolies, but in the process of transformation and the transition to the digital economy, the country's government is forming infrastructure aimed at supporting this sector. **Empirical analysis.** The response in developed countries of the world (USA, Germany, Italy, UK) to the Covid-19 crisis was the support of entrepreneurs in the form of interest-free lending, deferral of loan and leasing payments, and employee benefits. In Russia, on the one hand, the rescue package was close to the world one, but in fact many entrepreneurs were unable to take advantage of them, due to high bureaucracy and a weak regulatory and legislative framework. **Results.** The Covid crisis has largely struck the Russian service sector, as a result, more than 3 million entrepreneurs are on the verge of closing their businesses, and some have already become bankrupt. The negative factors that aggravated the situation were also: a decrease in real incomes of the population, a decrease in oil prices and economic sanctions against Russia. As a result of a circumstances combination, the economy plunged into crisis and the Government of the Russian Federation was forced to develop measures aimed at maintaining small and medium-sized businesses, but these measures are not enough and enterprises continue to close. The only positive point is the transition of most enterprises to an online format, which brings the country closer to the digital economy.

**Keywords:** small and medium-sized businesses, state support, pandemic, economy, Covid crisis

**For citation:** Vlasenkova T. A., Morozova S. N., Tsybin A. P. Impact of the Covid-19 pandemic crisis on small and medium-sized businesses. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 392–397 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-392-397>

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

## Введение

В настоящее время становится очевидным, что предприятия, осуществляющие свою деятельность в формате малого и среднего бизнеса, являются основой устойчивой экономической модели, так как именно на данный сектор опирается вся система. К сожалению, в России остается достаточно внушительной доля государственных предприятий, которые плохо адаптировались к условиям рынка и до сих пор проявляют признаки монополии.

По нашему мнению, роль малого и среднего бизнеса в российской экономике должна увеличиваться, так как данная группа предприятий во всем мире является источником пополнения бюджета и формирует подавляющее большинство рабочих мест, тем самым сокращая безработицу. Таким образом, изучение условий, в которых функционируют рассматриваемые предприятия, а также мер государственной поддержки является на сегодняшний момент актуальной темой. Особо остро данная проблема стоит в период выхода России из режима самоизоляции в период кризиса, вызванного пандемией вируса Covid-19. Очевидно, ускорить данный процесс помогут именно малые и средние предприятия (МСП), поскольку они обладают гибкостью и быстро адаптируются к текущей ситуации.

## Теоретический анализ

Обращаясь к проблематике адаптивности МСП к стрессовым ситуациям, мы находим достаточно большое количество научных публика-

ций. Так, изучением рассматриваемой проблемы и поиском ее решения занимались эксперты Торгово-промышленной палаты, ученые Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и т.д.

Среди авторов, занимавшихся вопросами государственной поддержки малого и среднего бизнеса, а также ее эффективности в условиях экономических кризисов, можно назвать С. Ю. Авакова [1], В. В. Безпалова [2], Е. С. Вылкову [3], В. Б. Дасковскому [4], С. П. Земцова [5], Н. В. Иночкину [6]. В свою очередь, научная проблема влияния мер по сдерживанию распространения пандемии Covid-19 на предпринимательский сектор нашла отражение в работах Я. И. Куриновой [7], Л. П. Лесновой [8], О. И. Образцовой [9], А. В. Петровской [10], Н. С. Степанова [11], М. А. Холоповой [12].

По нашему мнению, в сложных условиях экономического кризиса и выхода России из режима самоизоляции необходим новый драйвер, способный оживить экономику страны. Именно таким импульсом и должен стать малый и средний бизнес, который благодаря своим особенностям имеет все шансы создать новые направления, снизить безработицу, предоставить потребителям новые продукты.

Рыночные механизмы наилучшим образом функционируют лишь при большом числе малых и средних предприятий, которые формируют конкурентную среду; по этой причине необходимо формировать повышенное внимание и



всестороннюю поддержку рассматриваемому сектору со стороны как государства, так и частных инвесторов.

Трансформация российской экономики в 1990-х гг., со всеми негативными проявлениями в виде криминального и государственного давления, является хорошей школой для малого и среднего бизнеса. Предприниматели, работавшие в этих условиях, сумели адаптироваться и успешно выполняли свою основную задачу – получение прибыли, а также формировали рабочие места в регионах.

Малый и средний бизнес всегда существует в условиях дефицита ресурсов (воспроизводимых и человеческих) и высокой конкуренции, а поэтому вынужден находить новые схемы по увеличению эффективности имеющегося капитала. Также к особенностям МСП можно отнести высокую потребность в оборотном капитале, высокую закредитованность и ориентацию на узкую группу потребителей (покупателей).

Несмотря на то что предприятия МСП распространены в российской экономике повсеместно, наибольшее их количество (более 70%) сосредоточено в сфере услуг. При этом каждое десятое предприятие занимается производственной деятельностью; также данная форма хозяйствования распространена в транспорте, строительстве, сфере ЖКХ, а вот прогрессивные виды деятельности, к примеру информационные услуги, представлены незначительно, что объясняется высокой монополизацией этой сферы, где доминируют три компании – Яндекс, Mail.Ru Group и СБЕР.

Малый и средний бизнес благодаря своей способности адаптироваться к турбулентной экономике формирует значительную часть рабочих мест, позволяет выйти из кризиса крупным предприятиям и выводит на рынок новые товары (продукты, услуги).

Несмотря на высокое распространение МСП в экономике России, они по-прежнему не играют значительной роли, а до уровня развитых стран, где более 80% всех хозяйствующих субъектов приходится именно на этот вид и где занято примерно 90% работников, российским предприятиям еще далеко. Реалии таковы, что на текущий момент всего 10% ВВП страны создается малыми и средними предприятиями.

Оптимальная структура экономики развитых стран достигается различным сочетанием крупных и МСП, при этом в разных отраслях соотношение разное. Эта схема достаточно прогрессивная и дает хорошие результаты. Стоит отметить, что формирование структуры во многом зависит от государственной политики,

направленной на стимулирование передовых отраслей путем размещения крупных заказов. В отечественной практике в 1990-е гг. практически отказались от господдержки МСП, но переход к цифровой экономике вынуждает Правительство РФ пересмотреть данную политику.

Распространенность малого и среднего бизнеса в мировой практике обусловлена несколькими факторами: во-первых, данная форма хозяйствования не требует значительных инвестиционных вливаний; во-вторых, высокий уровень адаптации к быстроменяющимся условиям рыночной экономики. По нашему мнению, в сложившихся в России условиях указанные преимущества очень ценны и их необходимо использовать по максимуму.

Понимание важности МСП в нашей стране привело к тому, что были созданы институты, целью которых является разъяснительная работа, поиск инвесторов, поддержка в оформлении документации и многое другое. Среди наиболее известных можно выделить такие структуры, как Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства, Ресурсный центр малого предпринимательства, Региональные гарантийные фонды, а также различные некоммерческие фонды по поддержке МСП.

В настоящий период, когда весь мир «замер» в режиме самоизоляции, когда экономики стран терпят колоссальные убытки, очень важно поддержать предприятия малого бизнеса, позволить им подняться с колен. В этих условиях, на наш взгляд, требуется мощная государственная поддержка этого сектора, что в долгосрочной перспективе приведет к переходу к новой структуре экономики, опирающейся на предприятия малого и среднего бизнеса.

### **Эмпирический анализ**

В ходе проведенного исследования мы попытались подвести итоги тех мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса, которые были предприняты правительством России в качестве ответных мер на ковид-кризис.

Анализ мер государственной поддержки показал, что все предпринятые меры были направлены на поддержку предприятий, соответствующих следующим требованиям.

Во-первых, численность персонала предприятия не должна превышать 100 работников, а годовой оборот – 0,8 млрд рублей. Помимо этого, имеются ограничения на уставной капитал, в котором 51% должен принадлежать физическим лицам или МСП.

Во-вторых, у предприятий, подпадающих под статус «микро-», ограничения по уставному





капиталу такие же, как в предыдущей группе. Численность персонала не должна превышать 15 работников и годовой оборот – 120 млн рублей.

В-третьих, у предприятий, классифицирующийся как «средние», – такие же ограничения по капиталу, как у предыдущих групп. Средняя численность персонала за год не должна быть более 250 работников и оборот менее 2 млрд рублей.

Для вышеуказанных предприятий приняты следующие меры государственной поддержки малого и среднего бизнеса в условиях кризиса, вызванного пандемией Covid-19 [13]:

- продление сроков уплаты налогов;
- отсрочка налоговых санкций и остановка проверок со стороны контролирующих органов;
- беспроцентное и(или) льготное кредитование;
- продление срока предоставления отчетности на 3 месяца;
- отсрочка по страховым взносам на 6 месяцев;
- отсрочка по кредиту на 6 месяцев;
- программа рефинансирования кредитных капиталов;
- отсрочка платежей за арендуемые государственные и муниципальные помещения на 6 месяцев;
- кредитные каникулы сроком на 6 месяцев;
- снижение требований к обеспечению госконтрактов на 6 месяцев.

Анализ зарубежного опыта поддержки малого бизнеса во время пандемии показал, что в качестве мер поддержки правительства многих стран выбрали метод прямых субсидий бизнесу и населению.

Защищая малый бизнес от поглощения иностранными компаниями, Правительство Германии выдавало кредитные гарантии для обслуживания займов при условии наступления угрозы банкротства.

Предусмотрены прямые кредиты для пострадавших от пандемии предприятий. Предприятия с численностью персонала до пяти человек единовременно получают субсидию до 9 тыс. евро, до десяти человек – до 15 тыс. евро. Данная государственная поддержка использовалась для поддержания предприятий «на плаву», а именно погашения процентов по кредитам и лизинговым обязательствам. Работники предприятий получают от государства до 60% их среднего заработка, также была упрощена процедура получения пособия по безработице и наложен запрет на расторжение долгосрочной аренды квартир.

Власти Италии, понимая серьезность ситуации в сфере услуг в общем и туристической

сфере в частности, выплачивали работникам этих направлений пособие в размере 600 евро. Также были отложены налоги и сборы до 31.05.2021, предприятиям, работающим в сфере торговли, назначена компенсация в размере 60% арендной платы за март. Для гостиничного и ресторанного бизнеса, сферы туризма, культуры и развлечений, а также организации мероприятий предусмотрено освобождение от НДС и социальных платежей.

В США для поддержки корпоративного кредитования в рамках специальной программы банки получают рефинансирование под залог портфеля, и в рамках этих программ выдают кредиты для малого бизнеса. Также была разработана четырехлетняя программа по выдаче кредитов с высоким инвестиционным рейтингом для увеличения их финансовой устойчивости.

В Великобритании объявлена программа о предоставлении бизнесу гарантированных государством кредитов, для работников, испытывающих финансовые трудности, были введены «каникулы» на погашение ипотечных кредитов. Форма помощи – компенсация процентов и выплат тела кредита, выданного малому и среднему бизнесу, вынужденно сократившему деятельность в период карантина. Сумма кредита может составлять до 5 млн фунтов сроком до шести лет. Объем программ помощи бизнесу в стране составляет 15% ВВП [14].

### Результаты

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

1. По прогнозам Торгово-промышленной палаты РФ, из-за пандемии коронавируса более 3 млн предпринимателей могут потерять свой бизнес, а 8,6 млн человек – работу. Наиболее пострадавшими могут стать большей частью микро-, малый и частично средний бизнес. Под ударом в основном оказались предприятия сферы услуг, которые не имели «подушки безопасности» и были вынуждены сворачивать бизнес. Свою отрицательную лепту внесли общеэкономические факторы, такие как падение реальных доходов населения, нестабильность мировых цен на энергоносители и экономические санкции против России.

2. Адаптация предприятий малого и среднего бизнеса в стране вылилась в оптимизацию бизнес-процессов, сокращение издержек, сокращение персонала и переход на онлайн-торговлю. Последнее можно считать положительным фактом, ускоряющим процесс перехода на цифровую экономику.

3. Несмотря на высокий «иммунитет» к кризисам, предприятиям малого и среднего биз-



неса оперативно не удалось справиться с ковид-кризисом, что объясняется не экономическими, а биологическими факторами. В результате Правительство РФ было вынуждено разработать ряд мер, направленных на поддержание отечественного бизнеса, но, как показывает практика, данных мер было недостаточно, и многие предприятия МСБ были закрыты или в значительной степени сократили свой бизнес.

Однако, как считает А. С. Генкин, «...меры поддержки экономики неизбежно отзовутся не всегда очевидными эффектами. ... ставшие ответом на вызовы пандемии программы помощи будут способствовать деофшоризации экономики, так как реципиентами принятых программ могут являться только компании-резиденты» [15].

Изучение и использование опыта зарубежных стран в условиях ковид-кризиса может пригодиться и в разработке дополнительных мер защиты отечественной экономики. И в данной ситуации Россия, на наш взгляд, находится в приоритетном положении, так как российский бизнес столкнулся с этими проблемами несколько позже, чем, например, Евросоюз.

#### Список литературы

1. *Аваков С. Ю., Зимовец А. В.* Об эффективности поддержки субъектов предпринимательства органами муниципальной власти // *Современная экономика : проблемы и решения.* 2019. Т. 7. С. 42–52. <https://doi.org/10.17308/meps.2019.7/2156>
2. *Безпалов В. В., Васина Ия. В.* Государственная поддержка предприятий малого и среднего бизнеса как инструмент обеспечения экономической безопасности государства в условиях нестабильности // *Экономические исследования и разработки.* 2020. № 9. С. 104–114.
3. *Вылкова Е. С.* Поддержка экономических субъектов налоговыми способами и методами в зарубежных странах и РФ в условиях коронавируса // *Вестник Забайкальского государственного университета.* 2020. Т. 26, № 5. С. 54–64. <https://doi.org/10.21209/2227-9245-2020-26-5-54-64>
4. *Дасковский В. Б., Киселев В. Б.* Оценка эффективности производственно-хозяйственной деятельности // *Экономист.* 2017. № 6. С. 64–82.
5. *Земцов С. П., Чепуренко А. Ю., Барина В. А., Красносельских А. Н.* Новая предпринимательская политика для России после кризиса 2020 года // *Вопросы экономики.* 2020. № 10. С. 44–67. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-10-44-67>
6. *Иночкина Н. В., Цытин А. П.* Анализ развития малого предпринимательства в Оренбургской области // *Экономика и предпринимательство.* 2015. № 12 (ч. 4). С. 282–287.
7. *Куринова Я. И.* Динамика развития сектора МСП в условиях пандемии COVID-19 // *Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление.* 2020. № 9 (124). С. 11–14.
8. *Леснова Л. П.* Малый бизнес в условиях коронакризиса, тактики адаптации к условиям неопределенности окружающей среды // *Финансовые рынки и банки.* 2020. № 4. С. 9–14.
9. *Образцова О. И., Чепуренко А. Ю.* Политика в отношении МСП в РФ : обновление после пандемии? // *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2020. № 3. С. 71–95.
10. *Петровская А. В., Ермакова Ю. С.* Малый бизнес в условиях пандемии : проблемы и пути решения // *Экономика : теория и практика.* 2020. № 2 (58). С. 133–139.
11. *Степанов Н. С.* Почему не работают институциональные механизмы поддержки малого и среднего предпринимательства в условиях пандемии (коронавирусной инфекции) // *Бизнес. Образование. Право.* 2020. № 3 (52). С. 243–247. <https://doi.org/10.25683/VOLBI.2020.52.349>
12. *Холопова М. А., Колесников Д. И., Курченко К. К.* Эволюция бизнес-моделей в условиях эпидемии Covid-19 : тенденции и перспективы // *Финансовая экономика.* 2020. № 4. С. 214–216.
13. *Мудревский А. Ю., Лебедева А. А.* Государственная поддержка для малого и среднего бизнеса в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 // *Modern Science.* 2020. № 10–2. С. 115–119.
14. *Титов Д.* «Черный лебедь» коронавируса может затормозить мировую экономику // *Экономика и жизнь.* 2020. № 8 (9824). URL: <https://www.eg-online.ru/article/415569/> (дата обращения: 01.08.2021).
15. *Генкин А. С.* Как спасти бизнес в пандемию : чему учит опыт Европы // *Инвест-Форсайт.* URL: <https://www.if24.ru/kak-spasti-biznes-v-pandemiyu-chemu-uchit-opyt-evropy/> (дата обращения: 01.08.2021).

#### References

1. Avakov S. Yu., Zimovets A. V. The effectiveness of support of subjects of entrepreneurship by the municipal authorities. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya* [Modern Economy: Problems and Solutions], 2019, vol. 7, pp. 42–52 (in Russian). <https://doi.org/10.17308/meps.2019.7/2156>
2. Bezpalov V. V., Vasina Iya B. State support for small and medium-sized enterprises as a tool to ensure the economic security of the state in the context of instability. *Economic Development Research Journal*, 2020, no. 9, pp. 104–114 (in Russian).
3. Vylkova E. S. Support of economic entities by tax ways and methods in foreign countries and the Russian Federation in the conditions of coronavirus. *Transbaikalian State University Journal*, 2020, vol. 26, no. 5, pp. 54–64 (in Russian). <https://doi.org/10.21209/2227-9245-2020-26-5-54-64>



4. Daskovsky V. B., Kiselev V. B. Evaluation of efficiency of production and economic activities. *Ekonomist* [Economist], 2017, no. 6, pp. 64–82 (in Russian).
5. Zemtsov S. P., Chepurenko A. Yu., Barinova V. A., Krasnoselkikh A. N. New entrepreneurship policy in Russia after the 2020 crisis. *Voprosy Ekonomiki*, 2020, no. 10, pp. 44–67 (in Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-10-44-67>
6. Inochkina N. V., Tsy-pin A. P. The analysis of development of small business in the Orenburg region. *Journal of Economics and Entrepreneurship*, 2015, vol. 9, no. 12–4, pp. 282–287 (in Russian).
7. Kurinova Ya. I. Dynamics of SME sector development in pandemic conditions COVID-19. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and Education: Economy and Economy; Entrepreneurship; Law and Management], 2020, no. 9 (124), pp. 11–14 (in Russian).
8. Lesnova L.P. Small business under conditions of coronavirus crisis, tactics of adjustment to conditions of uncertainty of environment. *Finansovye rynki i banki* [Financial Markets and Banks], 2020, no. 4, pp. 9–14 (in Russian).
9. Obraztsova O. I., Chepurenko A. Yu. SME policy in the Russian Federation: renewal after the pandemic? *Public Administration Issues*, 2020, no. 3, pp. 71–95 (in Russian).
10. Petrovskaya A. V., Yermakova Yu. S. Small business in pandemic conditions: Problems and solutions. *Ekonomika: teoriya i praktika* [Economics: Theory and Practice], 2020, no. 2 (58), pp. 133–139 (in Russian).
11. Stepanov N. S. Why the institutional mechanisms of support of small and medium entrepreneurship in the context of pandemic (coronaviruses infection) do not work. *Business. Education. Law*, 2020, no. 3, pp. 243–248 (in Russian). <https://doi.org/10.25683/VOLBI.2020.52.349>
12. Kholopova M. A., Kolesnikov D. I., Kurchenko K. K. Evolution of business models under the Covid-19 epidemic: Trends and prospects. *Finansovaya ekonomika* [Financial Economy], 2020, no. 4, pp. 214–216 (in Russian).
13. Mudrevsky A. Yu., Lebedeva A. A. State support for small and medium-sized businesses in the context of the spread of a new coronavirus infection COVID-19. *Modern Science*, 2020, no. 10–2, pp. 115–119 (in Russian).
14. Titov D. “Black Swan” coronavirus can slow down the global economy. *Ekonomika i zhizn'* (Economy and Life). 2020, no. 8 (9824). Available at: <https://www.eg-online.ru/article/415569/> (accessed 1 August 2021) (in Russian).
15. Genkin A. S. How to save business in a pandemic: What the experience of Europe teaches. *Invest-Forsait*. Available at: <https://www.if24.ru/kak-spasti-biznes-v-pandemiyu-chemu-uchit-opyt-evropy> (accessed 1 August 2021) (in Russian).

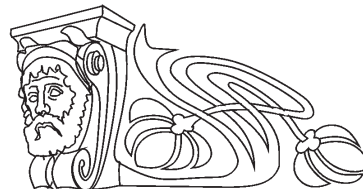
Поступила в редакцию 06.09.2021, после рецензирования 09.09.2021, принята к публикации 06.10.2021  
Received 06.09.2021, revised 09.09.2021, accepted 06.10.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 398–409  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 398–409  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-398-409>

Научная статья  
УДК 332.1:338.5

## Эффект переноса валютного курса в потребительские цены в регионах России: поиск пространственных взаимосвязей



Е. Н. Корнейченко<sup>1</sup>, А. Н. Новопашина<sup>2</sup>, Ю. Н. Пыхтеев<sup>3</sup>✉

<sup>1</sup>Оренбургский государственный университет, Россия, 460018, г. Оренбург, просп. Победы, д. 13

<sup>2</sup>Институт экономических исследований ДВО РАН, Россия, 680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153

<sup>3</sup>Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Лобачевского, Россия, 603022, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, д. 23

Корнейченко Екатерина Николаевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры математических методов и моделей в экономике, [ekaterina.korneychenko@gmail.com](mailto:ekaterina.korneychenko@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-4165-9445>

Новопашина Алина Николаевна, кандидат экономических наук, младший научный сотрудник, [alinanovopashina@gmail.com](mailto:alinanovopashina@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-0112-4788>

Пыхтеев Юрий Николаевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и методологии, [iurynik@rambler.ru](mailto:iurynik@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2549-1040>

**Аннотация. Введение.** Исследуется пространственная неоднородность эффекта переноса валютного курса в потребительские цены в российских регионах. Тестируются две гипотезы. Первая заключается в существовании различий в величине эффекта переноса между регионами РФ, вторая – в значимом влиянии на величину эффекта переноса пространственных взаимосвязей между регионами. **Теоретический анализ.** Проанализированы факторы, которые могут влиять на межрегиональные различия эффекта переноса: доля импорта в структуре потребления, доля добавленной стоимости, произведенной на внутреннем рынке, в конечной цене товара, наличие транзакционных издержек, уровень конкуренции и структура рынка. **Эмпирический анализ.** На первом шаге в рамках векторной модели авторегрессии получены оценки эффекта переноса для каждого региона. На втором шаге исследована пространственная зависимость эффекта переноса на основе глобальных и локальных индексов Морана и Гири, моделей SAR и SEM. **Результаты.** Полученные результаты свидетельствуют о неоднородности эффекта переноса в регионах РФ, что подтверждает первую из выдвинутых гипотез. Подтверждение второй гипотезы обнаружено только для продовольственных товаров в краткосрочном периоде, что обусловлено характером товарных потоков между российскими регионами. Сделан вывод о необходимости исследования пространственных взаимосвязей эффекта переноса на основе дезагрегированных цен.

**Ключевые слова:** валютный курс, потребительские цены, эффект переноса, регионы России, пространственная корреляция, векторная авторегрессия, модель пространственной ошибки

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-010-00716).

**Для цитирования:** Корнейченко Е. Н., Новопашина А. Н., Пыхтеев Ю. Н. Эффект переноса валютного курса в потребительские цены в регионах России: поиск пространственных взаимосвязей // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 398–409. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-398-409>

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

Article

### Exchange rate pass-through in Russian regions: Searching for spatial dependencies

Е. Н. Korneychenko<sup>1</sup>, А. N. Novopashina<sup>2</sup>, Yu. N. Pikhteev<sup>3</sup>✉

<sup>1</sup>Orenburg State University, 13 Pobedy Ave., Orenburg 460018, Russia

<sup>2</sup>Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya St., Khabarovsk 680042, Russia

<sup>3</sup>National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, 23, Prospekt Gagarina (Gagarin avenue), Nizhny Novgorod 603950, Russia

Ekaterina N. Korneychenko, [ekaterina.korneychenko@gmail.com](mailto:ekaterina.korneychenko@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-4165-9445>

Alina N. Novopashina, [alinanovopashina@gmail.com](mailto:alinanovopashina@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-0112-4788>

Yuriy N. Pikhteev, [iurynik@rambler.ru](mailto:iurynik@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2549-1040>





**Abstract. Introduction.** The article examines the spatial heterogeneity and factors of the exchange rate pass-through effect in consumer prices in Russian regions. Two hypotheses are tested. The first hypothesis is that there are differences in the magnitude of the pass-through between the Russian regions, the second is the significant influence of spatial relationships between regions on the magnitude of the pass-through effect. **Theoretical analysis.** The factors of the interregional differences in the pass-through effect are analyzed: the share of imports in the consumption structure, the share of value added produced in the domestic market in the final price of goods, transaction costs, the level of competition and the market structure. **Empirical analysis.** First pass-through estimates were obtained by means of vector autoregression model. Then the spatial dependence of the exchange rate pass-through was investigated on the basis of the global Moran and Geary indices, LISA, SAR and SEM models. **Results.** The results indicate the heterogeneity of the pass-through effect in Russian regions, which confirms the first of the hypotheses put forward. Confirmation of the second hypothesis was found only for food products in the short term, which is due to the nature of commodity flows between Russian regions. It is concluded that it is necessary to study the spatial relationships of the pass-through effect based on disaggregated prices.

**Keywords:** exchange rate, consumer prices, pass-through, Russian regions, spatial correlation, vector autoregression, spatial error model

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project No.19-010-00716).

**For citation:** Korneychenko E. N., Novopashina A. N., Pikhteev Yu. N. Exchange rate pass-through in Russian regions: Searching for spatial dependencies. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 398–409 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-398-409>

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

## Введение

Исследования показывают, что значительное влияние на динамику потребительских цен в открытой экономике оказывают шоки валютного курса. Изменение внутренних цен товаров и услуг в результате изменения обменного курса национальной валюты страны на один процент называется эффектом переноса валютного курса [1]. Различают прямой и косвенный каналы действия эффекта переноса [2, 3]. Ослабление национальной валюты приводит к росту внутренних цен на импортные товары (прямой эффект), а также к росту спроса и, как следствие, к росту цен на отечественные товары (косвенный эффект).

Необходимость изучения и моделирования эффекта переноса на региональном уровне обусловлена наличием региональных факторов, влияющих на его величину. Во-первых, такие факторы, как доля импорта в структуре потребления, доля добавленной стоимости, произведенной на внутреннем рынке, транзакционные издержки, уровень конкуренции на региональном рынке и другие, могут значительно различаться в разных регионах. Во-вторых, значительная дифференциация между регионами РФ по уровню инфляции дает основания предполагать существование различий в величине эффекта переноса. Так, в 2018 г. индекс потребительских цен составлял от 1,13% (Дагестан) до 4,1% (Московская область), в 2017 г. – от 1,1% (Ненецкий АО) до 5,52% (г. Севастополь). В 2002 г. различия в уровне инфляции были еще более значительные – от 10,3% (Тыва) до 28,7% (Чукотский АО). В-третьих, несмотря на то что монетарная политика единая для всех регионов, ее влияние на региональные рынки может быть неоднородным. В-четвертых, экономические взаимосвязи между регионами могут служить причиной зависимости эффекта

переноса в регионе не только от его экономических характеристик, но и от величины эффекта переноса в регионах-соседах.

Несмотря на актуальность изучения межрегиональных различий величины эффекта переноса, подобные исследования для России ограничены. Например, в работе [4] показано, что между федеральными округами не существует статистически значимых различий в величине эффекта переноса. В качестве одного из объяснений полученного результата авторы предлагают то, что регионы, входящие в состав федеральных округов, существенно отличаются друг от друга по уровню и динамике экономического развития, инфляции, структуре внешней торговли и потребления, а оценки величины эффекта переноса, полученные для федеральных округов, являются усредненными, сглаживающими указанные различия между регионами. При этом исследования, посвященные изучению неоднородности величины эффекта переноса на уровне отдельных регионов, отсутствуют.

В рамках данного исследования тестируются две гипотезы: во-первых, между регионами России существуют различия в величине эффекта переноса; во-вторых, значимое влияние на величину эффекта переноса оказывают пространственные взаимосвязи регионов.

## Теоретический анализ

В литературе описаны факторы внутреннего рынка, которые могут влиять на межрегиональные различия эффекта переноса. Колебания валютного курса оказывают прямое влияние на цены импорта и косвенное влияние на цены товаров, произведенных на внутреннем рынке, поэтому потребительские цены отечественных товаров реагируют на обменный курс слабее, чем



импортных [5], а эффект переноса для неторгуемых товаров и услуг слабее, чем для торгуемых [6]. Это означает, что эффект переноса будет тем сильнее, чем большую долю занимает импорт во внутреннем потреблении [7]. По той же причине большая доля добавленной стоимости, произведенной на внутреннем рынке, в конечной цене товара снижает чувствительность потребительских цен к изменению обменного курса по сравнению с ситуацией высокой доли импортных промежуточных товаров в конечной цене [8]. Наличие транзакционных издержек, которые увеличивают конечную цену импортных товаров, снижает возможность выступать им в качестве субститутутов аналогичных отечественных товаров и также приводит к ослаблению эффекта переноса [9]. Такие факторы, как структура рынка и эластичность спроса, ограничивают возможность производителей регулировать торговые наценки, поэтому в условиях конкурентного рынка эффект переноса будет выше, чем в случае несовершенной конкуренции, которая создает стимулы для ценовой дискриминации и монопольного ценообразования [1].

Важнейшей предпосылкой межрегиональной дифференциации величины эффекта переноса может служить неоднородность регионов по уровню инфляции. Де Хаан [10] в качестве причин различий в уровнях инфляции выделяет: конвергенцию (сближение уровней инфляции в результате действия закона единой цены), эффект Баласса – Самуэльсона (различие в темпах роста производительности труда в секторе торгуемых и неторгуемых благ), различие в фазах бизнес-циклов (в странах, выпуск которых выше потенциального уровня, инфляция, как правило, выше, чем в странах, выпуск которых ниже потенциального уровня), асимметричность шоков спроса и предложения и асимметричность реакции цен на шоки. Бек и др. [11], анализируя динамику инфляции в странах зоны евро в 1996–2004 гг., выделили такие факторы, определяющие различия уровней инфляции, как ограничение конкуренции на рынке труда и товаров, жесткость цен и заработных плат.

Факторы, определяющие различие реакции региональных цен на шоки денежно-кредитной политики, также могут лежать в основе межрегиональных различий в величине эффекта переноса. Так, в США значительные региональные различия реакции на монетарные шоки обусловлены неоднородностью в структуре промышленного производства и концентрации банковского сектора [12, 13]. В странах ЕС реакция регионов на монетарные шоки зависит от доли занятых в промышленном секторе [14]. Регионы Канады, в

структуре экономики которых преобладает первичный сектор, более чувствительны к шокам монетарной политики [15]. В Австралии более сильное воздействие монетарной политики испытывают внутренние и северные регионы, в структуре экономики которых преобладают добыча полезных ископаемых и скотоводство, продукция которых направляется на экспорт [16]. Чувствительность к монетарным шокам тем больше, чем менее диверсифицированной является структура экономики и чем выше зависимость от добывающего сектора [17].

Исследования доказывают неполноту эффекта переноса в России. В качестве объяснений этого предлагаются антиинфляционная монетарная политика [18, 19], низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке [20]. Также величина эффекта переноса зависит от категории товаров (продовольственные, непродовольственные, услуги) [18] и от доли импорта в производстве конечной продукции: наибольший эффект переноса характерен для отраслей, использующих высокую долю импортного сырья и комплектующих в производстве (например, производство кокса и нефтепродуктов, химическое производство, производство пищевых продуктов и др.) [21].

Межрегиональная дифференциация цен также исследовалась на основе российских данных. К. П. Глушенко [22] показал, что в России имеет место слабая конвергенция цен и относительная ценовая мобильность («дешевые» и «дорогие» регионы в основном продолжают оставаться таковыми). Это является результатом неоднородности экономического пространства, причинами которой могут служить различия в доле импорта в потреблении, в уровне конкуренции, транспортных издержках, особенности организации межрегиональных торговых потоков и др. Различия реакции регионов на шоки денежно-кредитной политики объясняются неоднородностью их экономического положения [23], промышленного состава региона и концентрацией малых предприятий [24], долей добывающих отраслей в ВРП, региональным уровнем безработицы, долей кредитов, выданных предприятиям обрабатывающего сектора и малым предприятиям региона [25].

### Эмпирический анализ

Для проверки выдвинутых гипотез нами использовались оценки эффекта переноса, рассчитанные как значения функций импульсного отклика через 1, 3, 6, 12, 24 месяца после шока, и данные о социально-экономическом положении регионов. На рассматриваемом интервале



количество субъектов РФ изменялось от 89 на 1 января 2005 г. до 85 начиная с 18 марта 2014 г. и по настоящее время. В рамках исследования в анализ включены регионы, данные по которым присутствуют за весь период 2003–2018 гг. (исключены Чеченская Республика и Чукотский АО, Республика Крым и город Севастополь).

Известно, что величина эффекта переноса зависит от места товара в международной торговле. Цены торгуемых товаров и услуг реагируют на шоки валютного курса сильнее, чем неторгуемых. Большинство продовольственных и непродовольственных товаров являются торгуемыми благами, вследствие чего более чувствительны к шокам валютного курса, а основная доля услуг – неторгуемые блага, которые менее чувствительны к динамике валютного курса. Для учета указанных различий моделирование эффекта переноса выполнено отдельно для продовольственных товаров, непродовольственных товаров, услуг.

На первом шаге получены оценки величины эффекта переноса для каждого региона. Эффект переноса оценивался отдельно для индекса потребительских цен всех товаров и услуг, продо-

вольственных товаров, непродовольственных товаров, услуг. Оценка эффекта переноса производилась с помощью векторной модели авторегрессии (1) отдельно для каждого региона:

$$Y_t = A + \sum_{j=1}^3 B_j \cdot Y_{t-j} + C \cdot Oil_t + D \cdot \gamma_t + \sum_{j=1}^{11} E_j \cdot \gamma_s^j + u_t, \quad (1)$$

где  $Y$  – вектор эндогенных переменных (в логарифмах),  $Oil$  – экзогенная переменная (логарифм цены нефти),  $\gamma$  – фиктивные переменные для структурных изменений в экономике (кризис 2008 г., введение санкций с августа 2014 г.),  $\gamma_s^j$  – фиктивные переменные для учета сезонности,  $u_t$  – случайная ошибка,  $A, B, C, D, E$  – матрицы коэффициентов модели.

Эндогенные переменные: индекс потребительских цен в регионе (CPI), индекс промышленного производства в регионе (PPI), который отражает динамику внутреннего объема выпуска, значение обменного курса рубля к доллару США (Usd), величина денежной массы (M2), которая отражает объем предложения денег в экономике. Оценка проводилась по данным с января 2003 г. по декабрь 2018 г. (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Данные для оценки эффекта переноса  
Data for estimation of the Exchange rate pass-through values

Переменная / Variable	Источник / Source
Индекс потребительских цен на товары и услуги, ИПЦ, % к янв. 2003 г.	Федеральная служба государственной статистики
Индекс потребительских цен на продовольственные товары, % к янв. 2003 г.	Федеральная служба государственной статистики
Индекс потребительских цен на непродовольственные товары, % к янв. 2003 г.	Федеральная служба государственной статистики
Индекс потребительских цен на услуги, % к янв. 2003 г.	Федеральная служба государственной статистики
Средний номинальный курс доллара США к рублю	Официальный сайт ЦБ РФ
Индекс промышленного производства (месяц, полный круг предприятий), % к янв. 2003 г.	Единая межведомственная информационно-статистическая система
Денежная масса M2, сезонно скорректированная, млрд руб.	Официальный сайт ЦБ РФ
Фьючерс на нефть марки Brent, долл. США	Информационный портал ru.investing.com

Порядок интегрированности всех рядов проверялся тестами ADF и KPSS; коинтеграция рядов в модели (1) для каждого индекса цен и каждого региона проверялась в рамках процедуры Йохансена. Оценки величины эффекта переноса валютного курса получены как значения оценки кумулятивной функции импульсного отклика на шоки с помощью рекурсивной краткосрочной идентификации (по Холецкому) с последовательностью:  $M2 \rightarrow PPI \rightarrow Usd \rightarrow CPI$ .

На втором шаге для выявления пространственных зависимостей величины эффекта переноса оценены, во-первых, коэффициенты пространственной корреляции, во-вторых, регрессионные модели для учета влияния на эффект переноса факторов внутренней и внешней среды региона. В качестве коэффициентов пространственной корреляции использованы глобальные индексы Морана I (2) и Гири C (3), а также локальные индексы Морана LISA (4):



$$I = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}} \cdot \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}, i \neq j, \quad (2)$$

$$C = \frac{(n - 1)}{2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}} \cdot \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - x_j)^2}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}, \quad (3)$$

$$LISA_i = \frac{(x_i - \bar{x}) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 / n}, i = 1, \dots, n, \quad (4)$$

где  $x_i$  – величина эффекта переноса для региона  $i$ , полученная на первом шаге,  $i = 1, \dots, n$ ;  $w_{ij}$  – элементы граничной взвешивающей матрицы  $W$ , элементы которой  $w_{ij} = 1$ , если регионы  $i$  и  $j$  имеют общую границу,  $w_{ij} = 0$ , если регионы  $i$  и  $j$  не имеют общей границы;  $n$  – количество регионов. В регрессионных моделях в качестве зависимой переменной использовалась оценка величины эффекта переноса в регионах, полученная на первом шаге. Сначала рассматривались линейные регрессионные модели (5):

$$PF = X\beta + u, \quad (5)$$

где  $PF$  – вектор полученных оценок эффекта переноса размерности  $81 \times 1$  для выбранного периода (1, 3, 6, 12 или 24 месяца) и выбранного индекса потребительских цен,  $X$  – матрица значений факторов,  $\beta$  – вектор коэффициентов модели,  $u$  – случайная ошибка.

Нас интересовало, будет ли присутствовать в остатках построенных моделей пространственная автокорреляция, свидетельствующая о наличии пространственных зависимостей эффекта переноса, даже после учета контрольных переменных. С этой целью для остатков построенных моделей (5) оценивался индекс Морана (2).

Затем оценивались регрессионные модели, в которых пространственные эффекты учитываются за счет включения в модель пространственного

лага либо результативной переменной (модель SAR) (6), либо ошибки (модель SEM) (7):

$$PF = \rho \cdot W \cdot PF + X \cdot \beta + u, \quad (6)$$

$$PF = X \cdot \beta + u,$$

$$u = \lambda \cdot W \cdot u + \varepsilon, \quad (7)$$

где  $W$  – граничная взвешивающая матрица,  $\rho$  – коэффициент пространственной корреляции результативной переменной,  $\lambda$  – коэффициент пространственной корреляции ошибок.

Нас интересовало, окажутся ли пространственные модели SAR (6), SEM (7) лучше непроводимых моделей (5), будут ли значимы параметры  $\rho$  и  $\lambda$ , отвечающие за пространственные эффекты. Для этого мы использовали тест множителей Лагранжа, проверяющий гипотезу о том, что линейная регрессионная пространственная модель не является пространственной против альтернатив о том, что данные описываются моделью SAR (тест Lmlag) или SEM (тест Lmerr), а также его робастную версию (тесты RLMlag, RLMerr).

Выбор контрольных переменных был обусловлен такими региональными факторами, как транзакционные издержки, зависимость от импорта и уровень экономической активности в регионе. Все переменные взяты по состоянию на 2003 г. как начальные экономические условия регионов (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Данные для оценки регрессионных моделей эффекта переноса  
Data for estimation of the Exchange rate pass-through spatial models

Переменная / Variable	Источник / Source
Приграничное положение	Составлено авторами
Приморское положение	Составлено авторами
Расстояние до Москвы	Google Maps
Плотность населения	Федеральная служба государственной статистики
Доля импорта в ВРП	Федеральная служба государственной статистики
Доля ВРП в ВВП России	Федеральная служба государственной статистики
Доля региона в обороте розничной торговли России	Федеральная служба государственной статистики





1. Транзакционные издержки. Чем больше доля транзакционных издержек в конечной цене импортного товара, тем меньше величина эффекта переноса. Для РФ транзакционные издержки определяются, прежде всего, транспортными расходами на доставку импортных товаров. Для описания величины транспортных издержек нами использовались фиктивные переменные для регионов с выходом к государственной границе (*приграничное положение*), к морю (*приморское положение*), *расстояние до Москвы* от административного центра региона по автомобильным дорогам (в случае если импортный товар ввозится в регион не напрямую, а через крупный торговый центр, такой как г. Москва). Наличие у региона выхода к границе или к морю уменьшает транспортные издержки и увеличивает эффект переноса. Увеличение расстояния между административным центром региона и Москвой оказывает отрицательное влияние на величину эффекта переноса. Еще одним показателем,

описывающим размер транзакционных издержек, является *плотность населения в регионе*. Как правило, чем выше плотность населения в регионе, тем выше плотность транспортной сети, ниже уровень транспортных издержек и, как следствие, выше величина эффекта переноса.

2. Зависимость от импорта. Чем выше зависимость региона от импорта, тем сильнее эффект переноса. Для описания доли импорта в потреблении использовалась *доля импорта в ВРП*.

3. Уровень экономической активности. Чем выше экономическая активность в регионе, тем больше объем предложения товаров и меньше значение эффекта переноса для данного региона. Уровень экономической активности в регионе характеризуется *долей региона в ВВП России и в обороте розничной торговли*.

На *первом шаге* исследования получены оценки эффекта переноса для регионов России, описательная статистика для которых представлена в табл. 3.

Таблица 3 / Table 3

Описательная статистика оценок эффекта переноса  
Descriptive statistics of the Exchange rate pass-through estimates

Статистика / Statistic	Период после шока / Period after the shock, %				
	1 мес. / 1 mo.	3 мес. / 3 mo.	6 мес. / 6 mo.	12 мес. / 12 mo.	24 мес. / 24 mo.
ИПЦ всех товаров и услуг					
Среднее	0,1	0,5	1,2	1,8	2,9
Минимум	0,0	0,2	0,4	0,4	0,1
Максимум	0,1	0,8	2,3	3,6	5,6
ИПЦ продовольственных товаров					
Среднее	0,1	0,7	1,6	2,3	3,7
Минимум	0,0	0,2	0,8	0,6	0,9
Максимум	0,1	1,1	2,6	4,2	6,2
ИПЦ непродовольственных товаров					
Среднее	0,1	0,5	1,5	2,7	4,7
Минимум	0,0	0,1	0,3	0,3	0,7
Максимум	0,2	0,9	2,5	4,5	7,7
ИПЦ услуг					
Среднее	0,1	0,6	1,2	2,0	3,5
Минимум	-0,1	-0,2	-0,4	-0,9	-1,5
Максимум	0,3	1,4	2,8	4,5	8,0

Через 12 месяцев после шока среднее значение эффекта переноса составляло 1,8%, т.е. в среднем по регионам России 1,8% шоков обменного курса рубля аккумулируются в потребительских ценах в течение одного года. Значения эффекта переноса по регионам различались от 0,4% (Дагестан) до 3,6% (Ингушетия). В случае

продовольственных товаров среднее по регионам значение эффекта переноса 2,3% выше, чем в целом для всех групп товаров. Среднее по регионам значение эффекта переноса в цены непродовольственных товаров (2,7%) выше по сравнению с продовольственными товарами. Для оценок эффекта переноса в цены услуг



характерна наибольшая межрегиональная неоднородность: значения по регионам изменялись от  $-0,9\%$  до  $4,5\%$ . Полученные результаты о средних оценках эффекта переноса согласуются

с оценками эффекта переноса, полученными для России в целом (см. [18, 19, 20, 21] и др.).

Полученные на *втором шаге* оценки индексов Морана I и Гири С, приведены в табл. 4.

Таблица 4 / Table 4

**Оценки глобальных показателей пространственной автокорреляции для эффекта переноса  
(по индексам потребительских цен)  
The spatial autocorrelation global indices estimates for Exchange rate pass-through  
(by consumer price indices)**

Индекс / Index	Период после шока / Period after the shock				
	1 мес. / 1 mo.	3 мес. / 3 mo.	6 мес. / 6 mo.	12 мес. / 12 mo.	24 мес. / 24 mo.
Индекс Морана I					
ИПЦ	0,118**	-0,024	-0,116	-0,088	-0,081
ИПЦ (продовольственные)	0,158**	0,209***	0,199***	0,194***	0,045
ИПЦ (непродовольственные)	0,020	0,061	0,032	-0,043	-0,044
ИПЦ (услуги)	0,143*	0,196***	0,149**	0,031	-0,019
Индекс Гири С					
ИПЦ	0,906	0,982	1,061	1,067	1,080
ИПЦ (продовольственные)	0,859**	0,691***	0,720***	0,766***	0,936
ИПЦ (непродовольственные)	0,903	0,812**	0,879*	0,988	1,013
ИПЦ (услуги)	0,863*	0,803**	0,862*	0,975	1,013

Примечание. \*\*\* – значим на уровне 1%, \*\* – значим на уровне 5%, \* – значим на уровне 10%.

Во всех случаях, когда индексы Морана и Гири значимы, их значения говорят о наличии положительной пространственной взаимосвязи значений эффекта переноса в регионах России. Это означает, что в РФ как регионы со сравнительно слабой реакцией потребительских цен на валютные шоки (маленькая величина эффекта переноса), так и регионы со сравнительно сильной реакцией (большая величина эффекта переноса) располагаются близко друг к другу, т. е. существуют кластеры сравнительной устойчивости и неустойчивости к валютным шокам.

Наиболее сильные пространственные связи характерны для эффекта переноса в цены продовольственных товаров через 1, 3, 6 и 12 месяцев после шока. Пространственные связи эффекта переноса в цены услуг значимы для периодов 1, 3 и 6 месяцев после шока. В случае эффекта переноса в цены непродовольственных товаров нельзя сделать однозначного вывода о наличии или отсутствии автокорреляции. Таким образом, пространственная связь наблюдается в первые 12 месяцев после шока.

Результаты расчетов локальных индексов пространственной автокорреляции LISA представлены в табл. 5 (только по тем регионам РФ, для которых были получены значимые оценки).

Для эффекта переноса в цены всех товаров и услуг через 3, 6, 12 и 24 месяца после шока не получено значимого индекса LISA ни для одного региона РФ. Единственный значимый положительный локальный индекс получен для эффекта переноса на один месяц для Республики Северная Осетия – Алания.

Для эффекта переноса в потребительские цены продовольственных товаров наиболее сильно выделяются значения LISA для Краснодарского края: они всегда положительны и значимы для эффекта переноса на 1, 3, 12 месяцев. Кроме того, для эффекта переноса через 12 месяцев значимы и положительны LISA для ХМАО, Дагестана и Калмыкии. Для Калмыкии локальный индекс также значим для эффекта переноса через 6 месяцев после шока. Регионы РФ, для которых получены значимые LISA, являются так называемыми горячими точками – вероятно, в краткосрочном периоде усиление эффекта переноса в цены продовольственных товаров стартует с Краснодарского края как с одного из крупных поставщиков сельхозпродукции, а в среднесрочном периоде (через полгода – год) горячими точками начинают выступать Калмыкия, Дагестан, ХМАО.

Для эффекта переноса в цены непродовольственных товаров положительные и значимые значения LISA получены для периода через

**Оценки локальных индексов Морана LISA  
Local Moran's LISA estimates**

Индекс / Index	Регион / Region	Период после шока / Period after the shock			
		1 мес. / 1 mo.	3 мес. / 3 mo.	6 мес. / 6 mo.	12 мес. / 12 mo.
ИПЦ	Республика Северная Осетия – Алания	2,579***	–	–	–
ИПЦ (продовольственные)	Краснодарский край	1,831***	1,911***	–	1,508*
	Республика Калмыкия	–	–	1,414**	1,469**
	Республика Дагестан	–	–	–	2,346**
	ХМАО – Югра	–	–	–	1,621***
ИПЦ (непродовольственные)	Камчатский край	–	–	4,226***	–
	Магаданская область	–	–	2,733***	–
ИПЦ (услуги)	Республика Ингушетия	3,835***	4,678***	3,701***	3,014*

Примечание. \*\*\* – значим на уровне 1%, \*\* – значим на уровне 5%, \* – значим на уровне 10% (с учетом корректировки уровня значимости на количество объектов: гипотеза о незначимости локального индекса отвергалась на уровне значимости 10%, если достигаемый уровень значимости оказывался меньше 0,00123, отвергалась на уровне значимости 5%, если достигаемый уровень значимости оказывался меньше 0,00062, и на уровне значимости 1%, если меньше 0,00012).

6 месяцев для Камчатского края и Магаданской области. Для эффекта переноса в потребительские цены на услуги сильно выделяются значимые и положительные значения индекса LISA для Республики Ингушетия.

Результаты сравнения линейной регрессионной модели с пространственными моделями представлены в табл. 6. Результаты оценивания отвечающих за пространственные эффекты параметров  $\rho$  и  $\lambda$  представлены в табл. 7.

Таблица 6 / Table 6

**Результаты сравнения МНК-моделей с пространственными моделями SAR и SEM  
Comparison of OLS, SAR and SEM models**

Тест / Test	Период после шока / Period after the shock				
	1 мес. / 1 mo.	3 мес. / 3 mo.	6 мес. / 6 mo.	12 мес. / 12 mo.	24 мес. / 24 mo.
ИПЦ					
Lmlag	1,75	0,21	2,35	1,98	2,20
Lmerr	0,71	1,02	2,80*	1,77	1,96
RLMlag	1,78	0,40	0,06	0,23	0,26
RLMerr	0,74	1,20	0,52	0,03	0,02
ИПЦ (продовольственные товары)					
Lmlag	2,18	1,87	1,00	1,05	0,00
Lmerr	2,25	5,37**	3,73*	1,94	0,04
RLMlag	0,09	0,17	0,37	0,01	0,04
RLMerr	0,16	3,67*	3,10*	0,95	0,08
ИПЦ (непродовольственные товары)					
Lmlag	0,31	0,02	0,20	0,53	0,10
Lmerr	0,67	0,03	1,07	2,24	1,23
RLMlag	0,36	0,34	0,69	1,43	1,82
RLMerr	0,73	0,34	1,56	3,14*	2,95*
ИПЦ (услуги)					
Lmlag	1,14	2,27	0,59	0,10	0,52
Lmerr	0,26	0,04	0,06	0,46	0,62
RLMlag	2,36	7,13***	3,72*	0,37	0,00
RLMerr	1,48	4,90**	3,19*	0,73	0,10

Примечание. \*\*\* – значим на уровне 1%, \*\* – значим на уровне 5%, \* – значим на уровне 10%.



Таблица 7 / Table 7

**Результаты тестирования пространственных эффектов**  
**Results of spatial effects testing**

Индекс / Index	Период после шока / Period after the shock				
	1 мес. / 1 mo.	3 мес. / 3 mo.	6 мес. / 6 mo.	12 мес. / 12 mo.	24 мес. / 24 mo.
Оценка индекса Морана I для остатков линейной регрессионной модели					
ИПЦ	0,067*	-0,080	-0,133	-0,105	-0,111
ИПЦ (продовольственные)	0,119**	0,183***	0,153***	0,110**	0,016
ИПЦ (непродовольственные)	-0,065	-0,013	-0,082	-0,118	-0,088
ИПЦ (услуги)	0,041	0,016	-0,019	-0,053	-0,062
Оценка параметра $\rho$ в модели пространственной авторегрессии SAR					
ИПЦ	0,173	-0,053	-0,209	0,213	-0,220
ИПЦ (продовольственные)	0,155	0,127	0,11	0,1310	0,008
ИПЦ (непродовольственные)	-0,089	0,18	-0,053	-0,085	-0,035
ИПЦ (услуги)	0,133	0,181	0,095	-0,042	-0,103
Оценка параметра $\lambda$ в модели пространственной ошибки SEM					
ИПЦ	0,147	-0,188	-0,352**	-0,274*	-0,280*
ИПЦ (продовольственные)	0,188	0,322**	0,301**	0,227	0,035
ИПЦ (непродовольственные)	-0,171	-0,028	-0,158	-0,226	-0,160
ИПЦ (услуги)	0,081	0,035	-0,041	-0,113	-0,138

Примечание. \*\*\* – значим на уровне 1%, \*\* – значим на уровне 5%, \* – значим на уровне 10%.

*Индекс потребительских цен всех товаров и услуг.* Индекс Морана для остатков непространственной регрессионной модели значим только для модели краткосрочного периода 1 месяц и только на 10%-ном уровне значимости. В авторегрессионной модели SAR ни для краткосрочного, ни для среднесрочного периода оценка коэффициента пространственного лага эффекта переноса  $\rho$  не оказалась значимой. Это свидетельство того, что для реакции на шоки валютного курса потребительских цен в регионе неважно, насколько сильна или слаба реакция соседних регионов.

Результаты теста Лагранжа говорят о том, что ни пространственная авторегрессионная модель SAR, ни пространственная модель ошибки SEM при исследовании эффекта переноса за период 1, 3, 12 и 24 месяца не имеют преимуществ перед непространственной моделью. Для эффекта переноса на 6 месяцев тест множителя Лагранжа на 10%-ном уровне значимости свидетельствует о преимуществе SEM-модели, а результаты ее оценивания дают значимую на уровне 5% отрицательную оценку параметра пространственной корреляции ошибок  $\hat{\lambda} = -0,352$ . Для эффекта переноса на 12 и 24 месяца также получены достаточно высокие отрицательные, но значимые

только на 10%-ном уровне значения параметра  $\lambda$ . Мы интерпретируем полученные результаты как свидетельство существования в среднесрочном периоде пространственных зависимостей эффекта переноса, обусловленных факторами, отличными от транзакционных издержек, импортозависимости и экономической активности региона. Отрицательный знак параметра  $\lambda$  может говорить о маятниковом характере действия этих факторов: когда в соседних регионах факторы сработали в сторону увеличения эффекта переноса, в исследуемом регионе факторы сработают в сторону уменьшения. Возможно, такой эффект связан с высокой степенью агрегированности индекса потребительских цен.

*Индекс потребительских цен продовольственных товаров.* Индекс Морана значим и положителен для остатков регрессионных моделей для эффекта переноса до 12 месяцев после шока включительно. Однако в авторегрессионной модели SAR ни для краткосрочного, ни для среднесрочного периода оценка коэффициента пространственного лага эффекта переноса  $\rho$  не оказалась значимой.

Результаты теста Лагранжа говорят о том, что пространственная модель ошибки SEM имеет преимущество перед непространственной





регрессионной моделью для эффекта переноса через 3 и 6 месяцев. Действительно, оценивание SEM-моделей дало положительные значимые на уровне 5% оценки параметров пространственной корреляции ошибок  $\hat{\lambda} = 0,322$  для эффекта переноса через 3 месяца после шока и  $\hat{\lambda} = 0,301$  для эффекта переноса через 6 месяцев после шока. Мы интерпретируем полученные результаты как свидетельство существования в краткосрочном периоде пространственных зависимостей эффекта переноса, обусловленных факторами, отличными от транзакционных издержек, импортозависимости и экономической активности региона. Положительный знак параметра  $\lambda$  может говорить о разгоняющем характере действия этих факторов: когда в соседних регионах факторы сработали в сторону увеличения эффекта переноса, и в исследуемом регионе факторы сработают аналогично. Действие этих факторов ограничено во времени: они начинают действовать через несколько месяцев после шока, и через год их влияние затухает.

*Индекс потребительских цен непродовольственных товаров.* Индекс Морана для остатков всех регрессионных непространственных моделей эффекта переноса в цены непродовольственных товаров отрицательный, но статистически незначим.

Результаты теста Лагранжа говорят о том, что ни пространственная авторегрессионная модель SAR, ни пространственная модель ошибки SEM не имеют преимуществ перед непространственной регрессионной моделью. Робастная версия теста на уровне значимости 10% дает небольшое преимущество SEM-моделям для эффекта переноса через 12 и 24 месяца после шока. Действительно, при оценивании SEM-моделей для этих периодов оценки параметра пространственной корреляции  $\lambda$  сравнительно велики (и отрицательны). Однако доказать их значимость не удалось. В авторегрессионной модели SAR ни для краткосрочного, ни для среднесрочного периода оценка коэффициента пространственного лага эффекта переноса  $\rho$  незначима. Это означает, что для реакции на шоки валютного курса потребительских цен непродовольственных товаров в регионе неважно, насколько сильна или слаба реакция соседних регионов. Таким образом, для реакции цен непродовольственных товаров на шоки обменного курса не удалось выявить пространственных эффектов.

*Индекс потребительских цен услуг.* Индекс Морана для остатков всех регрессионных непространственных моделей эффекта переноса в цены услуг незначим. Тест Лагранжа не подтвердил преимущество пространственных моделей перед

обычной регрессионной моделью, робастная версия теста не позволила сделать выбор в пользу определенного типа пространственной модели, а оценки пространственных моделей не дали значимых оценок параметров, отвечающих за пространственные эффекты. Для случая реакции цен услуг на шоки обменного курса не удалось выявить пространственных эффектов.

### Результаты

Полученные результаты свидетельствуют о неоднородности эффекта переноса в российских регионах, что подтверждает первую из выдвинутых гипотез.

Вторая гипотеза о значимом влиянии на величину эффекта переноса пространственных взаимосвязей между регионами подтверждается только для продовольственных товаров в краткосрочном периоде. Это связано с тем, что основные потоки товаров между регионами преимущественно представлены продовольственными товарами. Непродовольственные товары в основном импортируются, и поэтому мы не наблюдаем перетоков эффекта переноса между регионами. Также в рамках проведенного исследования для реакции на шоки обменного курса цен непродовольственных товаров и цен услуг не удалось выявить пространственных эффектов.

Обнаруженная отрицательная пространственная корреляция ошибки в модели для эффекта переноса в индекс потребительских цен всех товаров и услуг в среднесрочном периоде является, на наш взгляд, следствием высокой степени агрегированности данного индекса, а также косвенным свидетельством пространственной автокоррелированности его составляющих. Для обнаружения пространственных закономерностей эффекта переноса необходимо спуститься на более дезагрегированный уровень, анализировать не такие укрупненные компоненты ИПЦ, как продовольственные и непродовольственные товары и услуги, а его субкомпоненты, товарные группы или отдельные товары.

### Список литературы

1. *Goldberg P. K., Knetter M. M.* Goods prices and exchange rates : What have we learned? // *Journal of Economic Literature*. 1997. Vol. 35, iss. 3. P. 1243–1272.
2. *Kahn G. A.* Dollar depreciation and inflation // *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*. 1987. Vol. 72, iss. 9. P. 32–49.
3. *Menon J.* Exchange rate pass-through // *Journal of Economic Surveys*. 1995. Vol. 9, iss. 2. P. 197–231. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.1995.tb00114.x>
4. *Жураковский В., Новопашина А., Тарантаев А.* Региональная разнородность эффекта переноса валютного



- курса на инфляцию : Серия докладов об экономических исследованиях. 2021. URL: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/118010/wp\\_dgu\\_jan.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/118010/wp_dgu_jan.pdf) (дата обращения: 14.07.2021).
5. *Bacchetta P., Van Wincoop E.* Why do consumer prices react less than import prices to exchange rates? // *Journal of the European Economic Association*. 2003. Vol. 1, iss. 2–3. P. 662–670. <https://doi.org/10.1162/154247603322391297>
  6. *Betts C. M., Kehoe T. J.* Real exchange rate movements and the relative price of non-traded goods // *NBER Working Paper*. 2008. № 14437. <https://doi.org/10.3386/w14437>
  7. *McCarthy J.* Pass-through of exchange rates and import prices to domestic inflation in some industrialized economies // *Eastern Economic Journal*. 2007. Vol. 33, iss. 4. P. 511–537. <https://doi.org/10.1057/ej.2007.38>
  8. *Burstein A. T., Neves J. C., Rebelo S.* Distribution costs and real exchange rate dynamics during exchange-rate-based stabilizations // *Journal of Monetary Economics*. 2003. Vol. 50, iss. 6. P. 1189–1214. [https://doi.org/10.1016/s0304-3932\(03\)00075-8](https://doi.org/10.1016/s0304-3932(03)00075-8)
  9. *Obstfeld M., Rogoff K.* The six major puzzles in international macroeconomics : is there a common cause? // *NBER Macroeconomics Annual*. 2000. Vol. 15. P. 339–390. <https://doi.org/10.3386/w7777>
  10. *De Haan J.* Inflation differentials in the euro area : A survey // *The European Central Bank at Ten / ed. by J. de Haan, H. Berger*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010. P. 11–32. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-14237-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-642-14237-6_2)
  11. *Beck G. W., Hubrich K., Marcellino M.* Regional inflation dynamics within and across euro area countries and a comparison with the United States // *Economic Policy*. 2009. Vol. 24, iss. 57. P. 141–184. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00214.x>
  12. *Carlino G., De Fina R.* The differential regional effects of monetary policy // *Review of Economics and Statistics*. 1998. Vol. 80, iss. 4. P. 572–587. <https://doi.org/10.1162/003465398557843>
  13. *Owyang M. T., Wall H. J.* Regional VARs and the channels of monetary policy // *Applied Economics Letters*. 2009. Vol. 16, iss. 12. P. 1191–1194. <https://doi.org/10.1080/13504850701367247>
  14. *Arnold I. J. M.* The regional effects of monetary policy in Europe // *Journal of Economic Integration*. 2001. Vol. 16, iss. 3. P. 399–420. <https://doi.org/10.11130/jei.2001.16.3.399>
  15. *Georgopoulos G.* Measuring regional effects of monetary policy in Canada // *Applied Economics*. 2009. Vol. 41, iss. 16. P. 2093–2113. <https://doi.org/10.1080/00036840701604362>
  16. *Weber E. J.* Monetary policy in a heterogeneous monetary union : The Australian experience // *Applied Economics*. 2006. Vol. 38, iss. 21. P. 2487–2495. <https://doi.org/10.1080/00036840500427742>
  17. *Fraser P., MacDonald G. A., Mullineux A. W.* Regional monetary policy : An Australian perspective // *Regional Studies*. 2014. Vol. 48, iss. 8. P. 1419–1433. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.714897>
  18. *Добрынская В. В.* Эффект переноса и монетарная политика в России : что изменилось после кризиса 1998 г.? // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. 2007. Т. 11, № 2. С. 213–233.
  19. *Картаев Ф. С., Якимов Ю. И.* Влияние инфляционного таргетирования на эффект переноса валютного курса // *Вопросы экономики*. 2018. № 11. С. 70–84. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-11-70-84>
  20. *Катаранова М.* Связь между обменным курсом и инфляцией в России // *Вопросы экономики*. 2010. № 1. С. 44–62. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2010-1-44-62>
  21. *Пономарев Ю.* Эффект переноса динамики обменного курса рубля в цены в российских отраслях промышленности // *Экономическая политика*. 2015. Т. 10, № 5. С. 53–70. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2015-5-03>
  22. *Глуценко К. П.* Ценовые взаимодействия российских региональных рынков // *Пространственная экономика*. 2007. № 1. С. 48–60.
  23. *Сперанская Л. Л.* Совершенствование денежно-кредитной политики России с учетом различий в реакциях региональных экономик // *Управление экономическими системами : электронный научный журнал*. 2015. № 7 (79). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-denezhno-kreditnoy-politiki-rossii-s-uchetom-razlichiy-v-reaktsiyah-regionalnyh-ekonomik> (дата обращения: 14.07.2021).
  24. *Демидова О. А., Карнаухова Е. Е., Коршунов Д. А., Мясников А. А., Серегина С. Ф.* Асимметричные эффекты денежно-кредитной политики в регионах России // *Вопросы экономики*. 2021. № 6. С. 77–102. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-6-77-102>
  25. *Напалков В. В., Новак А. Е., Шульгин А. Г.* Различия в эффектах единой денежно-кредитной политики : случай регионов России // *Деньги и кредит*. 2021. Т. 80, № 1. С. 3–45. <https://doi.org/10.31477/rjmf.202101.03>

## References

1. Goldberg P. K., Knetter M. M. Goods prices and exchange rates: What have we learned? *Journal of Economic Literature*, 1997, vol. 35, iss. 3, pp. 1243–1272.
2. Kahn G. A. Dollar depreciation and inflation. *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 1987, vol. 72, iss. 9, pp. 32–49.
3. Menon J. Exchange rate pass-through. *Journal of Economic Surveys*, 1995, vol. 9, iss. 2, pp. 197–231. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.1995.tb00114.x>
4. Zhurakovskiy V., Novopashina A., Tarantaev A. *Regional'naya raznorodnost' effekta perenosa valyutnogo kursa na inflyatsiyu: Seriya dokladov ob ekonomicheskikh issledovaniyakh* (Regional heterogeneity of the exchange rate pass-through: Series of Reports on Economic Research, 2021). Available at: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/118010/wp\\_dgu\\_jan.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/118010/wp_dgu_jan.pdf) (accessed 14 July 2021) (in Russian).
5. Bacchetta P., Van Wincoop E. Why do consumer prices react less than import prices to exchange rates? *Journal of the European Economic Association*, 2003, vol. 1, iss. 2–3, pp. 662–670. <https://doi.org/10.1162/154247603322391297>



6. Betts C. M., Kehoe T. J. Real exchange rate movements and the relative price of non-traded goods. *NBER Working Paper*, 2008, no. 14437. <https://doi.org/10.3386/w14437>
7. McCarthy J. Pass-through of exchange rates and import prices to domestic inflation in some industrialized economies. *Eastern Economic Journal*, 2007, vol. 33, iss. 4, pp. 511–537. <https://doi.org/10.1057/ej.2007.38>
8. Burstein A. T., Neves J. C., Rebelo S. Distribution costs and real exchange rate dynamics during exchange-rate-based stabilizations. *Journal of Monetary Economics*, 2003, vol. 50, iss. 6, pp. 1189–1214. [https://doi.org/10.1016/s0304-3932\(03\)00075-8](https://doi.org/10.1016/s0304-3932(03)00075-8)
9. Obstfeld M., Rogoff K. The six major puzzles in international macroeconomics: is there a common cause? *NBER Macroeconomics Annual*, 2000, vol. 15, pp. 339–390. <https://doi.org/10.3386/w7777>
10. De Haan J. Inflation differentials in the euro area: A survey. In: J. de Haan, H. Berger, eds. *The European Central Bank at Ten*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010, pp. 11–32. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-14237-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-642-14237-6_2)
11. Beck G. W., Hubrich K., Marcellino M. Regional inflation dynamics within and across euro area countries and a comparison with the United States. *Economic Policy*, 2009, vol. 24, iss. 57, pp. 141–184. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00214.x>
12. Carlino G., De Fina R. The differential regional effects of monetary policy. *Review of Economics and Statistics*, 1998, vol. 80, iss. 4, pp. 572–587. <https://doi.org/10.1162/003465398557843>
13. Owyang M. T., Wall H. J. Regional VARs and the channels of monetary policy. *Applied Economics Letters*, 2009, vol. 16, iss. 12, pp. 1191–1194. <https://doi.org/10.1080/13504850701367247>
14. Arnold I. J. M. The regional effects of monetary policy in Europe. *Journal of Economic Integration*, 2001, vol. 16, iss. 3, pp. 399–420. <https://doi.org/10.11130/jei.2001.16.3.399>
15. Georgopoulos G. Measuring regional effects of monetary policy in Canada. *Applied Economics*, 2009, vol. 41, iss. 16, pp. 2093–2113. <https://doi.org/10.1080/00036840701604362>
16. Weber E. J. Monetary policy in a heterogeneous monetary union: The Australian experience. *Applied Economics*, 2006, vol. 38, iss. 21, pp. 2487–2495. <https://doi.org/10.1080/00036840500427742>
17. Fraser P., MacDonald G. A., Mullineux A. W. Regional monetary policy: An Australian perspective. *Regional Studies*, 2014, vol. 48, iss. 8, pp. 1419–1433. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.714897>
18. Dobrynskaya V. V. Pass-Through Effect and Monetary Policy in Russia: What has Changed Since the Crisis of 1998? *Economicheskij Zhurnal VSHE [HSE Economic Journal]*, 2007, vol. 11, no. 2, pp. 213–233 (in Russian).
19. Kartaev P. S., Yakimova Yu. I. The influence of inflation targeting on the pass-through effect of the exchange rate. *Voprosy Ekonomiki*, 2018, no. 11, pp. 70–84 (in Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-11-70-84>
20. Kataranova M. Relationship between Exchange Rate and Inflation in Russia. *Voprosy Ekonomiki*, 2010, no. 1, pp. 44–62 (in Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2010-1-44-62>
21. Ponomarev Yu. Exchange Rate Pass-Through in Russian Production Prices. *Ekonomicheskaja politika [Economic Policy]*, 2015, vol. 10, no. 5, pp. 53–70 (in Russian). <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2015-5-03>
22. Gluschenko K. P. Price interactions of Russian regional markets. *Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics]*, 2007, no. 1, pp. 48–60 (in Russian).
23. Speranskaya L. L. Monetary policy in Russia and regional reactions to monetary shocks. *Management Economic Systems: Scientific Electronic Journal*, 2015, no. 7 (79). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-denezhno-kreditnoy-politiki-rossii-s-uchetom-razlichnyh-v-reaktsiyah-regionalnyh-ekonomik> (accessed 14 July 2021) (in Russian).
24. Demidova O. A., Karnaukhova E. E., Korshunov D. A., Myasnikov A. A., Seregina S. F. Asymmetric effects of monetary policy in Russia. *Voprosy Ekonomiki*, 2021, no. 6, pp. 77–102 (in Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-6-77-102>
25. Napalkov V., Novak A., Shulgin A. Variations in the effects of a single monetary policy: The case of Russian Regions. *Russian Journal of Money and Finance*, 2021, vol. 80, no. 1, pp. 3–45 (in Russian). <https://doi.org/10.31477/rjmf.202101.03>

Поступила в редакцию 06.08.2021, после рецензирования 09.09.2021, принята к публикации 10.09.2021  
 Received 06.08.2021, revised 09.09.2021, accepted 10.09.2021





## ПРАВО

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 410–418  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 410–418  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-410-418>

Научная статья  
УДК 338.1+736

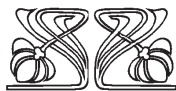
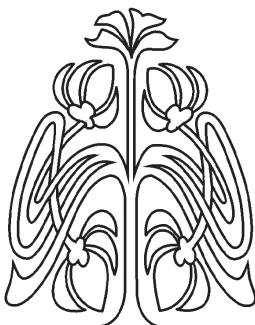
### Институт электронных обращений и его роль в повышении информационно-коммуникативной культуры

Г. Н. Комкова, Н. В. Тюменева 

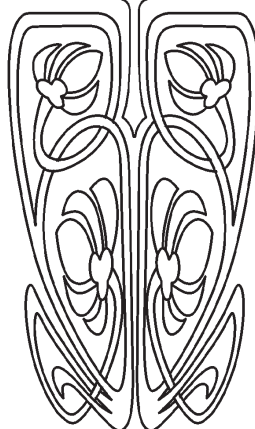
Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Комкова Галина Николаевна, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета, [komkova\\_galina@mail.ru](mailto:komkova_galina@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2572-2443>

Тюменева Наталия Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права, [tumeneva82@mail.ru](mailto:tumeneva82@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1227-6923>



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ



**Аннотация. Введение.** В настоящее время большая часть публичных услуг предоставляется в цифровом формате, что обуславливает необходимость активизации канала «обратной связи» между органами власти и организациями, выполняющими публичные функции, и потребителями услуг. Функционально эту задачу можно решить с помощью института электронных обращений. **Теоретический анализ.** Отмечается, что качественные изменения в социальной настройке в связи с цифровизацией экономики привели к изменению взаимоотношений государства и индивида. Управленческая парадигма выстраивается в соответствии с интересами субъекта-потребителя публичных услуг населения, большинство из которых предоставляются субъекту в электронном виде с их последующей оценкой через институт электронных обращений. **Эмпирический анализ.** Проанализировано законодательство, регулирующее порядок рассмотрения обращений граждан, в том числе письменных, поданных в электронной форме. Сформулировано определение понятия «электронные обращения», проведена классификация электронных обращений, охарактеризованы правовые режимы подачи и рассмотрения электронных обращений через официальные сайты публичных органов и организаций, выполняющие публичные функции, а также через общефедеральные официальные (государственные) сайты, специально предназначенные для подачи гражданами обращений в форме электронного документа. **Результаты.** Сделан вывод о важной роли института электронных обращений в цифровой трансформации и повышении уровня информационно-коммуникативной культуры.

**Ключевые слова:** цифровизация, электронные обращения, электронный документооборот, государственные (муниципальные) услуги, информационно-коммуникативная культура, право на обращение

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации» № 20-011-00211А).





**Для цитирования:** Комкова Г. Н., Тюменева Н. В. Институт электронных обращений и его роль в повышении информационно-коммуникативной культуры // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 410–418. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-410-418>

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

Article

## The institution of electronic appeals and its role in improving information and communication culture

G. N. Komkova, N. V. Tyumeneva 

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Galina N. Komkova, komkova\_galina@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2572-2443>

Nataliya V. Tyumeneva, tumeneva82@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1227-6923>

**Abstract. Introduction.** Currently, most of the public services are provided in a digital format, which triggers the activation of the “feedback” channel between authorities and organizations performing public functions and consumers of services. Functionally, this task can be solved with the help of the institution of electronic appeals. **Theoretical analysis.** It is noted that qualitative changes in the social setting in connection with the digitalization of the economy have led to a change in the relationship between the state and the individual. The management paradigm is built in accordance with the interests of the subject, i.e. the consumer of public services for the population, most of which are provided to the subject in the electronic form with their subsequent evaluation through the institution of electronic appeals. **Empirical analysis.** The authors analyze the legislation regulating the procedure for consideration of citizens’ appeals, including written ones, submitted electronically. The authors formulate the definition of the concept of “electronic appeals” and carry out the classification of electronic appeals. The researchers also characterize the legal regimes of filing and consideration of electronic appeals through the official websites of public bodies and organizations performing public functions, as well as through federal official (state) websites specially designed for citizens to submit appeals in the form of an electronic document. **Results.** In conclusion, the authors highlight the important role of the institution of electronic appeals in digital transformation and the increasing level of information and communication culture.

**Keywords:** digitalization, electronic appeals, electronic document management, state (municipal) services, information and communication culture, the right to appeal

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project “The legal basis for the formation and development of information and communication culture of the population and ways to improve it in the era of digitalization” No. 20-011-00211).

**For citation:** Komkova G. N., Tyumeneva N. V. The institution of electronic appeals and its role in improving information and communication culture. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 410–418 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-410-418>

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

### Введение

Концепция сервисного государства, реализуемая в современную цифровую эпоху, направлена на переориентацию и обновление властеотношений. Органы публичной власти заинтересованы в распространении информации об имеющихся публично-правовых услугах через официальные электронные сервисы. Граждане, в свою очередь, получают больше возможностей в решении общих социально значимых проблем. Для этого в интернет-пространстве необходимо формировать не только соответствующую технико-коммуникативную инфраструктуру, частью которой наряду с сервисами публично-правового характера выступает институт электронных обращений, но и правовую основу рассмотрения электронных обращений.

### Теоретический анализ

Цифровизация экономики, которая активно идет в России с 2016 г., детерминировала трансформацию всей социальной надстройки. Так,

общество стало информационным, государственно-правовая система – сервисной, а культура – информационно-коммуникативной. Качественные изменения выразились в расширении сферы взаимодействия государства и граждан в связи с переходом большей части общественных отношений в виртуальное пространство сети «Интернет», что повлекло внедрение новых форм интеграции между правительством, бизнесом и гражданами, приведшее к опциональности исполнительной власти [1, с. 69].

Переосмысление управленческой парадигмы связано с принципиальным изменением характера отношений между органами публичной власти и гражданином и превращением пассивного «просителя» в активного «клиента» и «заказчика» – потребителя услуг государственной и муниципальной службы, а порой и в их инвестора [2, с. 21]. Такое взаимодействие между публичными органами власти и населением моделируется путем использования сетевых и электронных технологий для непре-



рывной, системной, эффективной реализации публично-правовых услуг [3, с. 46]. На основе «согласованности интересов производителя и потребителя услуг» [4, с. 183] население активно вовлекается в процесс управления и принятия политически значимых решений [5, с. 54]. Это существенно изменяет качество работы исполнительной власти, формирует «культуру сервиса» [6, с. 100] в социально-политической сфере и информационно-коммуникативную культуру в информационном обществе в целом.

Несмотря на то что в последнее время наблюдается наращивание уровня информатизации и количества электронных государственных услуг, все же этого недостаточно для цифровой трансформации государственного управления и стабильного роста информационно-коммуникативной культуры. Необходим не только количественный и качественный показатель предоставления публично-правовых услуг, но и так называемое цифровое самообслуживание [7, с. 231], которое подразумевает как доступ населения ко всем публичным сервисам, так и оценку их эффективности [8, с. 27]. В этой связи важным звеном во взаимодействии государства с населением выступает институт электронных обращений.

### **Эмпирический анализ**

Институт электронных обращений успешно функционирует в России уже более 10 лет. Благодаря ему запросы, заявления и жалобы граждан могут быть приняты к рассмотрению органами государственного управления и контроля в электронном виде: по факсу, с отправкой письма по электронной почте, через интернет-приемные, работающие в онлайн-режиме на сайте принимающего учреждения, в устной форме с выполнением аудиозаписи звонка и с последующим оформлением протокола.

Очевидно, что востребованность электронных обращений по сравнению с традиционными письменными ежегодно растет. Так, например, в 2020 г. наибольшее количество обращений Президенту РФ (80,3%) поступило в форме электронного документа [9]. Однако электронные обращения не смогли полностью вытеснить обращения в традиционной письменной форме. Причин для этого немало, но основными, по нашему мнению, являются невысокий уровень цифровой грамотности населения, неравенство возможностей доступа к электронным услугам, наконец, бессистемная нормативно-правовая база, регулирующая вопросы обращения через электронные каналы связи.

Названные проблемы требуют комплексного решения на федеральном и региональном уровнях с применением соответствующих методов цифрового образования, совершенствования законодательства об электронных обращениях, защите персональных данных и других, а также серьезного финансирования развития информационно-коммуникативной инфраструктуры, особенно в субъектах РФ. Без государственной социальной поддержки решить этот вопрос затруднительно.

Следует отметить, что некоторые положительные шаги на пути преодоления низкой цифровой грамотности и цифрового неравенства уже сделаны. Преодоление цифрового неравенства подразумевал внесенный в 2020 г. в Государственную Думу проект Федерального закона № 1025833-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части введения льгот на оплату доступа к сети “Интернет” для отдельных категорий граждан)», в соответствии с которым предлагалось введение новой меры социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны, а также инвалидов всех категорий – оплаты 50% стоимости услуг по обеспечению доступа к сети «Интернет» [10]. Разработчиками законопроекта обосновывалось, что приобщение и включение социально незащищенных категорий граждан в круг пользователей официальных информационных сервисов особенно важно, ведь именно этой категории граждан адресованы многие электронные публично-правовые услуги. Однако Правительство Российской Федерации дало отрицательное заключение на данный законопроект, отметив, что «введение предлагаемой дополнительной меры социальной поддержки для ветеранов Великой Отечественной войны и инвалидов всех категорий поставит в неравные условия другие категории ветеранов и инвалидов, для которых такая мера социальной поддержки не устанавливается, например ветеранов боевых действий, членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, граждан, пострадавших от воздействия радиации, и других». Кроме того, в Заключении Правительства сказано: «...в послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2020 году Президент Российской Федерации предложил подготовить и реализовать проект “Доступный интернет”, в рамках которого на всей территории страны будет обеспечен бесплатный доступ к социально значимым отечественным интернет-сервисам и гражданам не придется платить за саму услугу связи, за интернет-трафик» [10].

Характеризуя правовой аспект регулирования института электронных обращений,



необходимо остановиться на анализировании Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) [11], который является базовым в регулировании порядка подачи и рассмотрения обращений.

В нем содержатся общие требования к письменным обращениям независимо от их формы (письменные или электронные). Общий порядок рассмотрения письменных обращений, поданных как в письменной, так и в электронной форме, был установлен поправками в Федеральный закон № 59, принятыми в ноябре 2017 г. Так, в ч. 3 ст. 7 было уточнено, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном данным законом [11]. Уточнялось, что в электронном обращении заявитель обязательно указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Гражданин также вправе приложить к электронному обращению необходимые документы и материалы также в электронных формах.

В связи с подачей обращений в электронной форме в Федеральный закон № 59 были внесены и другие изменения. Так, в ч. 4 ст. 10 закреплено, что ответ на электронное обращение направляется заявителю в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу [11]. В этой же норме фиксируется, что на поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц, в том числе на обращение, в котором обжалуется судебное решение, вынесенное в интересах неопределенного круга лиц, ответ может быть размещен на официальном сайте соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления.

Наконец, в п. 5.1 содержится пояснение о том, что в случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен на официальном сайте данного государственного органа или органа местного самоуправления в

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта, на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, при этом обращение, содержащее обжалование судебного решения, не возвращается [11].

Указанные изменения, внесенные в Федеральный закон № 59 в 2017 г., были самыми масштабными за последнее время. После их принятия больше столь серьезных поправок в Закон не вносилось, хотя периодически Государственная Дума рассматривает законодательные инициативы, касающиеся, в частности, регулирования электронных обращений. Так, в 2017 г. предлагалось уточнить требования к обращениям в виде электронного документа [12], в 2019 г. – сократить срок рассмотрения обращений до 20 календарных дней [13]. Объясняли депутаты это значительным увеличением количества электронных обращений, что свидетельствует об улучшении технических возможностей заявителей. Однако все вышеназванные предложения были отклонены в связи с необоснованностью.

В 2020 г. предлагалось внести изменение, согласно которому заявитель обязательно должен был указывать в электронном обращении либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность. Если заявитель не укажет эти сведения, то государственный орган вправе не давать ответ по существу на такое обращение. Однако заявитель должен был уведомляться о том, что обращение должно направляться непосредственно в орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов [14]. Государственная Дума в апреле 2021 г. отклонила и этот законопроект в связи с избыточностью регулирования.

Несмотря на то что законодатель попытался уточнить некоторые аспекты, регулирующие вопросы подачи и рассмотрения электронного обращения, принятые новеллы так и не сняли законодательную неопределенность в вопросе понятия «электронное обращение»; до сих пор отсутствуют детальные требования к форме, содержанию, процедуре подачи и рассмотрения электронных обращений. С одной стороны, неурегулированность этих вопросов понятна – законодатель, следуя принципу формального равенства, не желает создавать для заявителя каких-то преимуществ или дополнительных гарантий при подаче электронных обращений по сравнению с письменными или устными.



Вместе с тем широкое внедрение электронных обращений было направлено не на то, чтобы дополнить традиционные формы взаимодействия власти и общества или расширить способы взаимодействия власти и общества, а преследует более амбициозную цель – сформировать качественно новую и максимально эффективную систему публичного управления. Кроме того, это касается и системы межведомственного электронного взаимодействия, которая (вместо заявителя) обеспечивает сбор в органах публичной власти необходимых сведений для предоставления госуслуги, что значительно облегчает доступ граждан к реализации своих прав и свобод [15, с. 112].

Безусловно, электронное обращение является неотъемлемой частью электронного документооборота, одним из важнейших направлений цифровизации публичной власти, а его специфическая форма и способ подачи – через информационно-коммуникативную сеть «Интернет» – обуславливает необходимость конкретизации правового регулирования. Так, необходимо законодательно закрепить дефиницию «электронное обращение», уточнить требования к реквизитам электронного документа для повышения достоверности его содержания и информации о заявителе, его подавшем, повысить степень защиты информации о персональных данных заявителя, дифференцировать срок рассмотрения электронных обращений различных видов и пр.

Авторы настоящей статьи хотели бы предложить свои варианты решения некоторых обозначенных проблем.

Итак, в законодательстве отсутствует терминологическое единообразие рассматриваемого вида обращений: используются наименования «обращение в виде электронного документа», «электронное обращение», «обращение в электронном виде». Объединение их функционального значения позволяет сделать вывод, что используемые понятия едины, тождественны и обладают двумя существенными признаками: это их форма существования и способ подачи. Так, речь идет об электронном (письменном) документе, который направляется адресату через сеть «Интернет». Обобщив эти особенности, можно сформулировать такое определение электронного обращения – это обращение в форме электронного документа в виде предложения, заявления или жалобы, поступившее к адресату по электронным каналам связи.

Исходя из сложившейся практики, электронные обращения по способу подачи можно дифференцировать на поданные через:

1) электронную почту;

2) специализированные «электронные приемные», функционирующие на официальных сайтах органов власти;

3) общефедеральные официальные (государственные) сайты, специально предназначенные для подачи гражданами обращений в форме электронного документа. В настоящее время создано несколько общефедеральных официальных сайтов, что позволяет провести подвидовую дифференциацию электронных обращений, поданных через:

– единый портал государственных и муниципальных услуг (функций);

– интернет-портал досудебного (внесудебного) обжалования государственных и муниципальных услуг;

– интернет-портал «Ваш контроль»;

– сайт «Российская общественная инициатива» [16, с. 86].

Некоторая неопределенность возникает при подаче электронных обращений через специализированные интернет-приемные. Вообще, обязанность создания интернет-приемных на официальных сайтах государственных и муниципальных органов прямо не закреплена в законодательстве (например, в ч. 1 ст. 110 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» закреплена лишь обязанность создания официального сайта государственного или муниципального органа в сети «Интернет»), но интернет-приемные достаточно быстро показали свою эффективность при взаимодействии с заявителем и размещении справочной информации в них.

Актуализируется целесообразность создания интернет-приемных в случае, когда на официальном сайте государственного или муниципального органа, указано несколько официальных адресов электронных почт отдельных должностных лиц, структурных подразделений и пр. В такой ситуации остается неясным, обращение по какому электронному адресу будет порождать обязанность у государственного или муниципального органа рассмотреть электронное обращение заявителя. Отсутствие четких законодательных требований по вопросу «работы» интернет-приемных вносит неопределенность, прежде всего, в возможность отслеживания судьбы электронного обращения, поданного заявителем.

В связи с увеличением количества электронных обращений представляется необходимым закрепить в законодательстве требование либо





о создании интернет-приемной на официальном сайте (портале) государственного или муниципального органа для рассмотрения обращений (запросов) заявителей с установлением порядка ее работы, либо указывать конкретный адрес официальной электронной почты, который будет использоваться исключительно для работы с электронными обращениями. Это позволит упорядочить работу по регистрации и рассмотрению электронных обращений.

Имеет свои особенности подача электронных обращений через общефедеральные официальные (государственные) сайты. Самым популярным в настоящее время является Единый портал государственных и муниципальных услуг (далее – Госуслуги). На нем уже зарегистрированы более 78 млн граждан, это почти 2/3 всех граждан старше 14 лет [17]. Госуслуги предназначены, прежде всего, для получения разнообразных публичных услуг, и до недавнего времени направить через портал электронное обращение в виде заявления, предложения или жалобы в какой-либо государственный или муниципальный орган было невозможно.

В 2020 г. Правительством РФ было принято решение о расширении функционала портала Госуслуг в целях реализации предусмотренной федеральным проектом «Цифровое государственное управление» задачи по созданию «единого цифрового окна обратной связи». В Положении о Едином портале закреплялось, что он должен обеспечивать возможность направления гражданами и организациями обращений в органы публичной власти и их должностным лицам.

Для осуществления поставленной задачи с 12 ноября 2020 г. по 30 декабря 2021 г. проводится эксперимент по использованию портала Госуслуг для направления гражданами и юридическими лицами электронных обращений в органы власти [18]. Эксперимент проводится с целью улучшения качества взаимодействия заявителей с органами власти, выполняющими публичные функции.

В качестве адресатов обращений выступают Минздрав и Минпросвещения России, а также Фонд обязательного медицинского страхования, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции.

Заявители на добровольной основе могут подать электронное обращение в любой из указанных органов из своего личного кабинета, созданного на портале, или с помощью

мобильного приложения, но с обязательной авторизацией гражданина и юридического лица с использованием единой системы идентификации и аутентификации.

Через портал Госуслуг заявители могут отправлять сообщения и обращения (предложение, заявление или жалоба), которые проходят предварительную проверку и автоматически направляются для исполнения адресату – в орган публичной власти или организацию, выполняющую публичные функции. После предварительной проверки сообщения и обращения поступают адресату и принимаются к исполнению. Электронные сообщения или обращения могут быть направлены в подведомственный или неподведомственный орган или организацию, о чем заявитель получает уведомление через портал Госуслуг.

На подготовку ответа по общему правилу отводится 30 календарных дней. Для отдельных сообщений и обращений предусмотрят ускоренный порядок обработки – в течение 10 календарных дней. Заявитель уведомляется о статусах обработки поданных им сообщения или обращения, а в дальнейшем – и ответа, который дается уполномоченным органом или организацией через портал Госуслуг.

Безусловно, возможность электронного обращения в органы публичной власти через портал Госуслуг будет весьма полезна многим гражданам и организациям. Однако проблема проверки достоверности электронного обращения до конца не решается посредством алгоритма, предложенного в рассмотренном эксперименте.

Так, в электронном обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (при наличии), адрес электронной почты, по которому должен быть направлен ответ, что касается даты и подписи заявителя, то они не являются обязательными реквизитами электронных обращений. Между тем для публичных органов власти и организаций, выполняющих публичные функции, рассматривающих электронное обращение и дающих на него ответ по электронным каналам связи, подпись уполномоченного субъекта и дата подписания документа являются обязательными реквизитами электронного документа.

Следует обратить внимание и на то, что Федеральный закон № 59 не требует соотнесения фамилии, имени и отчества с адресом электронной почты, который указывает гражданин в момент регистрации электронного обращения. Соответственно, заявитель может указать как свою электронную почту, так и любую другую.



Наконец, у заявителя может быть нескольких электронных почт, что заметно осложняет удостоверение личности автора конкретного электронного обращения и позволяет одному и тому же гражданину посылать электронные обращения с разных электронных почт. В результате заявитель может многократно подавать электронные обращения в различные органы или организации за короткий промежуток времени. Это может создать эффект «массового участия» или, напротив, усугубления ситуации в разрешении какой-то проблемы. Думается, что законодательная лояльность требований к реквизитам электронного сообщения и обращения может быть использована недобросовестными заявителями, а органы власти окажутся перегружены запросами заявителей, что можно будет рассматривать как злоупотребление правом на обращение.

### Результаты

Таким образом, институт электронных обращений занимает важное место в цифровой трансформации государства и общества. Вместе с тем анализ законодательства показывает, что в настоящее время институт электронных обращений на законодательном уровне урегулирован недостаточно, отсутствует системный подход к формированию правового режима реализации электронных обращений, недостаточно обеспечена единая стандартизация работы органов публичной власти с электронными обращениями заявителей. Для преодоления обозначенных проблем целесообразно на федеральном уровне закрепить понятие «электронное обращение», детализировать способы, порядок подачи и процедуру их рассмотрения. Такая мера упорядочила бы работу органов публичной власти с электронными обращениями, повысила качество межведомственного взаимодействия, а также эффективность реализации конституционного права граждан на обращение. В масштабе цифровизации и информатизации всей страны унификация правовой основы рассмотрения электронных обращений стала бы важной мерой повышения информационно-коммуникативной культуры граждан в России.

### Список литературы

1. Кабашов С. Ю. Перемены в философии государственной и муниципальной службы : от «сильного государства» к «сервисному государству» // Экономика и управление : научно-практический журнал. 2016. № 5 (133). С. 69–75.
2. Зайковский В. Н. «Сервисное государство» : новая парадигма или современная технология государственного управления // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. 2014. Т. 10, № 24 (261). С. 18–28.
3. Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство : проблемы теории и практика реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44–46.
4. Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? Информационно-правовой аспект // Современное государство : политико-правовое и экономические исследования : сб. науч. тр. / отв. ред. Е. В. Алферова. М. : Ин-т научной информации по общественным наукам РАН, 2010. С. 182–191. (Правоведение).
5. Дураев Т. А. Трансформация политической системы в условиях многопартийности // Выборы в конституционной системе власти : материалы IX Международного Конституционного форума. Саратов : Саратовский источник, 2018. С. 53–55.
6. Абаева Е. А., Байниязова З. С., Басова А. В., Василевич Г. А., Велиева Д., Габдуалиев М. Т., Голуб О. Ю., Казаков А. А., Комкова Г. Н., Куликова С. А. Повышение уровня информационно-коммуникативной культуры граждан правовыми средствами и механизмами. М. : Русайнс, 2021. 295 с.
7. Холодная Е. В. О цифровой трансформации государственного администрирования Дании // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 4 (135). С. 230–235. <https://doi.org/10.24411/2227-7315-2020-10121>
8. Куликова С. А. Законодательное закрепление права граждан на доступ к информации в актах субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 27–30.
9. Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2020 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. URL: <http://www.letters.kremlin.ru/digests/248> (дата обращения: 20.09.2021.).
10. Паспорт проекта Федерального закона № 1025833-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части введения льгот на оплату доступа к сети «Интернет» для отдельных категорий граждан) от 05.06.2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации : федер. закон от 02.05.2006 (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 2006. 5 мая ; 2018. 29 дек.
12. О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: проект ФЗ от 10.05.2017. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/169842-7> (дата обращения: 20.09.2021).
13. О внесении изменений в статьи 10 и 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» : проект ФЗ от 01.03.2019 г. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/657188-7> (дата обращения: 20.09.2021).



14. О внесении изменений в статьи 7 и 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» : проект ФЗ от 05.10.2020 г. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1030137-7> (дата обращения: 20.09.2021).
  15. Тогузаева Е. Н. О соотношении понятий «информирование», «информационное обеспечение», «информационная деятельность» // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2011. Т. 11, вып. 2. С. 112–113.
  16. Савоськин А. В. Специализированные официальные сайты в сети Интернет для подачи обращений граждан // Административное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 85–96. <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2017.2.21503>
  17. Количество граждан, которые воспользовались сервисами единого портала Госуслуг в 2020 году, составило 56 млн человек. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40942/> (дата обращения: 01.09.2021).
  18. О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения : постановление Правительства РФ от 10.11.2020. № 1802. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- References**
1. Kabashov S.Yu. Changes in the philosophy of state and municipal service: From a “strong state” to a “service state”. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskij zhurnal* [Economics and Management: A Scientific and Practical Journal], 2016, no. 5 (133), pp. 69–75 (in Russian).
  2. Zajkovskij V. N. “Service state”: A new paradigm or modern technology of public administration. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National Interests: Priorities and Security], 2014, vol. 10, no. 24 (261), pp. 18–28 (in Russian).
  3. Kozhenko Ya. V., Mamychyev A. Yu. Service state: Problems of theory and practice of implementation. *Vlast'* [Power], 2010, no. 3, pp. 44–46 (in Russian).
  4. Bachilo I. L. Is the state social or service? Information and legal aspect. In: E. V. Alferova, ed. *Sovremennoe gosudarstvo: politiko-pravovye i ekonomicheskie issledovaniya* [Modern State: Political, Legal and Economic Research]. Moscow, Institut nauchnoi informatsii po obshchestvennym naukam RAN, 2010, pp. 182–191 (in Russian).
  5. Duraev T. A. Transformation of the political system in conditions of multiparty system. *Vybory v konstitutsionnoi sisteme vlasti* [Elections in the Constitutional System of Power. Materials of the IX International Constitutional Forum]. Saratov, Saratovskiy istochnik Publ., 2018, pp. 53–55 (in Russian).
  6. Abaeva E. A., Bajniyazova Z. S., Basova A. V., Vasilevich G. A., Velieva D., Gabdualiev M. T., Golub O. Yu., Kazakov A. A., Komkova G. N., Kulikova S. A. *Povyshenie urovnya informatsionno-kommunikativnoi kul'tury grazhdan pravovymi sredstvami i mekhanizmami* [Raising the Level of Information and Communication Culture of Citizens by Legal Means and Mechanisms]. Moscow, Rusajns Publ., 2021. 295 p. (in Russian).
  7. Kholodnaya E. V. On the digital transformation of public administration in Denmark. *Saratov State Law Academy Bulletin*, 2020, no. 4 (135), pp. 230–235 (in Russian). <https://doi.org/10.24411/2227-7315-2020-10121>
  8. Kulikova S. A. Legislative consolidation of the right of citizens to access information in the acts of the subjects of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-government], 2010, no. 11, pp. 27–30 (in Russian).
  9. *Information and statistical review of the appeals of citizens, organizations and public associations addressed to the President of the Russian Federation in 2020, as well as the results of consideration and measures taken by the State power and local self-government*. Available at: <http://www.letters.kremlin.ru/digests/248> (accessed 20 September 2021) (in Russian).
  10. Passport of the draft Federal Law No. 1025833-7 “On Amendments to Individual Legislative Acts of the Russian Federation (regarding the introduction of benefits for paying for Internet access for certain Categories of citizens) of 05.06.2020. *ATR “Consultant”* [electronic resource] (in Russian).
  11. On the procedure for considering the appeal of citizens of the Russian Federation. Federal Law of 02.05.2006 (an edition of 27.12.2018). *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2006, May 5; 2018, December 29 (in Russian).
  12. *On amendments to the Federal Law “On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation”*. Draft Federal Law of 10.05.2017. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/169842-7> (accessed 20 September 2021) (in Russian).
  13. *On amendments to Articles 10 and 12 of the Federal Law “On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation”*. Draft Federal Law of 01.03.2019. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/657188-7> (accessed 20 September 2021) (in Russian).
  14. *On amendments to Articles 7 and 11 of the Federal Law “On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation”*. Draft Federal Law of 05.10.2020. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1030137-7> (accessed 20 September 2021) (in Russian).



15. Toguzaeva E. N. On the correlation of the concepts of “informing”, “information support”, “information activity”. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2011, vol. 11, iss. 2, pp. 112–113 (in Russian).
16. Savos'kin A.V. Specialized official websites on the Internet for filing citizens' appeals. *Administrativnoe i municipal'noe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2017, no. 2, pp. 85–96 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2017.2.21503>
17. *Kolichestvo grazhdan, kotorye vospol'zovalis' servisami edinogo portala Gosuslug v 2020 godu, sostavilo 56 mln chelovek* (The number of citizens who used the services of the unified portal of Public services in 2020 amounted to 56 million people). Available at: <https://digital.gov.ru/ru/events/40942/> (accessed 1 September 2021) (in Russian).
18. On conducting an experiment on the use of the federal state information system “A single portal of state and municipal services (functions)” for sending citizens and legal entities to state bodies, local governments, state and municipal institutions, other organizations performing publicly significant functions, and their officials to persons of messages and appeals, as well as for the direction of such bodies and organizations of responses to these messages and appeals. Resolution of the Government of the Russian Federation no. 1802 of 10.11.2020. *ATP “Garant”* [electronic resource] (in Russian).

Поступила в редакцию 21.09.2021, после рецензирования 25.09.2021, принята к публикации 26.09. 2021  
Received 21.09.2021, revised 25.09.2021, accepted 26.09.2021



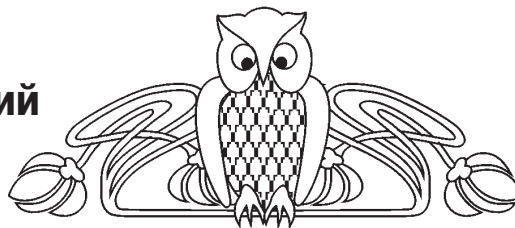


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 419–428  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 419–428  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428>

Научная статья  
УДК 342.9

## Использование цифровых технологий в сфере публичного управления



С. Е. Чаннов

<sup>1</sup>Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, 410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

<sup>2</sup>Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, <sup>1</sup>профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, <sup>2</sup>профессор кафедры таможенного, административного и финансового права, [sergeychannov@yandex.ru](mailto:sergeychannov@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3342-7487>

**Аннотация. Введение.** Статья посвящена использованию цифровых технологий в сфере публичного управления на примере государственных и муниципальных информационных систем. В настоящее время в Российской Федерации можно выделить два типа таких систем: 1) позволяющие непосредственно осуществлять правоприменительную деятельность; 2) используемые для фиксации определенной информации. **Теоретический анализ.** Информационные системы первого типа приобретают свойства объекта сложных правоотношений, участниками которых становятся поставщики и потребители информации, государственные органы, а также иные лица. Это влечет за собой то, что при реализации публичного управления источником регулирования общественных отношений в определенной степени становится программный код указанных информационных систем. Соответственно, любые сбои и ошибки в публичной информационной системе становятся фактами, имеющими юридическое значение. **Эмпирический анализ.** Основные риски использования в публичном управлении информационных систем второго типа связаны с неправомерным доступом (либо использованием) информации, содержащейся в их базах данных. Серьезной угрозой здесь выступает объединение баз данных, содержащих различные виды информации. В этом плане создание Единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации, предусмотренное Федеральным законом от 08.06.2020 № 168-ФЗ, может повлечь большое количество социально негативных последствий и вступает в очевидное противоречие с законодательством о персональных данных. **Результаты.** Государственные и муниципальные информационные системы сами по себе способны повысить эффективность публичного управления и в том числе способствовать снижению уровня коррупции в стране. В то же время достигаемое с их помощью уменьшение дискреции при принятии управленческих решений не всегда является целесообразным. Соответственно, внедрению их должен предшествовать анализ особенностей конкретной сферы управления, а также предполагающихся к использованию цифровых технологий.

**Ключевые слова:** публичные информационные системы, электронные административные регламенты, реестры, регистры, большие данные, блокчейн-технологии

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект «Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий» № 20-011-00355). Статья подготовлена с использованием материалов Справочной Правовой Системы «КонсультантПлюс».

**Для цитирования:** Чаннов С. Е. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 419–428. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428>

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

Article

### The use of digital technology in the public administration

S. E. Channov

<sup>1</sup> Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia

<sup>2</sup> Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Sergey E. Channov, [sergeychannov@yandex.ru](mailto:sergeychannov@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3342-7487>

**Abstract. Introduction.** The article is devoted to the use of digital technologies in the field of public administration using the example of state and municipal information systems. Currently, two types of such systems can be distinguished in the Russian Federation: 1) allowing direct enforcement activities; 2) used to capture certain information. **Theoretical analysis.** Information systems of the first type acquire



the properties of an object of complex legal relations, in which suppliers and consumers of information, government bodies, as well as other persons become participants. This entails the fact that in the implementation of public administration, the source of regulation of public relations to a certain extent becomes the program code of these information systems. Accordingly, any failures and errors in the public information system become facts of legal importance. **Empirical analysis.** The main risks of using information systems of the second type in public administration relate to the illegal access (or use) of information stored in their databases. The consolidation of databases containing different types of information is a serious threat. In this regard, the creation of the Unified Federal Information Register containing information about the population of the Russian Federation, provided for by the Federal Law No. 168-FZ of 08.06.2020, may lead to a large number of socially negative consequences and comes into obvious conflict with the legislation on personal data. **Results.** State and municipal information systems themselves can improve public administration, including reducing corruption in the country. At the same time, their reduced discretion in management decisions is not always appropriate. Accordingly, their implementation should be preceded by the analysis of the characteristics of a specific area of management, as well as the proposed use of digital technologies.

**Keywords:** public information systems, electronic administrative regulations, registries, registers, big data, blockchain technology

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project "The Evolution of Law under the Influence of Modern Digital Technologies" No. 20-011-00355). The article was prepared using the materials of the ATP "Consultant".

**For citation:** Channov S. E. The use of digital technology in the public administration. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 419–428 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428>

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

## Введение

Цифровые технологии, являясь сами по себе виртуальным объектом, вместе с тем могут выступать отражением реального мира, фиксируя определенную информацию о нем. Соответственно, влияние их на материальный мир проявляется посредством информационного взаимодействия. В сфере публичного управления важное значение в этом плане имеют государственные и муниципальные (публичные [1, с. 92]) информационные системы, выступающие в настоящее время в Российской Федерации базовой составляющей электронного правительства. При этом роль публичных информационных систем различна.

## Теоретический анализ

Некоторые из указанных информационных систем в настоящее время позволяют напрямую осуществлять правоприменительную деятельность, выступая, таким образом, особыми инструментами управления. Если ранее для реализации своих прав гражданин либо организация подавали определенные документы в письменной (или даже электронной) форме, но непосредственно в уполномоченный государственный орган либо орган местного самоуправления, то теперь нередко единственным способом подобного взаимодействия становится использование публичных информационных систем.

Также все чаще в нормативных документах устанавливаются, к примеру, обязанности по предоставлению информации не в определенный государственный орган, а в конкретную государственную либо муниципальную информационную систему (к примеру, в государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства, государственную информационную

систему топливно-энергетического комплекса и т.д.). В результате сами эти системы приобретают свойства объекта сложных правоотношений, участниками которых становятся поставщики и потребители информации, государственные органы, а также иные лица. Это, в свою очередь, влечет за собой несколько важных последствий.

Во-первых, реальное осуществление действий в сфере публичного управления оказывается в зависимости не только от нормативного регулирования и управленческих решений должностных лиц, но и от функционала используемой публичной информационной системы, выйти за пределы которого нередко просто невозможно. Соответственно, при реализации публичного управления источником регулирования общественных отношений в определенной степени становится программный код указанных информационных систем. Следует констатировать, что если существующий тренд на все большее внедрение публичных информационных систем в управление сохранится, программный код может стать уже не дополнительным, а основным источником регулирования в данных сферах.

Во-вторых, любые сбои и ошибки в публичной информационной системе становятся фактами, имеющими юридическое значение. Сбой либо ошибка в них могут повлечь как невозможность обязанного лица предоставить требуемую от него информацию, так и невозможность принятия определенных управленческих решений. При этом действующее российское законодательство практически не регулирует правовые последствия сбоев и ошибок в публичных информационных системах и, в частности, вопросы ответственности субъектов административно-правовых отношений.



В то же время указанные возможности характеризуют далеко не каждую публичную информационную систему. В значительной мере информационные системы в сфере публичного управления создаются преимущественно либо исключительно для фиксации различной информации. Такую роль играют системы, используемые для ведения реестров и регистров.

Разумеется, не все реестры ведутся с помощью публичных информационных систем, однако таковых большинство, и, по всей видимости, их доля будет только возрастать. В настоящее время к ним, например, относятся: Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ), Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) и др.

Указанные реестры служат для фиксации определенных юридических фактов, как правило, непосредственно порождающих, изменяющих либо прекращающих обязанности различных субъектов. В этом и заключается их юридическое значение. Р. В. Амелин вполне обоснованно указывает, что реестр – это систематизированный набор сведений (записей реестра), удостоверяющих юридически значимые обстоятельства, наделяющие правами и обязанностями, освобождающие от них [2, с. 5].

Информатизация публичного управления путем внедрения реестров, ведущихся с использованием государственных и муниципальных информационных систем, вполне очевидно, положительно влияет на его эффективность. Вместе с тем она создает и определенные угрозы, связанные с повышением рисков несанкционированного доступа к содержащимся в этих реестрах данным, а также их нецелевым использованием. Особую опасность в этом плане представляет объединение баз данных, содержащихся в различных информационных системах.

Обращаясь ранее к этому вопросу, мы отмечали, что концептуальная проблема здесь состоит в том, что само по себе, например, получение третьими лицами информации из Единого реестра прав о том, что гражданин N, владеет объектом недвижимости M, может оказаться довольно неприятным для N, однако в большинстве случаев не может нанести ему существенного ущерба. Иное дело, если в результате несанкционированного доступа (утечки информации) к объединенной базе данных они получают самую разнообразную информацию об интересующем данном гражданине – не только о его собственности, но и, например, о его доходах, уплачиваемых налогах, заболеваниях, совершении им

административных правонарушений и т.п. Это уже позволяет не только составить достаточно полное представление о человеке, но и путем косвенного анализа получить сведения, напрямую не содержащиеся в базах данных, откуда допущена утечка [3, с. 49–50].

### Эмпирический анализ

Несмотря на то что угрозы объединения баз данных, ведущихся с использованием информационных систем, осознаются достаточно давно, попытки их объединения предпринимались в Российской Федерации неоднократно. Наиболее масштабным проектом последнего времени является Единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации (далее – Регистр), создание которого предусмотрено Федеральным законом от 08.06.2020 № 168-ФЗ [4]. Согласно ст. 2 данного Закона, Регистр представляет собой совокупность сведений о населении Российской Федерации, сформированных в соответствии с настоящим Федеральным законом на основе сведений о гражданах Российской Федерации, об иностранных гражданах и лицах без гражданства, указанных в п. 2 ст. 6 настоящего Федерального закона, которые содержатся в государственных информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами.

Регистр должен хранить целый ряд сведений о гражданах, относящихся к персональным данным: фамилия, имя, отчество, а также данные об их изменении; даты и места рождения и смерти; пол и сведения о его изменении; информация о семейном положении; данные о гражданстве (подданстве) и их изменении и др. Вполне очевидно, что разглашение даже этих сведений может в определенных ситуациях повлечь достаточно неприятные последствия для граждан. Однако, помимо них, Регистр должен содержать также целый ряд идентификаторов, в том числе сведений о постановке на учет в налоговом органе; о регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; о постановке на учет в органах службы занятости; документы об образовании и (или) о квалификации и др. Хотя в данном случае речь идет не о полной информации, а лишь о ее идентификаторах, вполне очевидно, что уже наличие либо отсутствие идентификатора позволяет сделать определенные выводы о гражданине.

Формально сведения, содержащиеся в Регистре, будут иметь лишь учетный характер, в том плане, что сами по себе они не будут порождать,



изменять либо прекращать правоотношения. В то же время, как справедливо отмечает А. Н. Гулемин, «само включение (изменение) сведений в него будет иметь значение юридического факта (являясь завершающим элементом сложного юридического состава), которому предшествует индивидуально-правовой акт уполномоченного органа, вынесенный в отношении конкретного субъекта. И в силу особой значимости сведений, содержащихся в регистре, установлении в отношении них режима конфиденциальности, следует признать обязательность их правовой охраны» [5, с. 13].

При этом возникают опасения, что перечень сведений, подлежащих включению в Регистр, с течением времени будет расширяться. Помимо общих тенденций, характерных для иных реестров и регистров, используемых в системе государственного и муниципального управления в Российской Федерации в настоящее время, об этом могут свидетельствовать положения Концепции формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации [6], в которой, в частности, указывается, что «в целях обеспечения достоверности и актуальности сведений о населении, содержащихся в федеральном ресурсе о населении, предусматривается его поэтапное наполнение, с расширением перечня базовых сведений, включаемых в его состав, по мере обеспечения стабильного информационного взаимодействия информационной системы ведения федерального ресурса о населении с информационными системами, являющимися источниками информации для него».

Соотносительно с этими процессами возрастут и риски, связанные с возможной утечкой информации из Регистра; во-первых, потому, что в случае таковой неправомерный доступ будет получен к большому объему информации; во-вторых, поскольку само существование базы данных, содержащей разнообразные сведения о гражданах, делает ее потенциально более привлекательной для взлома, чем базы данных, содержащие лишь отдельные такие сведения. По мнению специалистов ФСБ России, «обработка данных в рамках единой инфраструктуры значительно повысит риски утечек информации» [7]. Конечно, при этом возможно, что общее количество утечек информации из публичных информационных систем в целом даже уменьшится – поскольку вся информация будет сконцентрирована в одном месте и злоумышленникам не потребуется получать

доступ к различным многочисленным базам данных, – однако негативные последствия от них возрастут многократно.

Характерно, что еще на этапе разработки проекта закона Комитет Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи в своем Заключении [8] отмечал: «...учитывая, что в совокупности Федеральный ресурс о населении является критически важным для национальной безопасности объектом, полагаем возможным рассмотреть вопрос о необходимости включения в законопроект требований о повышенной защите Федерального ресурса о населении от взлома, утечки, необходимости предотвращения любых форм незаконного вмешательства в Федеральный ресурс о населении». Однако в итоговом тексте Федерального закона от 08.06.2020 № 168-ФЗ [4] никаких принципиально новых, по сравнению с текстом проекта, на который и давалось заключение, положений об особых мерах защиты информации, содержащейся в Регистре, не появилось.

В связи с этим уже после его принятия в научной литературе были высказаны предложения о признании государственной информационной системы, в которой обрабатываются сведения, включенные в Регистр, значимым объектом критической информационной инфраструктуры, нарушение целостности которого может привести к негативным социальным последствиям [5]. Принципиально такая позиция, на наш взгляд, заслуживает внимания, хотя его реализация не снимает вопроса о целесообразности объединения указанного массива информации о гражданах в рамках одной информационной системы в принципе.

Здесь надо сказать, что еще Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [9] установила, что персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке:

- хранятся для определенных и законных целей и не используются иным образом, несовместимым с этими целями;
- являются адекватными, относящимися к делу и не чрезмерными для целей их хранения (ст. 5).

Также и Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [10] содержит прямой запрет на объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой (ч. 3 ст. 5). Вполне естественно, что вопрос о соответствии данному требованию положений Федерального закона № 168-ФЗ [4]





встал и на этапе разработки последнего. Представляется очевидным, что сама концепция Регистра, предусматривающего включение в него сведений из различных баз данных государственных органов, созданных с разными целями (к примеру, сложно считать одинаковыми цели ведения базы данных актов о заключении и расторжении браков и базы данных, содержащей сведения об обращении гражданина Российской Федерации в полномочный орган иностранного государства о выходе указанного гражданина из гражданства данного государства), вступает в противоречие с основополагающими принципами законодательства о персональных данных.

Правда, авторы Федерального закона № 168-ФЗ постарались данный запрет обойти, указав в ст. 4, что целью формирования и ведения федерального регистра сведений о населении является создание системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность. Это позволило, например, А. Н. Гулемину сделать вывод, что требования законодательства о персональных данных в рассматриваемом случае были соблюдены [5]. Однако в этом согласиться с ним довольно сложно. Цель создания системы учета сведений о чем-либо саму по себе, по нашему мнению, вообще нельзя считать целью, поскольку создание любой информационной системы – это лишь средство достижения цели. Признав «просто учет» целью создания публичной информационной системы, придем к возможности объединять в ней какие угодно персональные данные в неограниченном количестве, поскольку, бесспорно, они будут при этом учитываться. Такой подход полностью выхолащивает смысл как ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» [10], так и ст. 5 Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [9].

Бесспорно, государство может и должно вести учет самой различной информации, в том числе и о гражданах, однако такой учет должен иметь практическое преломление, связанное с реализацией определенных функций государства. К примеру, осуществляя учет граждан, зарегистрированных в качестве безработных, государство тем самым получает информацию об общем уровне безработицы в стране; отраслях, в котором он выше или ниже; профессиональных знаниях и навыках безработных лиц и т.п. – получая, таким образом, возможность планировать свои действия по поддержке лиц, оставшихся без работы, и мерах, направленных на снижение безработицы. В силу этого учет безработных

граждан полностью подпадает под требование ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» [10], согласно которому обработка персональных данных должна ограничиваться достижением *конкретных, заранее определенных* и законных целей.

Цель создания системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность, никак нельзя считать конкретной, поскольку из нее неясно – каким образом и для чего будут использоваться учитываемые персональные данные. Правда, в ч. 2 ст. 4 того же Федерального закона № 168-ФЗ [4] называются и более узкие цели, некоторые из которых (не все!) носят вполне конкретный характер: осуществление полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах; совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации – однако это тем более свидетельствует о том, что в рамках Регистра объединены персональные данные, обработка которых осуществляется в различных, несовместимых между собой целях.

Конечно, здесь можно вспомнить о возможностях, которые предоставляются использованием технологии больших данных (BigData), в том числе и в публичном управлении. Большие данные определяются специалистами как совокупность инструментов и методов обработки структурированных и неструктурированных данных огромных объемов из различных источников, подверженных постоянным обновлениям, в целях повышения качества принятия управленческих решений, создания новых продуктов и повышения конкурентоспособности [11]. Концептуальной особенностью технологии больших данных является то, что она позволяет работать со всеми имеющимися в наличии массивами информации, без какой-либо необходимости делать предварительную выборку, при этом чем информации больше, тем точнее получаемые выводы. Результаты, получаемые путем использования технологии больших данных в последние годы, бесспорно, очень впечатляющие, в том числе и в сфере публичного управления [12, 13], и это, казалось бы, позволяет говорить о целесообразности накопления информации в публичных информационных системах «самой по себе», без какой-либо четкой цели.

Здесь, однако, необходимо подчеркнуть два момента. Во-первых, действительно, внедрение технологии больших данных в публичное управление вступает в противоречие с концеп-



цией защиты персональных данных (на что уже обращали внимание специалисты), что требует в перспективе нахождения баланса между ними [14]. Во-вторых, применительно к рассматриваемому Регистру следует иметь в виду, что согласно ст. 8 и 10 Федерального закона № 168-ФЗ [4], он формируется и ведется на основании сведений, уже имеющихся в распоряжении органов государственной власти и государственных фондов. Иными словами, в Регистр не заносятся какие-то новые сведения, все они уже имеются у государства и в принципе могут использоваться для поиска каких-либо корреляций путем использования технологии больших данных при их динамическом объединении. Статическое же их объединение в рамках Регистра, с нашей точки зрения, хотя, возможно, и создает определенное удобство для государства, в то же время порождает и серьезные риски для граждан, явно превосходящие потенциальные преимущества.

Как известно, защита информации осуществляется путем применения определенных мер, набор которых зависит от угроз, актуальных для соответствующей информации (информационной системы). Соответственно, одним из первых этапов построения системы защиты является определение модели угроз (по российскому законодательству утверждение такой модели является обязательным для информационных систем персональных данных). Объединяемые в рамках единого реестра данные имеют принципиально различные модели угроз (если для финансовой информации о гражданине приоритет должен отдаваться обеспечению конфиденциальности, то для медицинской информации более важна целостность). Для объединенного массива разнородных чувствительных данных довольно сложно выработать адекватный набор мер защиты – из-за универсальности (которая в данном случае равна неопределенности) угроз и невозможности определения их приоритетности.

### Результаты

В связи со сказанным представляется необходимым отметить, что активное использование государственных и муниципальных информационных систем во многом является спецификой именно Российской Федерации: в большинстве стран мира информационные системы, если и используются в публичном управлении, то их роль, как правило, является вспомогательной, в то время как в нашей стране они все чаще становятся одним из основных инструментов государственного управления. Внедрение публичной информационной системы в последние годы

зачастую рассматривается как единственный способ повышения эффективности контроля и учета в определенной сфере, чуть ли ни панацея от коррупционных проявлений и т.п.

Такая ситуация, как представляется, является в определенной степени следствием некоторых концепций административной реформы, проводимой в Российской Федерации в начале XXI в. Одной из таковых была концепция улучшения качества взаимодействия государства и населения с помощью административных регламентов, которая первоначально возникла в экспертном сообществе в 2003 г. [15, с. 20], через несколько лет она начала получать нормативное закрепление [16, с. 395–396]. Идея здесь заключалась в том, что снижение уровня коррупции будет достигнуто при максимальной детализации всех процедур взаимодействия граждан и организаций с чиновниками при радикальной элиминации дискреционных полномочий последних. Логичным развитием административных регламентов выглядели электронные административные регламенты, под которыми понималась реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента [17, с. 48]. Если административный регламент юридически ограничивал возможности должностного лица отойти от установленных требований во взаимодействии с гражданами, то электронный административный регламент, по замыслу, не давал это сделать «в физическом смысле»: соответствующее программное и аппаратное обеспечение просто не позволяло бы, к примеру, затребовать отсутствующие в перечне необходимые документы, принять не предусмотренное законодательством решение и т.п.

Реализацией идеи электронного регламентирования ряда административных процедур и стали публичные информационные системы, в первую очередь системы предоставления государственных и муниципальных услуг, а также контроля и надзора. Хотя формально при их разработке и внедрении уже никакая терминология, связанная с электронными административными регламентами, не употребляется, фактически они выполняют именно функцию автоматизации взаимодействия между управляющими структурами, с одной стороны, и гражданами и организациями – с другой. Наиболее ярким примером подобного рода является государственная ин-



формационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», обеспечивающая предоставление гражданам государственных услуг по строго определенным алгоритмам (в том числе в электронном виде), без непосредственного взаимодействия с представителями государственных структур. Бесспорно, их использование снизило коррупционные риски в сфере публичного управления [18, с. 18], а, по мнению М. В. Преснякова, внедрение вышеупомянутого портала вообще стало чуть ли не самой действенной мерой по противодействию коррупции, реализованной в Российской Федерации [19, с. 123].

Однако, как нам представляется, роль электронного регламентирования в снижении коррупции все же не стоит абсолютизировать. Во-первых, как хорошо известно, «исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение)» [20, с. 83]. Во-вторых, тенденции развития публичного управления многих государств свидетельствуют, напротив, о необходимости увеличения дискреции. Действительно, в свое время в рамках концепции сервисного государства «человек стал рассматриваться в правоотношениях с публичной администрацией не как активный гражданин, имеющий право управлять своей страной, а как пассивный потребитель-конформист, которому публичная администрация предлагает преysкурант якобы необходимых ему услуг» [21, с. 9]. Эта концепция, как известно, была воспринята и в Российской Федерации и начала активно внедряться, причем с определенным опозданием, как раз к тому моменту, когда в других странах она подверглась существенной ревизии.

Доминирующие в странах Европы и Северной Америки в настоящее время принципы так называемого доброго (хорошего) управления «good administration», напротив, исходят из активной роли граждан в управлении страной [22, 23]. «Новые процедуры» предполагают «приватизацию» процедур; невластные участники могут не только инициировать процедуру и участвовать в ней, но и предлагать свои варианты решений и даже влиять на итоговое решение [24]. Верно отмечает К. В. Давыдов, что «названные процедуры основаны на дискреции, бережно такую воспроизводят и дают ей второе дыхание» [16, с. 375]. Вполне очевидно, что «загнать» их в рамки каких-либо строго определенных административных регламентов, и тем более в электронной форме, абсолютно невозможно.

Сказанное, разумеется, не означает, что цифровизация публичного управления в принципе является неверным вектором в противодействии коррупции; как уже было отмечено выше, определенные плоды она дала, и отказываться от электронного взаимодействия в наиболее коррупциогенных сферах вряд ли целесообразно. Определенный антикоррупционный потенциал имеется при этом не только у информационных систем, позволяющих реализовывать какую-либо правоприменительную деятельность, но и у тех из них, которые используются лишь для фиксации информации, имеющей юридическое значение, – ведение реестров и регистров. Ранее мы уже касались этого вопроса применительно к реестрам, ведущимся с использованием блокчейн-технологий, отмечая, что внедрение их целесообразно отнюдь не во всех сферах публичного управления, а лишь там, где: 1) государственный реестр используется для реализации прав и обязанностей значительного количества субъектов, не входящих в систему государственного управления (граждан и организаций); 2) отношения по поводу объектов, вносимых в реестр, носят преимущественно гражданско-правовой, а не административно-правовой характер; 3) сфера управления, в которой используется государственный реестр, обладает повышенной коррупционной опасностью [25, с. 29].

Подобный анализ должен, на наш взгляд, предшествовать использованию любой новой цифровой технологии в публичном управлении; причем следует анализировать как специфику конкретной сферы управления, так и особенности предполагающихся к использованию цифровых технологий, и внедрение их должно быть оправдано только там, где выгоды от этого превышают возможные риски.

#### Список литературы

1. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве : теоретико-правовой анализ / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ГроссМедиа, 2018. 320 с.
2. Амелин Р. В. Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений : предмет преступления // Уголовное право. 2015. № 1. С. 4–7.
3. Чаннов С. Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 48–54.
4. О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Феде-



- рации : федер. закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Гулемин А. Н.* Обеспечение безопасности единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении РФ. Правовые аспекты // Национальная безопасность / notabene. 2020. № 6. С. 10–18. <https://doi.org/10.7256/2454-0668.2020.6.34670>
  6. Концепция формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 04.07.2017 № 1418-р.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  7. ФСБ раскритиковала идею создания цифрового профиля гражданина. URL: <https://www.sostav.ru/publication/fsb-raskritikovala-ideyu-sozdaniya-tsifrovogo-profilya-grazhdanina-40329.html> (дата обращения: 26.08.2021).
  8. Заключение Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи «На проект Федерального закона № 759897-7 “О едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации”». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  9. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбурге 28.01.1981) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15.06.1999). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  10. О персональных данных : федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  11. *Савельев А. И.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (постатейный). М. : Статут, 2015. 320 с.
  12. *Зенин С. С., Кутейников Д. Л., Япрынцева И. М.* Большие данные в законодательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 9. С. 19–31. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.019-031>
  13. *Шпилевая А. Е.* Большие данные в государственном управлении и планировании // Философия хозяйства. 2019. № 6 (126). С. 99–112.
  14. *Савельев А. И.* Электронная коммерция в России и за рубежом : правовое регулирование. 2-е изд. М. : Статут, 2016. 640 с.
  15. *Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы : результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
  16. *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. Новосибирск : Академиздат, 2020. 514 с.
  17. *Муленко Н. В.* В ногу со временем : электронные административные регламенты // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2013. № 1. С. 47–49.
  18. *Попов Д. А.* Государственная информатизация : анализ правоприменительной практики // Информационное право. 2014. № 3. С. 16–20.
  19. Экономическое право : учебник / под науч. ред. Н. С. Бондаря. М. : Проспект, 2021. 352 с.
  20. *Краснов М. А., Таланова Э. В., Южаков В. Н.* Коррупция и законодательство : анализ закона на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77–88.
  21. *Штамина М. А.* Новые формы публичного управления : взаимодействие сетевых структур и публичной администрации // Глобализация и публичное право : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 26 ноября 2014 г.). М. : Российский ун-т дружбы народов, 2015. С. 3–13.
  22. *Schmidt-Assmann E.* Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law // Transforming Administrative Procedures / ed. by J. Barnes. Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. 429 p. URL: [https://www.researchgate.net/publication/280255226\\_INTRODUCTION\\_Reform\\_and\\_Innovation\\_of\\_Administrative\\_Procedure\\_in\\_Transforming\\_Administrative\\_Procedures\\_Edited\\_by\\_Javier\\_Barnes\\_Global\\_Law\\_Press\\_-\\_Editorial\\_Derecho\\_Global\\_Seville\\_Spain\\_2008\\_pages\\_13](https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13) (дата обращения: 26.08.2021).
  23. *Gonzales J. A.* The Evolution of Administrative Procedure Theory in “New Governance” Key Point // Review of European Administrative Law. 2013. Vol. 6, № 1. URL: [https://www.researchgate.net/publication/280255226\\_INTRODUCTION\\_Reform\\_and\\_Innovation\\_of\\_Administrative\\_Procedure\\_in\\_Transforming\\_Administrative\\_Procedures\\_Edited\\_by\\_Javier\\_Barnes\\_Global\\_Law\\_Press\\_-\\_Editorial\\_Derecho\\_Global\\_Seville\\_Spain\\_2008\\_pages\\_13](https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13) (дата обращения: 26.08.2021).
  24. *Barnes J.* Reform and Innovation of Administrative Procedure // Transforming Administrative Procedures / ed. by J. Barnes. Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. URL: [https://www.researchgate.net/publication/280255226\\_INTRODUCTION\\_Reform\\_and\\_Innovation\\_of\\_Administrative\\_Procedure\\_in\\_Transforming\\_Administrative\\_Procedures\\_Edited\\_by\\_Javier\\_Barnes\\_Global\\_Law\\_Press\\_-\\_Editorial\\_Derecho\\_Global\\_Seville\\_Spain\\_2008\\_pages\\_13](https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13) (дата обращения: 26.08.2021).
  25. *Чаннов С. Е.* Использование блокчейн-технологий для ведения реестров в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 29–34.





## References

1. Amelin R. V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye informatsionnye sistemy v rossiyskom informatsionnom prave: teoretiko-pravovoy analiz* [State and Municipal Information Systems in Russian Information Law: Theoretical and Legal Analysis]. Moscow, GrossMedia Publ., 2018. 320 p. (in Russian).
2. Amelin R. V. Entering of deliberately incorrect data into state registers: Target of crime. *Ugolovnoe pravo* [Criminal Law], 2015, no. 1, pp. 4–7 (in Russian).
3. Channov S. E. Legal threats in the use of information systems in public administration. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2018, no. 9, pp. 48–54 (in Russian).
4. On the Unified Federal Information Register Containing Information on the Population of the Russian Federation. Federal Law 168-FZ of 08.06.2020. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
5. Gulemin A. N. Ensuring the security of a single federal information register containing information about the population of the Russian Federation. Legal aspects. *National security / nota bene*, 2020, no. 6, pp. 10–18 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/2454-0668.2020.6.34670>
6. The concept of forming and maintaining a single federal information resource containing information about the population of the Russian Federation (approved by Order of the Government of the Russian Federation no. 1418-r of 04.07.2017). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
7. *FSB raskritikovala ideyu sozdaniya tsifrovogo profilya grazhdanina* (The FSB criticized the idea of creating a digital profile of citizen). Available at: <https://www.sostav.ru/publication/fsb-raskritikovala-ideyu-sozdaniya-tsifrovogo-profilya-grazhdanina-40329.html> (accessed 26 August 2021) (in Russian).
8. Conclusion of the Committee on Information Policy, Information Technologies and Communications «On the Draft Federal Law no. 759897-7 “On a Single Federal Information Resource Containing Information on the Population of the Russian Federation”». *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
9. The Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (signed in Strasbourg 28.01.1981) (with the Amendments to the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (SDRE no. 108), allowing the accession of the European Communities, adopted by the Committee of Ministers in Strasbourg 15.06.1999). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
10. On Personal Data. Federal Law 152-FZ of 27.07.2006. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
11. Savelyev A. I. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii» (postateyniy)* [Commentary on the Federal Law No. 149-FZ of July 27, 2006. “On Information, Information Technologies and Information Protection” (article by article)]. Moscow, Statut Publ., 2015. 320 p. (in Russian).
12. Zenin S. S., Kuteynikov D. L., Yaprntsev I. M. Big Data in the Legislative Process. *Actual Problems of Russian Law*. 2020, vol. 15, no. 9, pp. 19–31 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.019-031>
13. Shpilevaya A. E. Big data in public administration and planning. *Filosofiya khoziaystva* [Philosophy of Economy], 2019, no. 6 (126), pp. 99–112 (in Russian).
14. Savelyev A. I. *Elektronnaya kommertsiya v Rossii i za rubezhom: pravovoe regulirovanie* [Electronic Commerce in Russia and Abroad: Legal Regulation. 2nd ed.]. Moscow, Statut Publ., 2016. 640 p. (in Russian).
15. Klimenko A. V. The decade of administrative reform: Results and new challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], 2014, no. 1, pp. 8–51 (in Russian).
16. Davydov K. V. *Administrirovanie protsedury: rossiyskiy i zarubezhnyi opyt* [Administrative Procedures: Russian and Foreign Experience]. Novosibirsk, Akademizdat, 2020. 514 p. (in Russian).
17. Molenko N. V. In keeping with the times: Electronic administrative regulations. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, 2013, no. 1 (21), pp. 47–49 (in Russian).
18. Popov D. A. State informatization: Analysis of law and practice. *Informatsionnoe pravo* [Information Law], 2014, no. 3, pp. 16–20 (in Russian).
19. N. S. Bondar, ed. *Ekonomicheskoe pravo* [Economic Law. Textbook]. Moscow, Prospect Publ., 2021. 352 p. (in Russian).
20. Krasnov M. A., Talapina E. V., Yuzhakov V. N. Corruption and law: Analysis of the law on corruption. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2005, no. 2, pp. 77–88 (in Russian).
21. Shtatina M. A. New forms of public administration: Mutual action of network structures and public administration. *Globalizatsiya i publichnoe pravo: materialy III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 26 noyabrya 2014 g.)* [Globalization and Public Law: Proceedings of the III Int. sci. and pract. conf. (Moscow, November 26, 2014)]. Moscow, RUDN University Publ., 2015, pp. 3–13 (in Russian).
22. Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law. In: J. Barnes, ed. *Transforming Administrative Procedures*. Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. 429 p. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/280255226\\_INTRODUCTION\\_Reform\\_and\\_Innovation\\_of\\_Administrative\\_Procedure\\_in\\_Transforming\\_Administrative\\_Procedures\\_Edited\\_by\\_Javier\\_Barnes\\_Global\\_Law\\_Press\\_-\\_Editorial\\_Derecho\\_Global\\_Seville\\_Spain\\_2008\\_pages\\_13](https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13) (accessed 26 August 2021).
23. Gonzales J. A. The Evolution of Administrative Procedure Theory in “New Governance” Key Point. *Review*



of *European Administrative Law*, 2013, vol. 6, no. 1. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/280255226\\_INTRODUCTION\\_Reform\\_and\\_Innovation\\_of\\_Administrative\\_Procedure\\_in\\_Transforming\\_Administrative\\_Procedures\\_Edited\\_by\\_Javier\\_Barnes\\_Global\\_Law\\_Press\\_-\\_Editorial\\_Derecho\\_Global\\_Seville\\_Spain\\_2008\\_pages\\_13](https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13) (accessed 26 August 2021).

24. Barnes J. Reform and Innovation of Administrative Procedure. In: J. Barnes, ed. *Transforming Administrative Procedures*. Global Law Press – Editorial Derecho

Global, Seville, Spain, 2008. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/280255226\\_INTRODUCTION\\_Reform\\_and\\_Innovation\\_of\\_Administrative\\_Procedure\\_in\\_Transforming\\_Administrative\\_Procedures\\_Edited\\_by\\_Javier\\_Barnes\\_Global\\_Law\\_Press\\_-\\_Editorial\\_Derecho\\_Global\\_Seville\\_Spain\\_2008\\_pages\\_13](https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13) (accessed 26 August 2021).

25. Channov S. E. The use of blockchain technologies to maintain public administration registers. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2019, no. 12, pp. 29–34 (in Russian).

Поступила в редакцию 01.09.2021, после рецензирования 15.09.2021, принята к публикации 16.09. 2021  
Received 01.09.2021, revised 15.09.2021, accepted 16.09.2021

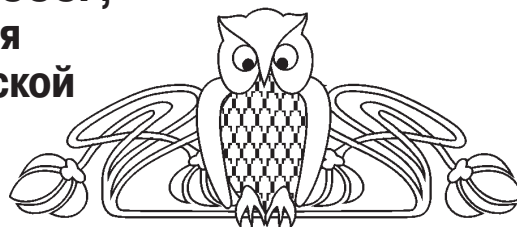


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 429–436  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 429–436  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-429-436>

Научная статья  
УДК 321.74

## Становление народного контроля в СССР, формы и методы его осуществления (на примере деятельности Саратовской Рабоче-крестьянской инспекции первой половины 1920-х гг.)



С. А. Куликова

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Куликова Светлана Анатольевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, [kulikovasveta@inbox.ru](mailto:kulikovasveta@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0002-0975-9588>

**Аннотация. Введение.** Изучение советского опыта по формированию правовых основ социального государства, вовлечению трудящихся в управление государственными делами, обеспечению равенства прав, свобод и возможностей их реализации становится все более актуальным. Особый интерес вызывает изучение опыта организации и функционирования института народного контроля в РСФСР и первые годы существования СССР, поскольку данный институт был неразрывно связан с идеологией построения государства нового типа, имплементирован в систему социалистического управления и являлся примером практической реализации принципа непосредственного и постоянного осуществления власти трудящимися. **Теоретический анализ.** В условиях становления советского государственного аппарата возникала необходимость в создании особой системы органов, которые бы систематически контролировали деятельность предприятий, организаций и учреждений, следили за исполнением декретов и постановлений советской власти. Идеи сочетания государственного и общественного контроля нашли свое воплощение в создании правовых основ деятельности Рабоче-крестьянской инспекции, ставшей единым органом социалистического контроля. На РКИ возлагались обязанности различной правовой природы: политического, юридического, административного и хозяйственно-экономического контроля. **Эмпирический анализ.** Изучение архивных документов позволило рассмотреть осуществление механизмов формирования и деятельности органов РКИ в Саратовской губернии в начале 1920-х гг. Главной проблемой создания и деятельности ячеек содействия РКИ в этот период являлось непонимание трудящимися целей их создания и, как следствие, нежелание рабочих и особенно крестьян принимать участие в их работе. Контролеры РКИ обычно не имели опыта работы ревизионной деятельности, поэтому в их отчетах, как правило, не проводился анализ причин выявленных недостатков, не говорилось о принятых мерах, чаще всего контролеры фиксировали случаи бесхозяйственности или злоупотреблений, не давая им оценки. В середине 1920-х гг. деятельность губернской и районных РКИ приобрела плановый характер, направления контрольно-ревизионной деятельности определялись руководящими партийными органами. Контрольные мероприятия в период 1924–1928 гг. стали проводиться более последовательно и профессионально. **Результаты.** В начале 1920-х гг. социалистический контроль носил синкретический государственно-общественный характер, шел поиск форм и методов его осуществления. Рабоче-Крестьянская инспекция по своей политико-правовой природе являлась институционализированным результатом эмпирического развития концепции социалистической демократии, которая внешне отразила ленинские идеи народного контроля в системе управления советским государством. Данный орган полностью отвечал потребностям новой политической системы, предполагавшей кардинальный пересмотр форм и способов управления, включая дореволюционную методологию контроля и надзора. Участие населения в процессах публичного управления рассматривалось неотъемлемым элементом государственного строительства, которое должно было коренным образом изменить устоявшуюся систему властеотношений.

**Ключевые слова:** народный контроль, социалистическая демократия, демократические институты, Рабоче-крестьянская инспекция, участие трудящихся в управлении государством

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект «Народный контроль в системе советской демократии: институционализация, формы и методы осуществления, проблемы преемственности» № 21-011-43027).

**Для цитирования:** Куликова С. А. Становление народного контроля в СССР, формы и методы его осуществления (на примере деятельности Саратовской Рабоче-крестьянской инспекции первой половины 1920-х гг.) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 429–436. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-429-436>  
Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)



Article

**Formation of people's control in the USSR, forms and methods of its implementation  
(The case study of the Saratov Workers' and Peasants' Inspection of the first half of the 1920s)**

**S. A. Kulikova**

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Svenlana A. Kulikova, kulikovasveta@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0975-9588>

**Abstract. Introduction.** The study of the Soviet experience in the formation of the legal foundations of the welfare state, the involvement of workers in the management of public affairs, ensuring equality of rights, freedoms and opportunities for their implementation, is becoming increasingly relevant. The study of the experience of the organization and functioning of the institution of people's control in the RSFSR and the early years of the USSR is of particular interest, since this institution was inextricably linked with the ideology of building a new type of the state, implemented in the system of socialist governance and was an example of the practical implementation of the principle of direct and permanent exercise of power by workers. **Theoretical analysis.** In the conditions of the developing Soviet state apparatus, there was a need to create a special system of bodies that would systematically monitor the activities of enterprises, organizations and institutions, monitor the execution of decrees and resolutions of the Soviet government. The ideas of combining state and public control were embodied in the creation of the legal basis for the activities of the Workers' and Peasants' Inspection, which became a single body of socialist control. The RKIs were assigned duties of various legal nature: political, legal, administrative and economic control. **Empirical analysis.** The study of archival documents allowed us to consider the application of the mechanisms of formation and activity of the RKI bodies in the Saratov province in the early 1920s. The main problem of the creation and activity of RKI assistance groups during this period was the lack of understanding of the goals of their creation by workers and, as a result, the unwillingness of workers and especially peasants to take part in their work. RKI controllers usually had no experience in auditing activities, so their reports, as a rule, did not analyze the causes of the identified shortcomings, did not mention the measures taken. Most often the controllers recorded cases of mismanagement or abuse, without giving them any assessment. In the mid-1920s, the activities of the provincial and district RKIs acquired a planned character, the directions of control and audit activities were determined by the governing party bodies. Control measures in the period of 1924–1928 began to be carried out more consistently and professionally. **Results.** In the early 1920s, socialist control was of a syncretic state-public nature, and there was a search for forms and methods of its implementation. The Workers' and Peasants' Inspection, by its political and legal nature, was an institutionalized result of the empirical development of the concept of socialist democracy, which outwardly reflected Lenin's ideas of popular control in the system of governance of the Soviet state. This body fully met the needs of the new political system, which assumed a radical revision of the forms and methods of governance, including the pre-revolutionary methodology of control and supervision. The participation of the population in the processes of public administration was considered an integral element of state-building, which was to radically change the established system of power relations.

**Keywords:** people's control, socialist democracy, democratic institutions, Workers' and Peasants' Inspection, workers' participation in state administration

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project "The people's control in the system of a Soviet democracy: institutionalization, forms and methods of implementation, problems of continuity" No. 21-011-43027).

**For citation:** Kulikova S. A. Formation of people's control in the USSR, forms and methods of its implementation (The case study of the Saratov Workers' and Peasants' Inspection of the first half of the 1920s). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 429–436 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-429-436>

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

## Введение

Задача глубокого непредвзятого изучения опыта советского периода развития нашей страны, особенно в части формирования правовых основ социального государства, вовлечения трудящихся в управление государственными делами, равенства прав, свобод и возможностей их реализации, высокой социальной мобильности все больше привлекает внимание современных исследователей. Появляются работы, в которых проводится сравнительно-правовой анализ институтов советской и современной российской демократии, реализации форм и методов осуществления принципа народовластия, взаимодействия государства с институтами гражданского общества [1–6].

В этом смысле большой интерес вызывает изучение опыта организации и функционирования института народного контроля в РСФСР и первые годы существования СССР, поскольку данный институт был неразрывно связан с идеологией построения государства нового типа, имплементирован в систему социалистического управления и являлся примером практической реализации принципа непосредственного и постоянного осуществления власти трудящимися.

## Теоретический анализ

В условиях становления советского государственного аппарата возникала необходимость в создании особой системы органов, которые бы систематически контролировали деятельность предприятий, организаций и учреждений, сле-





дили за исполнением декретов и постановлений Советской власти. К числу таких специализированных органов контроля относился прежде всего Наркомат государственного контроля и его органы, образованные на основании Постановления ВЦИК от 2 мая 1918 г. и Постановления СНК от 11 мая 1918 г. Правовой основой деятельности контрольных органов стал Декрет ЦИК «О государственном контроле» от 12 апреля 1919 г. В декрете указывалось на необходимость вовлечения в контрольную деятельность широких слоев рабочих и крестьян, для чего предусматривалось три формы участия представителей пролетариата и сельской бедноты в осуществлении контрольной деятельности:

- привлечение рабочих и крестьянских организаций к постоянному участию в государственном контроле в центре и на местах;
- привлечение к участию в отдельных операциях государственного контроля понятых из наиболее широких слоев трудящегося населения;
- организация при органах государственного контроля особых бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц [7].

На этот же период приходится и становление Рабоче-крестьянской инспекции, сначала как формы общественного контроля. Ее ячейки появились во второй половине 1919 г. на отдельных предприятиях крупных городов РСФСР. Так, в Москве за несколько месяцев почти на 300 фабриках и заводах были организованы ячейки инспекции, объединившие около 60 тыс. человек [8, с. 51].

На специальном заседании Политбюро ЦК РКП(б) 23 января 1920 г. по итогам обсуждения перспектив развития государственного и общественного контроля была принята предложенная В. И. Лениным резолюция: «...Рабочую и Крестьянскую инспекцию всячески развивать, усиливать, расширять, направляя всю работу к полному “орабочению” (и “окрестьяниванию”) Госкона» [9, с. 64].

Идеи сочетания государственного и общественного контроля нашли свое воплощение в Декрете ВЦИК от 7 февраля 1920 г., утвердившем Положение о Рабоче-крестьянской инспекции (далее РКИ, Рабкрин) [10]. Согласно Положению о Рабоче-крестьянской инспекции, РКИ становилась единым органом социалистического контроля. Основными направлениями ее деятельности должны были стать:

- борьба с бюрократизмом и волокитой в советских учреждениях;
- усиление фактического контроля путем летучих ревизий и обследования всех органов

Советской власти как в области административного управления, так и в области хозяйственной;

- наблюдение за проведением в жизнь всех декретов и постановлений Советской власти, в том числе Декрета о законности;
- проверка деятельности всех органов Советской власти с точки зрения достигнутых результатов;

– организация порядка работы с заявлениями и жалобами на неправильные действия, злоупотребления и правонарушения должностных лиц.

Таким образом, на РКИ возлагались обязанности различной правовой природы: политического, юридического, административного и хозяйственно-экономического контроля.

Положением устанавливались также порядки формирования и структура Рабоче-крестьянских инспекций. Согласно Положению, участие трудящихся в деятельности РКИ должно было осуществляться в основном в следующих формах: через ячейки содействия РКИ, создаваемые на местах, и через институт делегированных рабочих и крестьян в органы Рабкрина.

#### Эмпирический анализ

Изучение архивных документов позволяет рассмотреть, как указанные механизмы формирования органов РКИ осуществлялись на практике. Основой для написания работы стали фонды Государственного архива Саратовской области. Значимость ГАСО для освещения деятельности Рабоче-крестьянской инспекции состоит в том, что Саратовская губернская РКИ была организована постановлением президиума губисполкома от 8 апреля 1920 г., ей были переданы функции и аппарат губернского отдела государственного контроля. ГубРКИ разрабатывала инструкции, циркуляры, приказы для местных органов РКИ, руководила ревизионными обследованиями деятельности учреждений, организаций и предприятий, аккумулировала результаты ревизионной деятельности, вырабатывала рекомендации по рационализации и совершенствованию работы предприятий и организаций по итогам контрольных мероприятий, рассматривала жалобы трудящихся. Документы 1918–1928 гг. находятся в относительно хорошей сохранности.

Согласно Положению о Рабоче-крестьянской инспекции, низовым звеном этого органа были ячейки содействия РКИ непосредственно на фабриках, заводах, в мастерских и селах. В соответствии с указанным Положением Саратовским губернским отделом РКИ была разработана Инструкция по организации ячеек содействия Рабоче-крестьянской инспекции на местах от 30 августа 1920 г. Права и обязанности ячеек



устанавливались отдельно для городских промышленных предприятий и для деревни.

На ячейки содействия при фабрично-заводских предприятиях возлагались следующие обязанности:

а) Наблюдение за деятельностью всех административных и хозяйственных органов на местах, за правильной постановкой работы в данном предприятии.

б) Наблюдение за поднятием производительности труда и целесообразным его применением.

в) Наблюдение за целесообразностью распоряжений всех административных руководящих органов в смысле возможности успешного их выполнения.

г) Наблюдение за санитарным состоянием данного предприятия, за охраной зданий, складов, товаров, материалов и др. ценностей как своего, так и соседних предприятий, если там нет местной ячейки содействия.

д) Следить за своевременным и правильным проведением в жизнь всех декретов и распоряжений как центральной, так и местной власти.

е) Следить за правильностью расходования имеющихся продуктов, материалов и других предметов потребления на данном предприятии, за способом их хранения от порчи и расхищения» [11].

Представители ячейки содействия, с одной стороны, наделялись значительными правами: например, правом проверять всю отчетность предприятия и для этого требовать предоставления счетных книг и других документов, административные органы обязывались давать исчерпывающие объяснения по всем вопросам ячейки. С другой стороны, ячейка в целом и ее отдельные представители не должны были нарушать нормального хода работы и не имели права вмешиваться в действия и распоряжения администрации предприятия. В случае несогласия с распоряжениями руководства завода или фабрики, обнаружения хищений, злоупотреблений, саботажа, канцелярской волокиты представители ячейки должны были составлять соответствующий акт, знакомить с ним администрацию своего предприятия и отправлять его в местный отдел РКИ.

Похожие права и обязанности устанавливались и для деревенских ячеек содействия с учетом специфики сельскохозяйственного производства; например, указывалась обязанность наблюдать за охраной и правильным использованием совхозного имущества, за деятельностью кустарных артелей, за правильной разверсткой хлеба, своевременной обработкой полей, применением «живого и мертвого инвентаря».

Таким образом, ячейки содействия наделялись довольно широкими правами и недостаточно определенными обязанностями.

Согласно Инструкции, членом ячейки мог стать всякий трудящийся, обладающий избирательными правами, за исключением лиц, занимающих ответственные посты по управлению предприятием и высшие административные должности. Члены ячейки избирались на срок до 4 месяцев – это условие должно было способствовать постоянной ротации участников ячейки, чтобы как можно большее количество трудящихся могли получить опыт работы в ячейке.

Изучение архивных документов позволяет сделать вывод, что главной проблемой создания и деятельности ячеек содействия в начале 1920-х гг. является непонимание трудящимися целей их создания и, как следствие, нежелание рабочих и особенно крестьян принимать участие в их работе. В протоколах заседаний РКИ этого периода постоянно встречается требование «наладить работу» по формированию ячеек содействия. При этом отмечается, что привлекать к участию в ячейках содействия следует «не обязательно грамотных, а главных честных и активных работников», критерий «близости к жизни» указывается как определяющий [12]. Для повышения степени участия трудящихся в ячейках содействия в сельских районах Саратовской области накануне выборов в ячейки проводились «недели РКИ», во время которых представители Рабкрина пропагандировали необходимость участия в РКИ и разъясняли суть ее деятельности.

По данным на 1 апреля 1921 г., всего в Саратовской губернии было организовано 574 ячейки, в которые входили 1722 человека [13]. Результаты их деятельности не отражены в архивных материалах.

Положением о Рабоче-крестьянской инспекции предусматривалось, что формирование инспекций должно было осуществляться следующим образом: на собраниях фабричных и заводских рабочих, сельских и волостных собраниях крестьян проводились выборы в РКИ. Избранные трудящиеся делегировались в органы РКИ. Все делегированные для участия в РКИ подразделялись на несколько категорий:

- постоянные сотрудники РКИ;
- фактические контролеры, исполняющие те или иные поручения народного комиссариата и заведующих отделами в центре и на местах, ведущие самостоятельные обследования;
- практиканты, наблюдающие за ходом работ в советских учреждениях, а также в общественных столовых, банях и т.д.



На практике РКИ сталкивались с проблемой нехватки кадров и их низкой квалификацией.

Так, в протоколе заседания губернского Съезда заведующих отделами РКИ от 22 мая 1920 г. отмечалось, что «первый и самый серьезный вопрос, стоящий перед Рабоче-крестьянской инспекцией, – это привлечение к контролю рабочих и крестьян как в качестве постоянных сотрудников, так и в качестве временно делегированных» [14]. Поскольку перманентная ротация кадров была одним из принципов организации РКИ, то требование новых кадров и необходимость их постоянного обучения находят отражение в многочисленных протоколах ГубРКИ.

Подобная ситуация была характерна и для других регионов России. А. Г. Дианов на основе изучения деятельности Сибирской РКИ делает вывод: «Органы РКИ на местах с трудом “вырывали” каждого рабочего с завода для работы в инспекции. К январю 1922 г. во всех губернских инспекциях Сибири насчитывалось только 39 делегатов вместо нескольких сот в начале 1921 г. ... В этот же период времени выяснилось, что помимо новой экономической политики и сама система свободных выборов на предприятиях не является совершенной, т.к. не обеспечивает инспекции нужный подбор рабочих – делегатов» [15, с. 24].

Рабоче-крестьянские инспекции во время проводимых обследований констатировали большое количество нарушений учетно-финансовой и организационно-хозяйственной деятельности, о чем сообщали в ГубРКИ. Например, при обследовании аптек, больниц, фельдшерских пунктов районными РКИ отмечалась нехватка медикаментов, неудобное расположение комнат в больничных помещениях, невыплата жалования медицинским работникам [16]; при обследовании содержания детского приюта была обнаружена недостача продовольственной муки и других продуктов [17]. Типичная ситуация, с которой сталкивались рабочие-контролеры, описана в одном из отчетов Балашовского уездного отдела РКИ за I полугодие 1921 г.: «...точного учета денег и инвентаря не ведется, делопроизводство в полной запущенности, бумаги разбросаны» [18].

Контролеры РКИ обычно не имели опыта работы ревизионной деятельности, поэтому в отчетах, поступающих в ГубРКИ, как правило, не проводился анализ причин выявленных недостатков, не говорилось о принятых мерах, чаще всего контролеры фиксировали случаи бесхозяйственности или злоупотреблений, не давая им оценки.

В целях привлечения специалистов к работе РКИ циркуляром от 18 апреля 1922 г. предписывалось использовать специалистов либо из самих подконтрольных учреждений, либо «из учреждений, так или иначе заинтересованных в деятельности ревизуемого учреждения, но ему посторонних (например, при ревизии учреждений снабжающих – из учреждений снабжаемых)» [19].

Народным комиссариатом РКИ выпускались многочисленные правила и инструкции о порядке производства дел, возбуждаемых в судебном или административном порядке, в которых детализировались этапы возбуждения таких производств, устанавливались процессуальные права представителей РКИ, содержались требования к оформлению актов ревизий.

Циркуляром Наркомата РКИ от 5 декабря 1922 г. устанавливалось, что органы РКИ, обнаруживая при производстве ревизионно-инспекционной работы недостатки, хищения и злоупотребления, могли либо самостоятельно накладывать на виновных административные взыскания, либо, если речь шла о преступных деяниях, осуществлять собственное расследование и действовать вполне самостоятельно, независимо от органов прокуратуры и суда, руководствуясь ведомственными приказами и инструкциями. Полученные по окончании такого расследования материалы приравнивались к актам дознания. Передавая прокуратуре дела, подлежащие направлению в судебные инстанции, органы РКИ должны были наблюдать за дальнейшим продвижением этих дел и могли участвовать в уголовном процессе в качестве обвинителей. В связи с этим они наделялись правом на получение из судов сведений о движении возбуждаемых ими дел [20].

В дальнейшем в связи с созданием союзного государства в 1923 г. был создан союзно-республиканский Наркомат РКИ, в январе 1924 г. – разграничены функции союзного и республиканского наркоматов. В соответствии с декретами ЦИК и СНК от 15 декабря 1923 г. было проведено слияние Рабоче-крестьянской инспекции с ЦКК партии и изменены методы ее работы.

Как указывалось в постановлении, главной задачей нового этапа социалистического строительства должна стать коренная реорганизация государственного аппарата. В связи с этим Народный комиссариат РКИ становится основным органом по усовершенствованию госаппарата и приспособлению его к нуждам социалистического строительства. К задачам РКИ были отнесены следующие:



– выявление недостатков и достоинств действующих органов управления;

– проведение в жизнь практических мероприятий по рационализации управления, делопроизводства и отчетности;

– всемерное побуждение государственных, административных и хозяйственных органов к улучшению их аппаратов, оказание им содействия [21, с. 636].

Таким образом, РКИ превращалась в орган контроля за аппаратом государственных органов и хозяйствующих субъектов.

Изучение архивных материалов показывает, что деятельность губернской и районных РКИ приобрела плановый характер, направления контрольно-ревизионной деятельности определялись руководящими партийными органами.

Контрольные мероприятия в период 1924–1928 гг. проводились последовательно и повсеместно: сохранились акты ревизионных обследований, проведенных на заводах, фабриках, в магазинах, торговых товариществах, трестах, артелях, акционерных обществах, складах, мастерских, транспортных конторах, на предприятиях связи, электрических станциях, в учреждениях медицины, образования и культуры, совхозах, комитетах общественной взаимопомощи, общественных организациях и т.д. Контроль РКИ приобрел всеохватный и более профессиональный характер.

Например, сохранились документы проведенного весной 1924 г. ревизионного обследования Саратовской губернской комиссии помощи (Губкомпом). Указанная комиссия была организована в соответствии с циркуляром ВЦИК от 5 октября 1923 г., в ее полномочия входило распространение благотворительных изданий, устройство спектаклей, концертов, лотерей, полученные средства от которых должны были направляться на помощь раненым и инвалидам.

Согласно материалам ревизионного обследования РКИ, было установлено, что Губкомпом оказал «весьма незначительную помощь инвалидам»: так, за февраль–март 1924 г. было выдано инвалидам 384 руб., передано органам социального обеспечения (Губсобесу) на соответствующие выплаты 1030 руб., между тем на содержание аппарата Саратовской губернской комиссии помощи за тот же период было потрачено 6860 руб. В течение 1924 г. величина оказанной помощи на одного инвалида составила всего 5 руб. 50 коп. При этом распространение благотворительной литературы производится не работниками Губкомпомом, а через милицию и при участии советских и партийных организаций; а в случаях продажи билетов на благотворительные

мероприятия Губкомпом «является только передаточной инстанцией собираемых и жертвуемых средств». Была выявлена недостача в размере 34 297 руб. за розданную литературу и другие товары. В ходе обследования было также установлено, что специально созданная для обеспечения раненых и инвалидов горячим питанием столовая «Помощь» «ввиду дороговизны отпускаемых обедов» не посещается ими, зато «ее посетителями являются нэпманы и проститутки» [22]. Результатом проведенной ревизии стала ликвидация Губкомпомом как самостоятельной организации, передачи ее полномочий Губсобесу, а также передача материалов обследования (50 листов) в суд с целью привлечения к уголовной ответственности руководителей Саратовской губернской комиссии помощи.

Можно констатировать, что данный случай является примером проведения глубокого всестороннего анализа со стороны РКИ, дана оценка не только финансового, но и организационного состояния дел проверяемой организации. Деятельность руководства была оценена как преступная, собранные материалы переданы в суд.

### Результаты

В целом можно сделать вывод, что в начале 1920-х гг. шел поиск форм и методов осуществления социалистического контроля как важнейшей составляющей государственного управления. В дальнейшем сложилась разветвленная структура социалистического контроля, включавшая в себя: «1) государственный контроль – осуществляемый по линии органов государственной власти, зачастую специально создаваемыми органами и инспекциями; 2) государственно-общественный или народный контроль; 3) партийный контроль, считавшийся ядром всех форм социалистического контроля; 4) общественный контроль, осуществляемый профсоюзами, комсомольской и иными общественными организациями; 5) гражданский контроль, который рассматривался как контроль отдельных граждан за правильностью действий отдельных органов и должностных лиц, реализуемый посредством жалоб и обращений, открытых писем и выступлений на публичных мероприятиях» [23, с. 325]. В рассматриваемый период социалистический контроль носил синкретический государственно-общественный характер.

Рабоче-крестьянская инспекция в 1920-х гг. выполняла несколько функций:

– контрольную, осуществляя ревизионные обследования административно-хозяйственной и финансовой деятельности предприятий и организаций;





– политико-воспитательную, вовлекая рабочих и крестьян через их участие в ячейках содействия и работе в РКИ в осуществление государственно-общественного контроля;

– коммуникативную, способствуя осуществлению обратной связи с трудящимися, что способствовало лучшему пониманию их восприятия происходящих в стране процессов перестройки государственного управления;

– идеологическую, пропагандируя преимущества нового пролетарского государства, отличительной чертой которого должно стать осуществление демократии нового типа.

Основными проблемами государственно-общественного контроля этого периода следует назвать недостаточную укомплектованность органов РКИ, нехватку специалистов, имеющих опыт контрольно-ревизионной работы, недостаточность правовой регламентации их деятельности.

Тем не менее в короткий срок многие из указанных проблем в основном были решены, контрольно-ревизионные мероприятия приобрели более комплексный и профессиональный характер.

Рабоче-крестьянская инспекция по своей политико-правовой природе являлась институциализированным результатом эмпирического развития концепции социалистической демократии, которая внешне отразила ленинские идеи народного контроля в системе управления Советским государством. Данный орган полностью отвечал потребностям новой политической системы, предполагавшей кардинальный пересмотр форм и способов управления, включая дореволюционную методологию контроля и надзора. Участие населения в процессах публичного управления рассматривалось неотъемлемым элементом государственного строительства, которое должно было коренным образом изменить устоявшуюся систему властеотношений.

Важнейшей социально-политической миссией РКИ как института социалистического контроля стало не только обеспечение широкой вовлеченности трудящихся масс в деятельность по восстановлению и соблюдению органами советской власти принципов социалистической законности, но и в большей степени решение задач политического воспитания и обучения будущих профессиональных кадров для органов власти советской России.

### Список литературы

1. Гончаров В. В. Использование позитивного опыта организации и осуществление народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественно-общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 5. С. 72–88. <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2019.5.27942>
2. Жолобова Г. А. Развитие института прав и свобод человека в Конституции РСФСР 1918 г. : к столетию со дня принятия // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8 (48). С. 74–91. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2018.48.8.074-091>
3. Куксин И. Н. Первая в мире Конституция «против капитализма» (к 100-летию Конституции РСФСР 1918 года) // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. 2018. № 3. С. 40–46.
4. Кутепова Н. И. СССР как фактор эволюции западных моделей социального государства // Научный эксперт. 2011. № 12. С. 62–71.
5. Хачатрян М. С. Общественный контроль в Российской Федерации и народный контроль в СССР : сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. 2015. № 11. С. 115–125.
6. Руденкин В. Н. Социальное государство в России : Конституционный принцип и практическая реализация // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2013. № 1. С. 79–93.
7. Декрет ЦИК «О государственном контроле» от 12 апреля 1919 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1919. № 12, ст. 122.
8. Народный контроль в СССР. М. : Наука, 1967. 283 с.
9. Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 40. М. : Госполитиздат, 1963. 506 с.
10. Положение ВЦИК о Рабоче-крестьянской инспекции от 7 февраля 1920 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1920. № 16, ст. 94.
11. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 6.
12. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 10.
13. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 13.
14. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 11.
15. Дианов А. Г. Роль института делегируемых в осуществлении Сибирской Рабоче-крестьянской инспекцией контрольных функций в начале НЭПа (1922–1923 гг.) // Омский научный вестник. 2015. № 3 (139). С. 16–19.
16. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 51, 52, 53.
17. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 55.
18. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 50.
19. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 83.
20. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 81.
21. XIV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б) : Стенографический отчет. М. ; Л. : Госиздат, 1926. 1032 с.



22. Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-338. Оп. 1. Д. 152.
23. Бердникова Е. В. Историко-правовые и идейно-политические предпосылки формирования и развития института народного контроля в СССР // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 3. С. 323–328. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-323-328>

## References

1. Goncharov V. V. Using the positive experience of organizing and implementing people's control of power in the USSR in the process of optimizing public control in the Russian Federation (Constitutional and legal analysis). *Pravo i politika* [Law and Politics], 2019, no. 5, pp. 72–88 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2019.5.27942>
2. Zholobova G. A. The development of personal rights and freedoms of citizens in the RSFSR constitution 1918: For centenary. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYUA)* [Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSLA)], 2018, no. 8 (48), pp. 74–91 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2018.48.8.074-091>
3. Kuksin I. N. The world's first Constitution "against capitalism" (To the 100th anniversary of the Constitution of the RSFSR of 1918). *Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs* [Historical and Legal Problems: A New Perspective], 2018, no. 3, pp. 40–46 (in Russian).
4. Kutepova N. I. USSR as a factor in the evolution of Western models of the welfare state. *Nauchnyi ekspert* [Scientific Expert], 2011, no. 12, pp. 62–71 (in Russian).
5. Hachatryan M. S. Public control in the Russian Federation and people's control in the USSR: Comparative legal analysis of models. *Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs* [Historical and Legal Problems: A New Perspective], 2015, no. 11, pp. 115–125 (in Russian).
6. Rudenkin V. N. The social state in Russia: Constitutional principle and practical realization. *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava* [Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law], 2013, no. 1, pp. 79–93 (in Russian).
7. Decree of the Central Executive Committee "On State Control". *Sobranie zakonov RSFSR* [Collection of Legalization], 1919, no. 12, art. 122 (in Russian).
8. *Narodnyj kontrol' v SSSR* [People's Control in the USSR]. Moscow, Nauka Publ., 1967. 283 p. (in Russian).
9. Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochineniy* [Complete Works: in 55 vols.]. Vol. 40. Moscow, Gospolitizdat, 1963. 506 p. (in Russian).
10. Regulations of the Central Executive Committee on the Workers' and Peasants' Inspection of February 7, 1920. *Sobranie zakonov RSFSR* [Collection of Legalization], 1920, no. 16, art. 94 (in Russian).
11. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 6 (in Russian).
12. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 10 (in Russian).
13. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 13 (in Russian).
14. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 11 (in Russian).
15. Dianov A. G. The role of the institute of delegated control functions in the implementation of the Siberian Workers' and Peasants' Inspection at the beginning of the NEP (1922–1923). *Omskiy nauchnyi vestnik* [Omsk Scientific Bulletin], 2015, no. 3 (139), pp. 16–19 (in Russian).
16. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 51, 52, 53 (in Russian).
17. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 55 (in Russian).
18. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 50 (in Russian).
19. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 83 (in Russian).
20. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 81 (in Russian).
21. *XIV s'ezd Vsesoyuznoi kommunisticheskoi partii (b): Stenograficheskiy otchet* [XIV Congress of the All-Union Communist Party (b): Verbatim report]. Moscow, Lenin-grad, Gosizdat, 1926. 1032 p. (in Russian).
22. State Archives of the Saratov Region. F. R-338. Op. 1. D. 152 (in Russian).
23. Berdnikova E. V. Historical, legal, ideological and political prerequisites for the formation and development of the institution of people's control in the USSR. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 3, pp. 323–328 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-323-328>

Поступила в редакцию 20.08.2021, после рецензирования 10.09.2021, принята к публикации 16.09.2021  
Received 20.08.2021, revised 10.09.2021, accepted 16.09.2021

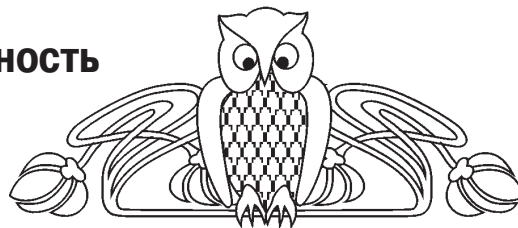


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 437–444  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 437–444  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-437-444>

Научная статья  
УДК 340

## Позитивная правовая неопределенность как технико-юридический способ изложения права



Е. Ю. Архипова

Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Архипова Екатерина Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, [arkhipovaeyu@gmail.com](mailto:arkhipovaeyu@gmail.com),  
<https://orcid.org/0000-0001-8646-5826>

**Аннотация. Введение.** В условиях современного российского общества с высокими темпами развития рыночных отношений, цифровизацией основных сфер жизнедеятельности, популяризацией идей самоорганизации и саморегулирования правовая неопределенность выступает как биполярное явление, является не только следствием правотворческих ошибок, но и эффективным технико-юридическим способом изложения нормативных положений. **Теоретический анализ.** Анализ истории становления и развития идей определенности и неопределенности в правоведении показал, что указанные категории рассматриваются как универсальные, характерные для любой материи явления. Установлено, что абсолютная определенность недостижима и не всегда востребована, в то время как правовая неопределенность заложена в саму природу права. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что необходимость обеспечения подвижности, гибкости правового регулирования возлагает на правотворческого субъекта задачу по разумному использованию правовой неопределенности как технико-юридического способа изложения права, что находит отражение в действующем законодательстве. **Результаты.** Правовая неопределенность представляет собой объективное и неизбежное явление, а тотальная регламентация общественных отношений не всегда оправдана. Право совершенствуется на основе принципа перехода от казуистического к абстрактному, что доказывает его универсальность.

**Ключевые слова:** правовая неопределенность, юридическая техника, технико-юридические способы, правовая определенность

**Для цитирования:** Архипова Е. Ю. Позитивная правовая неопределенность как технико-юридический способ изложения права // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 437–444. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-437-444>

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

Article

**The positive legal uncertainty as a technical and legal method of exposition of law**

E. Yu. Arkhipova

Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Ekaterina Yu. Arkhipova, [arkhipovaeyu@gmail.com](mailto:arkhipovaeyu@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-8646-5826>

**Abstract. Introduction.** In modern Russian society with high rates of development of market relations, digitalization of the main spheres of life, popularization of the ideas of self-organization and self-regulation, legal uncertainty acts as a bipolar phenomenon, which is not only a consequence of law-making errors, but an effective technical and legal way of presenting regulations. **Theoretical analysis.** The historical analysis of the formation and development of ideas of certainty and uncertainty in jurisprudence showed that these categories are considered as universal phenomena characteristic of any matter. It was established that absolute certainty is unattainable and not always in demand, while legal uncertainty is inherent in the very nature of law. **Empirical analysis.** It was revealed that the need to ensure mobility and flexibility of legal regulation imposes the task of a reasonable use of legal uncertainty as a technical and legal way of presenting law on the law-making subject, which is reflected in the current legislation. **Results.** Legal uncertainty is an objective and inevitable phenomenon, and the total regulation of social relations is not always justified. The law is being improved on the basis of the principle of transition from the casuistic to the abstract, which proves its universality.

**Keywords:** legal uncertainty, legal technique, technical and legal methods, legal certainty

**For citation:** Arkhipova E. Yu. The positive legal uncertainty as a technical and legal method of exposition of law. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 437–444 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-437-444>

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



## Введение

Противоречивость процесса правового регулирования общественных отношений зачастую связывается с проблемами, возникающими у правотворческого субъекта в ходе выбора средств правового воздействия с точки зрения содержательного наполнения. Трудности, связанные с определением последних, обусловлены как объективными (например, неполнота информации, невозможность охватить все общественные отношения средствами правового регулирования и др.), так и субъективными факторами (некомпетентность соответствующих субъектов, ошибки и др.). При этом нужно понимать, что в праве должен быть соблюден баланс, с одной стороны, строгой определенности, точности, а с другой стороны, эластичности и подвижности, чего можно достичь только посредством грамотного применения технико-юридического инструментария. Подобные факты, по мнению Ю. А. Тихомирова, придают вопросу об определенности и неопределенности права вечный характер [1, с. 146].

В настоящее время исследования ученых и практиков юриспруденции направлены на изучение специфики использования правил, средств и приемов юридической техники. Подобная ситуация неслучайна, поскольку от правильности применения технико-юридических инструментов зависит эффективность действия законодательства, результативность правоприменения и толкования норм права, да и в целом успешное функционирование правовой системы государства. Как правило, технико-юридический инструментарий направлен на внешнее оформление документа, на построение его содержания в части точного выражения воли правотворческого субъекта, грамотного использования средств юридической техники, а также системного изложения нормативного материала. Таким образом, юридическая техника, являясь показателем правовой культуры общества и правотворческого опыта, позволяет обеспечить четкость, ясность и в конечном счете определенность права в необходимой мере [2, с. 110–112].

В то же время важной особенностью норм права выступает их способность распространения на достаточно большой круг жизненных ситуаций и субъектов, чему способствует общий, абстрактный характер их изложения. Известно, что нормы права в жизни применяются в конкретных отношениях между конкретными субъектами, в связи с чем имеется потребность в уточнении в условиях реальной действительности содержательных элементов нормы права, выраженных в общей форме, применительно

практически к любому случаю реализации права. Однако зачастую правотворческий орган сознательно применяет технико-юридический способ правовой неопределенности при изложении нормативного материала, поскольку рассчитывает обеспечить подвижность правового регулирования соответствующих общественных отношений. Правовая неопределенность, таким образом, оказывается способной выступить основанием для индивидуального регулирования, свободы выбора вариантов собственных действий субъектами, усмотрения в границах законодательства. Являясь технико-юридическим способом изложения права, она дает правотворческому субъекту возможность охватить правовым регулированием наиболее широкий круг общественных отношений, как существующих в момент формирования правила поведения, так и тех, которые могут возникнуть в будущем. В этом аспекте наиболее важным представляется выяснение сути правовой неопределенности как технико-юридического способа формирования права, ее базовых свойств и особенностей.

## Теоретический анализ

Определенность и неопределенность выступают свойствами любой материи, и правовая не является исключением. Они ей объективно необходимы, поскольку обеспечивают гибкость, изменчивость, эластичность, а также возможность перехода явления от одного качественного состояния к другому. В связи с этим справедливо утверждается об универсальности и безграничности указанных свойств на основании вывода о том, что абсолютная определенность в праве недостижима [3, с. 216].

Первоначально проблема определенности и неопределенности как универсальных свойств была поставлена в древнегреческой философии [4, с. 14–17]: Анаксимандр утверждал, что неопределенность отражает неисчерпаемость материи; Филолай отмечал, что она олицетворяет беспредельное; для Платона неопределенность сводилась к материальному миру, а для Аристотеля – к объективному отсутствию количества, качества, времени и т.п. Кроме того, сам переход от неопределенности к определенности им ставится в зависимость от воздействия на материальный субстрат формы. В дальнейшем проблемам определенности и неопределенности уделяли внимание Г. Гегель, Л. Фейрбах. В целом же ученые пытались найти ответы на вопросы о первопричине всех вещей в природе и истоках мироздания.

Следующей вехой в изучении определенности и неопределенности стало открытие В. Гей-





зенбергом в 1927 г. принципа неопределенности в квантовой физике, благодаря чему стало понятным, что определенность и неопределенность находятся по отношению друг к другу в состоянии постоянности взаимосвязи, а абсолютная определенность недостижима. Далее указанная проблема находит свое отражение в различных отраслях знаний: социологии, психологии, геометрии и др. В. С. Готт и А. Д. Урсул сделали вывод о том, что указанные категории являются фактически фундаментальными, общими для всех частных наук [5, с. 24]. Интересно мнение занимающегося вопросами методологии Джона Ло, который пришел к выводу о том, что неопределенность не всегда есть результат методологического краха [6, с. 316]. В отечественном же правоведении вопросам правовой неопределенности уделялось внимание еще в дореволюционный период, но упоминались понятия «неясность», «темнота» норм права, которые оценивались крайне негативно [7, с. 316]. В настоящее время указанными вопросами занимаются Н. А. Власенко, Т. Н. Назаренко и др. Таким образом, справедливо утверждается на протяжении уже многих лет то, что определенность и неопределенность характерны и применимы для изучения в каждой сфере жизнедеятельности, для них характерна взаимная связь и взаимообусловленность, и юридическая сфера в этом отношении не является исключением.

Не вызывает сомнений тот факт, что центральным признаком права выступает его формальная определенность, которая выражается в требовании соблюдения ряда правил, относящихся как к внешней (установленная форма закрепления государством нормы права), так и к внутренней (точность, четкость, недвусмысленность содержания нормы права) сторонам права. Его соблюдение обеспечивает единообразие практики правоприменения и толкования права. В то же время очевидным является тот факт, что право по своей сути не способно охватывать все единичные случаи, поскольку обладает общим характером. Последнее суждение подтверждает заложенность неопределенности права в его природе. В связи с этим правотворческий субъект использует это в качестве технико-юридического способа в виде абстрактного изложения содержания нормы права. Указанное обуславливает необходимость восприятия неопределенности как позитивного явления, что доказывал Н. А. Власенко, рассматривая ее как технико-юридический прием правовой регламентации общественных отношений.

Говоря в целом о правовой неопределенности, стоит отметить, что в научной литературе ее рас-

сматривают в двух смыслах: а) в широком – как обусловленного субъективными и объективными правообразовательными факторами явления, олицетворяющего невозможность в полном объеме обеспечить общественные отношения правовым регулированием (несовершенство права, непоследовательное и неточное изложение воли правотворческого субъекта в нем, а также дефект системы права); б) в узком – как явления, одновременно являющегося технико-юридическим способом изложения нормативного материала и технико-юридическим дефектом [8, с. 12].

При этом само отношение к правовой неопределенности неоднозначно, а ее оценка разными учеными дается как в позитивном, так и в негативном ключе. Так, А. В. Демин, Н. А. Власенко, А. И. Сидоренко и другие рассматривают ее и как дефект, технико-юридические ошибки правотворческих органов, и как особую технологию правового регулирования, метод изложения нормативного материала [9, с. 57]. В последнем случае делается вывод, что эффект правового воздействия должно усматривать не через анализ текстов нормативных правовых актов, а через возможность реализации норм права с соответствующей степенью абстракции [10, с. 16]. С указанным мнением не соглашаются С. А. Батманов, В. В. Лазарев, В. П. Реутов и другие, полагая, что отличительная особенность права от иных социальных норм и состоит в том, что для него характерна определенность, а правовая неопределенность выступает лишь дефектом правового регулирования и может воспринимать только в негативном аспекте [11, с. 144].

На основе анализа представленных выше позиций сделаем следующий вывод: строгое императивно-правовое регулирование не всегда является целесообразным и даже возможным. Правотворческий субъект вынужден оставлять место для свободы усмотрения субъектов права, возможности избрать тот или иной вариант поведения. По справедливому утверждению Н. А. Власенко, позитивная правовая неопределенность, ее пределы зафиксированы в системе права посредством отдельной группы норм права – относительно определенных, устанавливающих предельные границы осуществления возможных действий [9, с. 58]. Подобное положение представляется оптимальным и справедливым. В связи с этим выделим характерные особенности правовой неопределенности:

1) является признаком права, характеризующимся невозможностью в полной мере конкретно выразить содержание и форму правовых явлений;

2) обладает как позитивным, так и негативным значением. В последнем случае речь идет



о неточностях, ошибках в процессе правового регулирования. К числу последних относят: дефект изложения воли правотворческого субъекта, ее несовпадение с формой права, что может свидетельствовать о неправильности применения логической (нарушение правил формальной логики при формировании нормативных правовых актов), графической (дефекты внешней стороны права), языковой (неправильное употребление словосочетаний, слов, терминов, нормативных предложений и т.п.) правотворческой техники. Неопределенность в негативном значении также может иметь место в системах права и законодательства, в правоприменительной практике (например, при несоответствии правоприменительных актов стандартам юридической техники);

3) стимулирует переход явления к качеству определенности [1, с. 146].

Позитивная правовая неопределенность как технико-юридический способ изложения нормативного материала проявляет себя посредством конструирования: диспозитивных, рекомендательных норм права; норм с альтернативными или относительно определенными санкциями; «рамочных» законов; принципов права; оценочных понятий; правовых предположений в виде фикций и презумпций; абстрактного изложения нормы права; социальных прав субъектов права [12, с. 110].

### **Эмпирический анализ**

Правовая неопределенность как антиномия определенности является «пределом» последней, что оправдано необходимостью наличия в праве места для определенного усмотрения со стороны правоприменительных органов, а также индивидуального регулирования субъектами права соответствующих отношений. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что в нем присутствует достаточное количество нормативных правовых актов, обладающих высокой степенью абстрактности изложения нормативного материала, что воспринимается как объективное явление. Т. Н. Назаренко отмечала, что степень абстрактности норм права не одинакова: более широкий круг общественных отношений, подпадающих под правовую регламентацию, требует более обобщенной их регламентации в содержании нормы права, где показатель определенности по отношению к конкретному общественному отношению в ряде однородных существенно снижается [8, с. 16].

Так, абстрактный способ изложения в большей степени проявляется в нормах Конституции РФ, а также федеральных конституционных законов. Например, ст. 19 Конституции РФ закреп-

ляет, что все равны перед законом и судом. Формулировка «все» распространяет свое действие на достаточно широкий круг субъектов, однако федеральным законодательством устанавливаются определенные исключения из указанного правила. Статья 34 Конституции РФ закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законодательством. Здесь также конкретные виды деятельности не перечислены, указано лишь требование о правомерности ее осуществления. В юридической литературе также делается акцент на достаточно обобщенных формулировках и абстрактном изложении в конституционно-правовых нормах социальных прав граждан. Ввиду того, что Основной закон страны должен быть способен к отражению динамичной структуры порядка, он устанавливает соответствующие социальные стандарты (достойное существование, справедливые условия оплаты труда и др.). По своей сущности нормы, регламентирующие социальные права человека, вынуждены истолковываться в условиях постоянных изменений [13, с. 321]. Такая степень неопределенности оправдывается еще тем фактом, что делает возможным учитывать неюридические (экономические, моральные, нравственные и др.) моменты в процессе оценки уровня защищенности такой категории прав. Таким образом, использование этого технико-юридического метода обеспечивает эволюционное толкование нормативного материала, содержащего положения о социальных правах, а законодатель целенаправленно применяет способ правовой неопределенности в целях максимального охвата данными нормами регулируемых общественных отношений и акцентирования на социальной значимости таких норм права.

Зачастую правовую неопределенность как технико-юридический способ изложения нормативного материала можно увидеть в отраслях частного права. Подобное положение дел оправдано диспозитивным методом правового регулирования, являющегося основным для таких отраслей права и предусматривающего свободу выбора субъектами права того или иного варианта поведения и его конструирования. Так, например, практически каждый принцип гражданского права может восприниматься как проявление позитивной правовой неопределенности, поскольку он олицетворяет собой крайнюю степень абстракции, охватывающую максимально широкий круг общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования. Взять хотя бы принцип свободы договора, который устанавли-



важает возможность сторон самостоятельно определять и его вид, условия, собственные права и обязанности. Единственное, на что стоит обращать внимание, – это необходимость действовать в рамках действующего законодательства. Следует согласиться, что подобная ситуация оправдана в условиях быстро развивающихся рыночных отношений, да и в целом в условиях демократического государства со свободным обществом. Е. В. Богданова при характеристике гражданского права утверждала, что ценность последнего состоит в его способности обеспечивать определенность в отношениях соответствующих субъектов на примере гражданско-правовых договоров [14, с. 21]. Так, их существенные условия, порядок заключения и т.п., установленные в нормах закона, позволяют достичь некоторой определенности. В то же время динамизм гражданско-правовых отношений вынуждает включать в них неопределенность как элемент договорного регулирования.

В принципах права проявляется наивысший уровень правовой неопределенности, поскольку они призваны заложить основные закономерности жизнедеятельности общества непосредственно в содержание права. По сути, они выступают отправным центром правового регулирования и отличаются от норм права своим назначением, которое заключается не только в упорядочении отношений, но и в определении центрального метода регулирования, объединения элементов системы права в некую совокупность. Например, принципы частноправовых отраслей определяют базовый метод правового регулирования в виде диспозитивного. Это, в свою очередь, позволяет обозначить диспозитивную направленность соответствующих норм, предполагающих большую свободу субъектов права. Такие принципы, как гласность, состязательность, подчеркивают общность процессуальных отраслей и т.д. Таким образом, можно сделать вывод о системообразующем значении принципов права.

Необходимо подчеркнуть важность правовой неопределенности и в правоприменении, поскольку его субъекты осуществляют не только поиск, но и непосредственное применение конкретной нормы права к конкретной ситуации. В данном случае особую значимость приобретают оценочные понятия (например, «разумный срок», «добросовестное поведение», «существенное нарушение» и др.), которые позволяют охватить большое количество жизненных ситуаций и наполняются особым содержанием при применении к определенному случаю. По мнению Г. А. Гаджиева, включенность оценочных понятий в содержание нормативных правовых актов

выражает понимание законодателем своих ограниченных возможностей в части формирования детально регламентирующих норм права, а также способность правоприменительного субъекта, исходя из соображений правовой справедливости, применять соответствующее правило поведения к конкретной жизненной ситуации [15, с. 19]. По своей сути, оценочные понятия обеспечивают связь между нормативным формализмом и реальной жизнью, придают правовому регулированию гибкость.

Наличие абстрактных норм права оправдано невозможностью максимальной детализации всех аспектов и сторон общественных отношений. Т. В. Губаева полагает, что конструирование нормативного материала необходимо строить по принципу сочетания обобщающей абстракции и понятийной конкретности изложения, что позволит обеспечить точность и определенность юридической формы [16, с. 66]. В то же время более низкая степень общности норм права приводит к конкретизации особенностей общественных отношений в содержании норм права. Таким образом, налицо закономерность, обуславливающая зависимость содержания нормы права от уровня их общности.

Вместе с тем необходимо помнить, что увлеченность правотворческим субъектом оценочными понятиями, абстрактным изложением нормативного материала может привести к негативным последствиям, поскольку такое положение дел ставит субъектов права в положение негативной неопределенности. Определенность права обеспечивает адекватное отражение законодательной воли в тексте нормативного правового акта. В связи с этим при изложении нормативного материала следует избегать негативной неопределенности, способствующей снижению регулятивного потенциала права. Такую неопределенность также рассматривают в двух смыслах: широком (неопределенность включает в себя коллизии, пробелы, противоречия) и узком (результат несоблюдения логико-языкового закона тождества, устанавливающего необходимость неизменности смысла текста в процессе рассуждений, несмотря на изменчивость правовых явлений) [17, с. 41]. Негативная неопределенность же возникает, когда одному и тому же предмету (явлению) придаются различные значения.

И. П. Кожокар в качестве технико-юридических дефектов, являющихся следствием негативной правовой неопределенности, выделяет следующие: подмена первоначального законодательного тезиса, незавершенность законодательной мысли, изъяны нормативной графики [3, с. 213–228]. В связи с этим субъекты



правотворческой деятельности, прежде чем изложить нормативное предписание, должны определиться с его содержанием и последовательно его придерживаться, исключая возможности придания нескольких значений одному и тому же положению.

В юридической науке выделяют ряд способов преодоления неопределенности [9, с. 59–62]. К числу таковых, в частности, причисляют усмотрение, которое представляет собой интеллектуальную деятельность, включающую в себя оценку фактов, формирование собственного убеждения, выработку самостоятельного решения. При этом выделяют усмотрение в правотворческой деятельности, когда правотворческий субъект самостоятельно определяет сферу правового регулирования, методы ее регулирования и другое, и усмотрение в правоприменительной деятельности. В любом случае оно также ограничено определенными границами, но важно отметить, что изначально в основе усмотрения лежит неопределенность, предполагающая несколько вариантов действий в процессе правового регулирования и правоприменения.

Важная роль в преодолении неопределенности принадлежит социальным нормам, которые в каком-то смысле закладывают этические основы поведения человека, выступают способами его нормативной регламентации в обществе. Не зря правоприменительные субъекты, в частности судьи, обращаются к нравственным ценностям с целью достижения большей точности в действии права. Также при наличии обобщенных, абстрактных нормативных положений встает вопрос о необходимости конкретизации и ее пределах. Не углубляясь в эту проблему, лишь отметим, что конкретизация действительно необходима, поскольку без нее порой невозможно реализовать некоторые нормы права. Однако практика показывает, что зачастую детализация в порядке «иерархической цепи» трансформирует, если не меняет смысл исходных норм права. Налицо целый конгломерат разных инструкций и распоряжений, которые «лишают» силы вышестоящих актов, а также нивелируют самостоятельность субъектов права.

### Результаты

Нацеленность правового регулирования как длящегося достаточно продолжительное время процесса воздействия со стороны государства на общественные отношения состоит в обеспечении стабильности и порядка в обществе. В статье было указано, что все его этапы, начиная с процессов формирования права и заканчивая правореализацией, пронизаны как определенно-

стью, так и неопределенностью, что объясняется некоей зависимостью правового регулирования от специфики государства, общества, имеющих доминант и тенденций развития в тот или иной исторический период существования общества. Не умаляя значения определенности как центрального базового свойства права, отметим, что она может характеризоваться не только с положительной, но и с отрицательной стороны. В частности, речь идет об избыточной регламентации, «псевдоопределенности», дублировании норм права как результатов правотворческих юридико-содержательных ошибок.

В современных условиях правовую неопределенность следует воспринимать как биполярное явление, не только олицетворяющее несовершенство права и его дефекты, но и выступающее технико-юридическим способом изложения нормативного материала, что эффективным образом сказывается на условиях динамики общественных отношений, постоянной трансформации политической, экономической, социальной сфер государства, имеющегося многообразия вариантов поведения субъектов. Перечисленное выступает неким совокупным фактором, обуславливающим необходимость обеспечения, подвижности, эластичности, гибкости правового регулирования. Позитивная правовая неопределенность способна заложить основы для индивидуального правового регулирования, осуществляемого в рамках действующего законодательства, а также в разумных пределах и для усмотрения субъектов в правореализационных процессах.

Абстрактность, обобщенный характер выступает необходимым условием правовой регламентации общественных отношений. В связи с этим правовая неопределенность, изначально присущая праву, выступает предпосылкой для выбора более эффективного варианта его реализации в виде технико-юридического приема изложения права, способствующего грамотной и разумной правовой регламентации, поскольку это предоставляет возможность учесть все особенности сложных жизненных ситуаций, их динамику, новые цели, задачи и потребности общества, социальных групп и классов, а также сделать прогнозы относительно их дальнейшего развития. Правовая неопределенность как технико-юридический способ изложения нормативного материала играет значимую роль и в правоприменительной деятельности, поскольку задачами ее субъектов выступает поиск не только подходящей под определенную ситуацию обобщенной нормы права, но и в конкретном ее применении.





Таким образом, при исследовании правовой неопределенности необходимо исходить из следующих постулатов:

1) она неизбежна, объективна и закономерна, поскольку правовая регламентация происходит вслед за трансформацией общественной жизни;

2) необходимость в тотальной регламентации и определенности права не всегда является оправданной – не все общественные отношения нуждаются в повсеместном правовом регулировании. Это суждение подтверждают положения гражданского законодательства, в котором допустима необходимая степень неопределенности для удобства регламентации соответствующих отношений (например, формулировка «если иное не предусмотрено договором»);

3) сознательное допущение и применение правовой неопределенности как технико-юридического способа изложения права правотворческим субъектом вследствие собственного разумного усмотрения, который понимает собственную неспособность урегулировать детально все общественные отношения и допускает усмотрение со стороны правоприменительных субъектов.

Следовательно, задачи по замене всех абстрактных норм права на конкретные казуистические не всегда оправданны. Закономерности развития права и состоят в том, что оно исторически строится и совершенствуется по принципу перехода от казуистического перечисления к формированию абстрактных категорий, что позволяет говорить о его универсальности.

### Список литературы

1. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М. : Формула права, 2008. 400 с.
2. Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. 712 с.
3. Кожокаръ И. П. Технико-юридические дефекты в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. 414 с.
4. Дербышева Е. А. Принцип правовой определенности : понятие, аспекты, место в системе принципов права : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2020. 238 с.
5. Готт В. С., Урсул А. Д. Общенаучные понятия и их роль в познании. М.: Знание, 1975. 63 с.
6. Ло Дж. После метода : беспорядок и социальная наука / пер. с англ. под ред. С. Гавриленко. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. 352 с.
7. Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Ч. 1. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса : Экономическая тип., 1901. 376 с.
8. Назаренко Т. Н. Неопределенность в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 23 с.

9. Власенко Н. А. Методологическая результативность исследования определенности права // Определенность и неопределенность права как парные категории : проблемы теории и практики : материалы XII Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. Ч. 1. М. : РГУП, 2018. С. 51–63.

10. Сидоренко А. И. Принцип правовой определенности в судебной практике : имплементация решений Европейского суда по правам человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2016. 30 с.

11. Лазарев В. В. Об органичности для права разумности и определенности // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 142–145.

12. Баранова М. В. Определенность и неопределенность как свойства и средства правового регулирования // Определенность и неопределенность права как парные категории : проблемы теории и практики : материалы XII Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. Ч. 1. М. : РГУП, 2018. С. 106–113.

13. Колотова Н. В. Проблема неопределенности в осуществлении социальных прав // Определенность и неопределенность права как парные категории : проблемы теории и практики : материалы XII Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. Ч. 1. М. : РГУП, 2018. С. 320–328.

14. Богданова Е. В. Категории «определенность» и «неопределенность» как элементы договорного регулирования общественных отношений // Законодательство и экономика. 2012. № 4 (336). С. 21–28.

15. Гаджиев Г. А. Принцип правовой справедливости и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4 (89). С. 16–28.

16. Губаева Т. В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М. : Норма, 2003. 160 с.

17. Власенко Н. А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 37–44.

### References

1. Tihomirov Yu. A. *Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika* [Legal Regulation: Theory and Practice]. Moscow, Formula prava Publ., 2008. 400 p. (in Russian).
2. Alekseev S. S. *Pravo: azbuka – teoriya – filosofiya. Opyt kompleksnogo issledovaniya* [Law: ABC – Theory – Philosophy. Comprehensive Research Experience]. Moscow, Statut Publ., 1999. 712 p. (in Russian).
3. Kozhokar' I. P. *Technical and Legal Defects in Russian Law*. Diss. Dr. (Jur.). Moscow, 2020. 414 p. (in Russian).
4. Derbysheva E. A. *The Principle of Legal Certainty: Concept, Aspects, Place in the System of Principles of Law*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Ekaterinburg, 2020. 238 p. (in Russian).
5. Gott V. S., Ursul A. D. *Obshchenauchnye poniatiya i ikh rol' v poznanii* [General Scientific Concepts and their Role in Cognition]. Moscow, Znanie Publ., 1975. 63 p. (in Russian).



6. Law J. *After Method: Mess in Social Science Research*. Great Britain, Milton Park, Abingdon, Oxon, 2004. 188 p. (Russ. ed.: Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2015. 352 p.).
7. Vas'kovskiy E. V. *Tsivilisticheskaya metodologiya. Ch. I. Uchenie o tolkovanii i primenenii grazhdanskikh zakonov* [Civilistic Methodology. Pt. 1. Teaching About the Interpretation and Application of Civil Laws]. Odessa, Ekonomicheskaya tinografiya, 1901. 376 p. (in Russian).
8. Nazarenko T. N. *Uncertainty in Russian Law*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2006. 23 p. (in Russian).
9. Vlasenko N. A. Methodological effectiveness of the study of the certainty of law. *Opredelemnost' i neopredelemnost' prava kak parnye kategorii: problemy teorii i praktiki* [Certainty and Uncertainty of Law as Paired Categories: Problems of Theory and Practice. Proc. 12th Int. sci. and pract. conf.: in 3 pt.]. Pt. I. Moscow, Rossiyskiy gosudarstvennyi universitet pravosudiya, 2018, pp. 51–63 (in Russian).
10. Sidorenko A. I. *The Principle of Legal Certainty in Judicial Practice: Implementation of Decisions of the European Court of Human Rights*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Perm, 2016. 30 p. (in Russian).
11. Lazarev V. V. On organicity for the law of rationality and certainty. *Journal of Russian Law*, 2015, no. 3 (219), pp. 142–145 (in Russian).
12. Baranova M. V. Certainty and uncertainty as properties and means of legal regulation. *Opredelemnost' i neopredelemnost' prava kak parnye kategorii: problemy teorii i praktiki* [Certainty and Uncertainty of Law as Paired Categories: Problems of Theory and Practice. Proc. 12th Int. sci. and pract. conf.: in 3 pt.]. Pt. I. Moscow, Rossiyskiy gosudarstvennyi universitet pravosudiya, 2018, pp. 106–113 (in Russian).
13. Kolotova N. V. The problem of uncertainty in the exercise of social rights. *Opredelemnost' i neopredelemnost' prava kak parnye kategorii: problemy teorii i praktiki* [Certainty and Uncertainty of Law as Paired Categories: Problems of Theory and Practice. Proc. 12th Int. sci. and pract. conf.: in 3 pt.]. Pt. I. Moscow, Rossiyskiy gosudarstvennyi universitet pravosudiya, 2018, pp. 320–328 (in Russian).
14. Bogdanova E. V. Categories of “certainty” and “uncertainty” as an elements of contractual regulation of social relations. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2012, no. 4 (336), pp. 21–28 (in Russian).
15. Gadzhiev G. A. The principle of legal justice and the role of courts in ensuring it. The quality of laws from the Russian point of view. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2012, no. 4 (89), pp. 16–28 (in Russian).
16. Gubaeva T. V. *Yazyk i pravo. Iskusstvo vladeniya slovom v professional'noi juridicheskoi deiatel'nosti* [Language and Law. The Art of Word Control in Professional Legal Practice]. Moscow, Norma Publ., 2003. 160 p. (in Russian).
17. Vlasenko N. A. Legal understanding in the light of the categories of certainty and uncertainty. *Journal of Russian Law*, 2014, no. 2, pp. 37–44 (in Russian).

Поступила в редакцию 08.09.2021, после рецензирования 15.09.2021, принята к публикации 16.09.2021  
Received 08.09.2021, revised 15.09.2021, accepted 16.09.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 445–452  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 445–452  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452>

Научная статья  
УДК 349

## Информационные системы как правовой инструмент воздействия на общественные отношения: анализ российской и мировой практики



Р. В. Амелин

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Амелин Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, [ame-roman@yandex.ru](mailto:ame-roman@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7054-5757>

**Аннотация. Введение.** Практика государственного управления, сложившаяся в последние десятилетия в Российской Федерации, во многом опирается на внедрение и использование государственных информационных систем во всех сферах. Такие информационные системы становятся инструментом воздействия на общественные отношения, во-первых, выступая продолжением правовых норм, во-вторых, заменяя собственно нормы права в редких отдельных случаях и, наконец, выступая в качестве средства удостоверения и квалификации юридических фактов. **Теоретический анализ.** Юридические факты выступают в качестве важнейших звеньев правового механизма – как в правовом регулировании, так и в правоприменении. Неотъемлемой частью механизма правового регулирования является система фиксации и удостоверения юридических фактов. **Эмпирический анализ.** Государственные информационные системы обеспечивают ведение государственных реестров, предназначенных для регистрации и хранения юридических фактов, а также способны собирать информацию в автоматизированном режиме и получать новую информацию на основе обработки первичных данных. В системе правового регулирования наблюдается тенденция наделяния таких данных юридической силой, вследствие чего они выступают в качестве юридических фактов, а информационной системе делегируется деятельность по их квалификации. Усложнение информационных систем приводит к тому, что реализация прав и обязанностей субъектов становится критически зависимой от их корректной работы. **Результаты.** Предложено установить ряд законодательных принципов и ограничений, в частности принцип верификации выводов, полученных с использованием ИС человеком в тех случаях, если такой вывод имеет силу юридического факта, влияющего на права и обязанности лица.

**Ключевые слова:** государственные информационные системы, трансформация права, источник права, правовое регулирование, юридический факт, квалификация юридических фактов, большие данные, искусственный интеллект

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект «Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий» № 20-011-00355).

**Для цитирования:** Амелин Р. В. Информационные системы как правовой инструмент воздействия на общественные отношения: анализ российской и мировой практики // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 445–452. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452>

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

Article

**Information systems as a tool for regulating public relations: Analysis of Russian and world practice**

**R. V. Amelin**

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Roman V. Amelin, [ame-roman@yandex.ru](mailto:ame-roman@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7054-5757>

**Abstract. Introduction.** The practice of public administration in the Russian Federation is largely based on the implementation and use of public information systems in all areas. Such information systems become a tool for influencing public relations, firstly, acting as a continuation of legal norms, secondly, replacing the actual norms of law in rare individual cases and, finally, acting as a means of certifying and qualifying legal facts. **Theoretical analysis.** Legal facts act as the most important links of the legal mechanism – both in legal regulation and in law enforcement. An integral part of the legal regulation mechanism is the system of fixing and certifying legal facts. **Empirical analysis.** State information systems ensure the maintenance of state registers intended for registration and storage of legal facts, and are also able to collect information in an automated mode and receive new information based on the processing of primary data. In the system of legal regulation, there is a tendency to endow such data with legal force, as a result of which they act as legal facts, and the activities for their qualification are delegated to the information system. The increasing complexity of information systems leads to the fact that the implementation of the



rights and obligations of subjects becomes critically dependent on their correct work. **Results.** The author proposed to establish a number of legislative principles and restrictions, in particular, the principle of verification of conclusions obtained through the use of information systems by a person, in cases where such a conclusion has the force of a legal fact that affects the rights and obligations of a person.

**Keywords:** state information systems, transformation of law, source of law, legal regulation, legal fact, qualification of legal facts, big data, artificial intelligence

**Acknowledgments:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project "Evolution of law under the influence of modern digital technologies" No. 20-011-00355).

**For citation:** Amelin R. V. Information systems as a tool for regulating public relations: Analysis of Russian and world practice. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 445–452 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452>

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

## Введение

Практика государственного управления, сложившаяся в последние десятилетия в Российской Федерации, во многом опирается на внедрение и использование государственных информационных систем во всех сферах – прежде всего, в целях автоматизации государственного учета и контроля и во вторую очередь – для автоматизации предоставления государственных услуг. Информационные системы становятся необходимыми посредниками в большинстве случаев, когда требуется взаимодействие граждан и организаций с государственными органами или государственных органов друг с другом. При этом изменившиеся процессы требуют новых регламентов, включая установление особых прав и обязанностей субъектов информационных отношений. Осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель справедливо не видит необходимости в закреплении деталей порядка взаимодействия с информационной системой, ограничиваясь установлением основных элементов ее правового режима: права и обязанности поставщиков информации, пользователей, оператора системы, состав информационных ресурсов, цели и назначение и т.д. [1]. Это задача подзаконного регулирования. Но и на этом уровне порядок работы системы опускает многие «технические» детали работы системы, такие как последовательность экранных форм, форматы файлов и т.д. Как правило, влияние подобных аспектов на права и обязанности пользователей незначительно, хотя известны прецеденты, когда несовпадение форматов или размеров файла не позволяли в срок выполнить обязанности по предоставлению информации, реализовать право на обращение в государственный орган и т.д.

Бланкетные нормы подзаконных нормативных актов достаточно часто стали включать формулировки «посредством информационной системы», «с использованием информационной системы» или даже ссылки на отдельные подсистемы и экранные формы: «Регистрация

граждан Российской Федерации осуществляется с использованием интерактивной формы регистрации гражданина Российской Федерации единой системы» [2]. Другими словами, бланкетная норма ссылается фактически на саму ГИС. Многие исследователи проводят аналогию «продолжения норм права» информационной системой с техническими регламентами, справедливо обращая при этом внимание на ее иную, «активную» природу. Рассматривая использование информационных систем в бюджетных отношениях, Н. В. Омелешина задается вопросом, «можно ли говорить об иной сущности права в данном случае, поскольку правовое воздействие на поведение между людьми происходит через формирование моделей поведения как описание взаимодействия не непосредственно людей между собой, а с определенными объектами, которые, в свою очередь, определяют, выстраивают соответствующие отношения между людьми» [3, с. 135]. Автор высказывает предположение, что в перспективе «результатом цифровизации бюджетной сферы может стать ликвидация финансового органа с возложением его функций на автоматизированную систему управления (подобно онлайн системе предоставления кредитов)» [3, с. 136], при этом возникнет потребность оценить правовой статус такой системы «как искусственно сконструированного субъекта права (искусственный интеллект) с наличием воли и возможности осуществлять волевые решения (по аналогии с юридическим лицом, действующим на основании учредительного документа – устава (в данном случае, возможно, технического паспорта)), определяющего правовой статус создателей, владельцев, управленцев, контролеров» [3, с. 137].

Зачастую отдельные аспекты информационного взаимодействия посредством той или иной ГИС могут быть вообще не урегулированы законодательством. В этих случаях сама информационная система, ее алгоритмы и программный код заполняют соответствующие лакуны, даже если бланкетная норма прямо на нее не ссылается.





Кроме того, вследствие усмотрения разработчика или даже программной ошибки возможности, которые предоставляет система субъектам информационного взаимодействия, или результат ее работы могут в принципе не соответствовать ни одному нормативно установленному регламенту. При этом, как мы неоднократно писали, если государство закрепляет обязательность использования такой ГИС и легализует ее как основной (а нередко единственный) способ реализации определенных прав и обязанностей, то государственная информационная система становится особым правовым инструментом регулирования общественных отношений.

Как в первом, так и во втором случае уместно говорить о том, что государственные информационные системы де факто становятся источником права, что также неоднократно отмечалось нами и другими авторами [1]. В программном коде таких систем закреплены возможности и ограничения по использованию системы, влияющие на способы и пределы реализации определенных прав и обязанностей субъектов, эти системы официально санкционированы государством. Установлены санкции за невыполнение обязанностей, связанных с использованием государственных информационных систем (в том числе предоставлении посредством них информации в государственные органы).

Однако проблема еще не получила должного научного звучания в связи с ее недостаточной актуальностью. Несмотря на ряд отдельных прецедентов, связанных с нарушением прав граждан из-за диктата требований информационных систем, которые произвольно трактовали или дополняли нормы права, в настоящее время такие требования носят в большинстве своем крайне локальный и сугубо технический характер. Признавая, что произвольные ограничения, установленные разработчиком на размер и форматы передаваемых файлов, способны затруднить пользователю взаимодействие с государственными органами посредством ГИС, сложно увидеть в этом существенное и непреодолимое нарушение его прав.

Мы совершенно уверены, что экстраполяция существующих тенденций в практике использования ГИС в государственном управлении, а именно их внедрение во все сферы управления и использование как не имеющего альтернативы способа взаимодействия граждан и государства вкупе с постоянным усложнением используемых алгоритмов и технологий, приведет к признанию программного кода информационных систем одним из источников права и необходимости его полной имплементации с традиционной правовой системой. В настоящий же момент более актуальной представляется иная тенденция, связанная с

воздействием информационных систем (в первую очередь, государственных) на общественные отношения – *их использование в качестве средства квалификации юридических фактов.*

### Теоретический анализ

Юридический факт является одной из фундаментальных правовых категорий. Согласно одному из наиболее ранних определений, под юридическим фактом понимается «всякое обстоятельство, влекущее за собой по закону те или иные юридические последствия» [4, с. 73]. В современной доктрине юридические факты определяются как «социальные обстоятельства (события, действия), вызывающие в соответствии с нормами права наступление определенных правовых последствий – возникновение, изменение или прекращение правовых отношений» [5, с. 427].

Юридические факты выступают в качестве важнейших звеньев правового механизма – как в правовом регулировании, так и в правоприменении. С точки зрения правового регулирования юридический факт является неотъемлемой частью идеальной правовой модели, сконструированной в форме нормы права. Воля государства, регулирующего определенные общественные отношения, проявляется в том, признается ли то или иное событие (действие, обстоятельство) юридическим фактом и какие права и обязанности оно порождает [6, с. 286]. В правоприменении возникновение соответствующих прав и обязанностей неразрывно связано с юридической квалификацией фактических обстоятельств, в результате которой они официально приобретают качество юридических фактов [7, с. 109]. Как справедливо отмечал О. А. Красавчиков, фактическое действие не вызывает юридических последствий, не имея юридической значимости [8, с. 153] (т.е. не будучи квалифицированным как юридический факт).

Таким образом, следует согласиться с В. Б. Исаковым в том, что «установление юридических фактов используется законодательством как средство воздействия на поведение субъектов» [7, с. 59], а их основная функция в правовом регулировании «заключается в обеспечении перехода от общей модели прав и обязанностей к конкретной» [7, с. 57] или в широком смысле – в обеспечении возникновения, изменения и прекращения правовых отношений [9].

В очерке, посвященном глубокому анализу признаков и классификации юридических фактов, В. В. Долинская указывает, что «и закрепление в норме права идеальной правовой модели, и придание последствиям юридического значения связаны еще с одной характеристикой юридических фактов – их фиксацией и удостоверением»



[10, с. 95]. Фиксация состоит в регистрации, документальном закреплении фактических обстоятельств, а удостоверение представляет собой подтверждение истинности фактов и их существования. Неотъемлемой частью механизма правового регулирования является система фиксации и удостоверения юридических фактов, которая, по мнению автора, включает:

– органы и организации, уполномоченные фиксировать и удостоверять те или иные фактические обстоятельства;

– установление законом средств фиксации и удостоверения, стандартных процедур с ними (например, издание документов);

– действия по выдаче информации о юридических фактах (например, свидетельства, копии) [10, с. 96].

### Эмпирический анализ

Информатизация и цифровизация всех сфер человеческой деятельности, в частности сферы государственного управления, приводит к тому, что в системе квалификации (фиксации, удостоверения) юридических фактов все большая роль отводится новым цифровым технологиям и, в частности, информационным системам, представляющим собой объединение информации, систематизированной в базах данных, и программно-технических средств, предназначенных для их обработки. Особый статус имеют при этом государственные информационные системы, созданные на основании федеральных законов и правовых актов государственных органов. Правовой режим государственных информационных систем включает обязанности определенных субъектов по предоставлению информации в систему и ее использованию, а также – правовые последствия, связанные с наличием в системе той или иной информации.

Информационная система является совершенно естественным инструментом для регистрации и закрепления фактических обстоятельств в форме электронного документа, т.е. фиксации юридических фактов. Этой цели служат многочисленные регистры и реестры, созданные за последние 30 лет во всех сферах государственного управления. Ранее существовавшие государственные реестры на бумажных носителях постепенно полностью вытесняются их цифровыми аналогами.

Основным назначением информационной системы является предоставление ее пользователям информации (в случае государственных информационных систем – имеющей, как правило, юридическое значение, в частности, официальный статус согласно ч. 9 ст. 14 Закона

об информации [11]). При этом важно отметить, что система способна хранить и предоставлять информацию в том виде, в котором она была внесена уполномоченными субъектами, а также *создавать и предоставлять новую информацию* на основе обработки поступивших первичных данных – в том числе данных, собираемых в автоматическом режиме с помощью программно-технических средств.

В первом случае информационная система принципиально не отличается от классических средств фиксации юридических фактов, принятых в бумажном документообороте, за исключением специфики сбора, хранения и передачи информации в цифровой форме, которая в основном сводится к иной модели угроз и рисков и требует особых мер по обеспечению защиты информации от несанкционированного копирования, модификации или блокирования, а также применения специальных мер и технологий для подтверждения целостности (неизменности) информации, имеющей юридическое значение.

Новая тенденция, не имеющая аналогов в предыдущих системах фиксации и удостоверения юридических фактов, возникает, когда информационная система создает новую информацию, которая порождает правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений – на основании прямого указания закона или в результате сложившейся практики государственного управления. Другими словами, информационные системы используются для *квалификации* (и даже установления) *юридических фактов*.

Обработка данных и создание новой (результатной) информации на основе первичной производится с момента внедрения первых государственных информационных систем. Однако далеко не сразу такая информация стала автоматически приобретать юридическое значение.

Государственная автоматизированная система «Выборы», созданная в 1993 г., использовалась для определения предварительных результатов голосования. В соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 10.01.2003 № 20-ФЗ, документ на бумажном носителе, подготовленный с использованием ГАС «Выборы» в соответствии с федеральными законами, приобретает юридическую силу после его подписания соответствующими должностными лицами [12]. В ч. 7 ст. 80 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» прямо установлено, что данные о ходе голосования и его результаты, полученные через ГАС «Выборы», являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией



(за исключением экспериментальных случаев, связанных с внедрением и использованием КОИБ). Итоговые результаты голосования определялись в том числе с использованием ручной проверки и вносились в систему в качестве отдельного документа [13].

Государственная автоматизированная система «ЭРА-ГЛОНАСС», созданная в 2009 г., предназначена для оперативного получения информации о дорожно-транспортных происшествиях на основании обработки сигналов ГЛОНАСС и иных данных, имеющихся в системе, а также передачи обработанной информации в систему обеспечения вызова экстренных оперативных служб [14]. При этом, согласно ст. 9 Федерального закона от 28.12.2013 № 395-ФЗ, указанные службы и уполномоченные органы после получения такой информации обязаны приступить к реагированию на эти происшествия в установленном порядке и разместить в системе информацию о начале такого реагирования и мерах экстренного реагирования. В данном случае юридическим фактом, порождающим юридические обязанности, является именно создание государственной информационной системой определенной результатной информации, сама же эта информация (действительное совершение ДТП) еще не квалифицируется как юридический факт и будет проверяться оперативными службами на месте.

Внедренная в 2014 г. ФИС ГИА и приема используется вузами для проверки достоверности информации о результатах ЕГЭ. В целях защиты персональных данных абитуриентов вуз лишен возможности получить такие результаты напрямую. Система позволяет подать запрос в режиме проверки – вводятся данные, предоставленные абитуриентом, а система подтверждает или не подтверждает эти данные. Отрицательный ответ системы (результат обработки запроса) является основанием для отклонения заявления абитуриента [15].

Приложение «Социальный мониторинг», по существу, представляющее собой государственную информационную систему [16, с. 148–156], было разработано в 2020 г. правительством Москвы в целях противодействия распространению коронавирусной эпидемии. Данное приложение использовалось для контроля за соблюдением гражданами режима изоляции. В соответствии с п. 3.1 Порядка применения приложения «Социальный мониторинг» [17], нарушением гражданином требований нормативных правовых актов города Москвы являются: а) зафиксированное приложением «Социальный мониторинг» нахождение гражданина более

чем в 50 метрах от установленного места изоляции; б) невыполнение в установленный срок первоначальной регистрации в приложении; в) невыполнение в установленный срок требования об обязательном соблюдении режима самоизоляции. Таким образом, данная информационная система (приложение) использовалась непосредственно для установления и квалификации юридических фактов – в результате работы системы автоматически готовился проект решения о наложении административного взыскания. В последние годы аналогичные функции исполняют системы фиксации правонарушений, основанные на системах автоматического распознавания лиц [18], автомобильных номеров и т.д. Но заслуживающая внимания тенденция заключается в том, что должностные лица, формально принимающие решения, получают все меньше информации для оценки его обоснованности (по сравнению со снимком с дорожной камеры, зафиксировавшей нарушение, в совокупности с показаниями приборов данные геолокации, предоставляемые приложением «Социальный мониторинг» и свидетельствующие, по мнению системы, о нарушении режима изоляции, не дают человеку возможности самостоятельной интерпретации). Соответственно, лицо, подвергнутое административному взысканию, также имеет все меньше возможностей аргументированно оспаривать в суде то, что информационная система посчитала юридическим фактом.

Принципиально то, что данная тенденция характерна не только для государственных информационных систем, функционирующих на основании закона и практически не позволяющих игнорировать результаты своей работы, если закон придает им юридическое значение. Достаточно прецедентов накопилось и в сфере использования коммерческих информационных систем. Так, к «крупнейшей судебной ошибке в истории Великобритании» привело использование почтовой компанией Post Office программы Horizon, в которой имелась ошибка при составлении финансовых отчетов. Из отчетов программы следовало, что сотрудники компании похитили десятки тысяч фунтов. За четырнадцать лет использования этой программы более 700 человек подверглись судебному преследованию. Некоторые из них были привлечены к уголовной ответственности [19]. Ошибочный вывод программы квалифицировался судами как юридический факт – притом что данная программа была основана на простых арифметических расчетах и обнаружить ошибку было возможно. Выводы современных информационных систем, основанных на «больших данных» и алгоритмах



искусственного интеллекта, принципиально не могут быть верифицированы человеком [20].

Экстраполяция тенденций использования современных информационных систем как источника новых фактов, необходимых для принятия решений, становится особенно важной, принимая во внимание, что эти решения могут напрямую затрагивать права и свободы граждан в силу государственной политики и на основании закона. Наиболее значительный эксперимент в этом направлении осуществляет Китай. В ближайшие годы по всей стране должна быть внедрена система «социального кредита». По данным видеонаблюдения и другим зафиксированным фактам о личности, автоматически будет изменяться социальный рейтинг гражданина, от которого, в свою очередь, будут зависеть его права: «...одни своей законопослушностью и лояльностью власти нарастят кредитные баллы и получат приоритеты в государственном обслуживании. Другие, незначительно потерявшие баллы, оставят за собой права на скидки по коммунальному и банковскому обслуживанию. Существенно растратившие кредитные баллы китайцы попадут под подозрение и не смогут работать в государственных и муниципальных органах. Потерявшие треть баллов граждане будут ограничены в правах на получение работы, кредита, билетов на транспорт и т.п. Общение с такими изгоями чревато для граждан высших категорий стремительным падением их рейтинга» [21, с. 88].

### Результаты

Для того чтобы права и свободы граждан не оказались в полной зависимости от корректности работы информационных систем и технических средств фиксации информации, используемых государственными органами, необходимо развитие законодательства в данной сфере, которое должно основываться, как нам представляется, на следующих рамочных принципах.

1. В законодательстве должно быть определено понятие средств автоматического сбора юридически значимой информации. В каждом случае, когда на основе информации, полученной с использованием таких средств, могут быть приняты решения, затрагивающие права и обязанности лиц, порядок принятия решений должен быть законодательно закреплен, при этом должны быть закреплены процедуры верификации, удостоверения и оспаривания такой информации, предполагающие участие человека.

2. В случае, когда на права и обязанности лиц влияет информация, получаемая в результате обработки первичных данных информационными

системами, это должно быть нормативно зафиксировано. Алгоритм получения такой информации должен быть открытым и проверяемым (у независимого эксперта должна быть возможность проверить корректность конкретных результатов работы системы вручную или с использованием сторонних программных средств).

3. В случаях, когда проверка выводов системы невозможна или нецелесообразна (ввиду большого количества исходной информации, включающей информацию ограниченного доступа, использование алгоритмов искусственного интеллекта и т.д.), такие выводы не должны использоваться как юридические факты, непосредственно влияющие на права и обязанности лиц, а могут служить лишь основанием для фиксации и удостоверения соответствующих фактов иными средствами и процедурами, например по результатам проведения проверки с участием человека.

Таким образом, информационные системы в российской и мировой практике превращаются в инструмент воздействия на общественные отношения, тесно связанный с правовой системой, выступающий в качестве ее продолжения и даже способный заменять ее в определенных случаях (иногда вопреки воле регулятора). Постепенное возрастание роли государственных информационных систем как источника права является, на наш взгляд, одной из наиболее революционных трансформаций права, которая станет актуальной уже в ближайшем будущем, но требует научного осмысления уже сегодня. Что касается использования информационных систем как средства автоматической фиксации, удостоверения и квалификации юридических фактов, то, несмотря на более мягкий характер этого явления, на первый взгляд не вносящего принципиальной новизны в правовую доктрину и практику, в настоящее время оно принимает всеобъемлющий характер. Исходя из существующих тенденций (тотальное усложнение современных информационных систем, невозможность верификации результатов обработки данных с помощью современных алгоритмов, использование результатов автоматической обработки данных как основного источника принятия решений в государственном управлении), можно утверждать, что влияние информационных систем на права и свободы граждан как с точки зрения возможностей реализации таких прав и свобод, так и с точки зрения угроз правам и свободам, возникающим вследствие некорректного их функционирования, требует глубокого научного осмысления и создания соответствующих правовых механизмов для эффективного и безопасного применения данного инструментария.





## Список литературы

1. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве : теоретико-правовой анализ / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ГроссМедиа, 2018. 324 с.
2. Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» : постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 584 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (ч. II), ст. 4108.
3. Омелехина Н. В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127–140. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.099>
4. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. 9-е изд. М. : Издание Бр. Башмаковых, 1911. 851 с.
5. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юрайт, 2019. 582 с.
6. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юридическая литература, 1974. 352 с.
7. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М. : Юридическая литература, 1984. 144 с.
8. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. : Госюриздат, 1958. 184 с.
9. Общая теория государства и права : Академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 1. М. : Зерцало, 1998. 656 с.
10. Долинская В. В. Понятие и классификации юридических фактов : очерк систематизации // Законы России : опыт, анализ, практика. 2018. № 4. С. 91–103.
11. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448.
12. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Вешняков А. А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 2–10.
14. О государственной автоматизированной информационной системе «ЭРА-ГЛОНАСС» : федер. закон от 28.12.2013 № 395-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О федеральной информационной системе обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональных информационных системах обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования : постановление Правительства РФ от 31.08.2013 № 755 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 36, ст. 4583.
16. Проблемы и вызовы цифрового общества : тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : в 2 т. / под ред. Н. Н. Ковалёвой. Т. 2. Саратов : Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2020. С. 148–156.
17. Об утверждении Порядка применения технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием мобильного приложения «Социальный мониторинг» : распоряжение Департамента информационных технологий г. Москвы от 29.04.2020 № 64-16-186/20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Komkova G., Amelin R., Kulikova S. Legal Protection of Personal Image in Digital Relations: Leading Trends // Proceedings of the 6th International Conference on Social, Economic, and Academic Leadership (ICSEAL-6-2019). Advances in Social Science, Education and Humanities Research. 2020. Vol. 441. P. 382–390.
19. Clark M. Bad software sent postal workers to jail, because no one wanted to admit it could be wrong // The Verge. 23.04.2021. URL: <https://www.theverge.com/2021/4/23/22399721/uk-post-office-software-bug-criminal-convictions-overtuned> (дата обращения: 12.08.2021).
20. Майер-Шенбергер В., Кукьер К. Большие данные. Революция, которая изменит то, как мы живем, работаем и мыслим. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2014. 240 с.
21. Чекменёва Т. Г., Ершов Б. А., Трубицын С. Д., Остапенко А. А. Стратегия Китая по обеспечению информационной безопасности : политический и технический аспекты // Bulletin Social-Economic and Humanitarian Research. 2020. № 7 (9). С. 78–97. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3911320>

## References

1. Amelin R.V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye informatsionnye sistemy v rossiiskom informatsionnom prave: teoretiko-pravovoi analiz* [State and Municipal Information Systems in Russian Information Law: Theoretical and Legal Analysis]. Moscow, GrossMedia Publ., 2018. 324 p. (in Russian).
2. On the use of the federal information system “A unified identification and authentication system in the infrastructure that provides information technology interaction of systems, use for state and municipal services in electronic form”. Decree of the Government of the Russian Federation of July 10, 2013 no. 584. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 30 (pt. II), art. 4108 (in Russian).
3. Omelehina N. V. Digitalization of the budget sphere as a subject of legal impact. *Zhurnal rossiiskogo prava*



- [Journal of Russian Law], 2020, no. 8, pp. 127–140 (in Russian). <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.099>
4. Shershenevich G. F. *Uchebnyk russkogo grazhdanskogo prava* [Russian Civil Law Textbook]. 9<sup>th</sup> ed. Moscow, Izdanie Br. Bashmakovykh, 1911. 851 p. (in Russian).
  5. Babaev V. K., ed. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of Government and Rights. Textbook for universities]. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 582 p. (in Russian).
  6. Khalfina R. O. *Obshchee uchenie o pravootnoshenii* [General Doctrine of Legal Relationship]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1974. 352 p. (in Russian).
  7. Isakov V. B. *Yuridicheskie fakty v sovetskom prave* [Legal Facts in Soviet Law]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1984. 144 p. (in Russian).
  8. Krasavchikov O. A. *Yuridicheskie fakty v sovetskom grazhdanskom prave* [Legal Facts in Soviet Civil Law]. Moscow, Gosjurizdat, 1958. 184 p. (in Russian).
  9. Marchenko M. N., ed. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: Akademicheskii kurs* [General Theory of State and Law: Academic Course: in 2 vols.]. Vol. 1. Moscow, Zertsalo Publ., 1998. 656 p. (in Russian).
  10. Dolinskaya V. V. The concept and classification of legal facts: A sketch of systematization. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Russian Laws: Experience, Analysis, Practice], 2018, no. 4, pp. 91–103 (in Russian).
  11. On information, information technology and information protection. Federal Law 149-FZ of 27.07.2006. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3448 (in Russian).
  12. On the State Automated System of the Russian Federation “Elections”. Federal Law 20-FZ of 10.01.2003. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  13. Veshnjakov A. A. General characteristics of guarantees of ensuring the electoral rights of citizens using the GAS “Vybory”. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2006, no. 8, pp. 2–10 (in Russian).
  14. On the state automated information system “ERA-GLONASS”. Federal Law 395-FZ of 28.12.2013. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  15. On the federal information system for ensuring the state final certification of students who have mastered the basic educational programs of basic general and secondary general education, and the admission of citizens to educational organizations for obtaining secondary vocational and higher education and regional information support systems conducting state final certification of students who have mastered the basic educational programs of basic general and secondary general education. Decree of the Government of the Russian Federation no. 755 of August 31, 2013. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 36, art. 4583 (in Russian).
  16. Kovaleva N. N., ed. *Problemy i vyzovy tsifrovogo obshchestva: tendentsii razvitiya pravovogo regulirovaniya tsifrovyykh transformatsiy* [Problems and Challenges of the Digital Society: Trends in the Development of Legal Regulation of Digital Transformations: in 2 vols.]. Vol. 2. Saratov, Izd-vo Saratovskoi gosudarstvennoi juridicheskoi akademii, 2020, pp. 148–156 (in Russian).
  17. On approval of the Procedure for applying the technology of electronic monitoring of a citizen's location in a specific geolocation using the Social Monitoring mobile application. Order of the Moscow Department of Information Technologies no. 64-16-186/20 of 29.04.2020. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  18. Komkova G., Amelin R., Kulikova S. Legal Protection of Personal Image in Digital Relations: Leading Trends. *Proceedings of the 6th International Conference on Social, Economic, and Academic Leadership (IC-SEAL-6-2019)*. Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 2020, vol. 441, pp. 382–390.
  19. Clark M. Bad software sent postal workers to jail, because no one wanted to admit it could be wrong. *The Verge*, 23.04.2021. Available at: <https://www.theverge.com/2021/4/23/22399721/uk-post-office-software-bug-criminal-convictions-overturned> (accessed 12 August 2021).
  20. Mayer-Schenberger V., Kukier K. *Bol'shie dannye. Revolyutsiya, kotoraya izmenit to, kak my zhivem, rabotaem i myslim* [Big Data. A Revolution that will Change the Way We Live, Work and Think]. Moscow, Mann, Ivanov and Ferber Publ., 2014. 240 p. (in Russian).
  21. Chekmenjova T. G., Ershov B. A., Trubicyn S. D., Ostapenko A. A. China's Information Security Strategy: Political and Technical Aspects. *Bulletin Social-Economic and Humanitarian Research*, 2020, no. 7 (9), pp. 78–97 (in Russian). <https://doi.org/10.5281/zenodo.3911320>

Поступила в редакцию 17.08.2021, после рецензирования 10.09.2021, принята к публикации 16.09. 2021  
Received 17.08.2021, revised 10.09.2021, accepted 16.09.2021

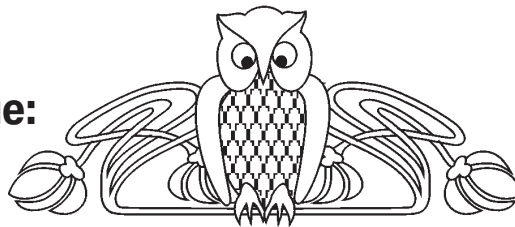


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 453–457  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss.4, pp. 453–457  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-453-457>

Научная статья  
УДК 342.7

## Право на жизнь и возможность вмешательства в его осуществление: конституционно-правовой аспект



М. Л. Воронкова

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, 410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

Воронкова Марина Леонидовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права, [marina.voronckowa2012@yandex.ru](mailto:marina.voronckowa2012@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7167-3411>

**Аннотация. Введение.** Проблемы реализации права на жизнь в разной степени актуальны во всех странах мира. Их важность сложно переоценить, поскольку от их решения зависит сохранение полноценной семьи, общества и государства в целом. В статье рассматриваются проблемы, связанные с абортами, суррогатным материнством, развитием биотехнологий, смертной казнью, анализируется законодательный опыт различных государств и России в данных сферах. Цель исследования заключается в проведении комплексного анализа проблем, возникающих в связи с реализацией права на жизнь и его возможными ограничениями. В ходе изучения проблем были использованы как общенаучные, так и специальные юридические методы: исторический и диалектический методы, методы анализа и синтеза, а также сравнительно-правовой метод. **Теоретический анализ.** Россия (РСФСР) была первой страной в мире, которая на законодательном уровне в 1920 г. разрешила аборт. По мнению автора, искусственное прерывание беременности исключительно по желанию женщины (без учета медицинских и социальных факторов) наносит непоправимый вред обществу, особенно с учетом сложной демографической ситуации в современной России. Кроме того, это не соответствует руководящему тезису об ответственности перед следующими поколениями, закрепленному в преамбуле к Конституции Российской Федерации. В контексте реализации права на жизнь перед каждым государством встает проблема, связанная со смертной казнью. Может ли государство, где гарантируется право на жизнь, лишать жизни преступников? По-видимому, каждое государство должно решать этот вопрос исходя из того, насколько то или иное преступление представляет угрозу для общества, угрозу для жизни и здоровья людей. **Результаты.** По нашему мнению, в странах с либеральным законодательством по отношению к абортам, к таким относится и Россия, необходимо запретить аборт по желанию женщины, поскольку в данном случае желание женщины нарушает право на жизнь нерожденного ребенка. Государство должно защищать право на жизнь с момента зачатия, а не рождения, однако это длительный процесс, который должен привести к расширительному толкованию Конституционным Судом РФ ч. 2 ст. 17 Конституции РФ. Кроме того, России необходимо обратить внимание на законодательный опыт ФРГ и Франции в отношении суррогатного материнства. В этих странах законодатель четко обосновал, почему суррогатное материнство является фактически преступлением против семьи. В данных странах за суррогатное материнство предусмотрена уголовная ответственность. Также с развитием биотехнологий во всем мире остро стоят проблемы ЭКО и криоконсервации человеческих эмбрионов. Эту проблему можно решить также на уровне законодательства, разрешая ЭКО только семейным парам (мужчине и женщине), которые не могут родить ребенка, и ограничив число оплодотворяемых яйцеклеток до минимума, чтобы затем не решать вопрос уничтожения невостребованных эмбрионов. В целом представляется, что в зрелом обществе, которое желает развиваться и пытается предотвратить разрушение своего государства, необходимо защищать право на жизнь всеми возможными законодательными методами.

**Ключевые слова:** право на жизнь, аборт, суррогатное материнство, суицид, смертная казнь

**Для цитирования:** Воронкова М. Л. Право на жизнь и возможность вмешательства в его осуществление: конституционно-правовой аспект // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 453–457. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-453-457>

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

Article

**Right to life and possible interference in its implementation: Constitutional and legal aspect**

**M. L. Voronkova**

Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia

Marina L. Voronkova, [marina.voronckowa2012@yandex.ru](mailto:marina.voronckowa2012@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7167-3411>



**Abstract. Introduction.** The problems of realizing the right to life are relevant to varying degrees in all countries of the world. Their importance can hardly be overestimated, since the preservation of a full-fledged family, society and the state as a whole depends on their solution. The article examines the problems associated with abortion, surrogacy, the development of biotechnology, death penalty, and analyzes the legislative experience of various states and Russia in these areas. The purpose of the study is to conduct a comprehensive analysis of the problems arising in connection with the realization of the right to life and its possible restrictions. In the course of studying the problems, both general scientific and special legal methods were used: historical and dialectical methods, methods of analysis and synthesis, as well as the comparative legal method. **Theoretical analysis.** Russia (RSFSR) was the first country in the world to legislate in 1920 to allow abortion. According to the author, artificial termination of pregnancy solely at the request of a woman (without taking into account medical and social factors) causes irreparable harm to society, especially given the difficult demographic situation in modern Russia. In addition, this does not correspond to the guiding thesis of responsibility to future generations, enshrined in the preamble to the Constitution of the Russian Federation. In the context of realizing the right to life, each state faces a problem related to death penalty. Can a state, where the right to life is guaranteed, take the life of criminals? Apparently, each state should decide this issue based on the extent to which a particular crime poses a threat to society, a threat to life and health of people. **Results.** In our opinion, in countries with liberal legislation in relation to abortion, such as Russia, it is necessary to prohibit abortion at the request of a woman, since in this case the woman's desire violates the right to life of an unborn child. The state should protect the right to life from the moment of conception, not birth, but this is a long process that should lead to an extensive interpretation of Part 2 of Art. 17 of the Constitution of the Russian Federation by the Constitutional Court of the Russian Federation. In addition, Russia needs to pay attention to the legislative experience of Germany and France in relation to surrogacy. In these countries, the legislator has clearly substantiated why surrogacy is in fact a crime against the family. In these countries, surrogacy is criminalized. Also, with the development of biotechnology all over the world, the problems of IVF and cryopreservation of human embryos are acute. This problem can also be solved at the level of legislation by allowing IVF only to married couples (man and woman) who cannot give birth to a child, and by limiting the number of fertilized eggs to a minimum, so that later the issue of destroying unclaimed embryos is not resolved. In general, it seems that in a mature society that wants to develop and tries to prevent the destruction of its state, it is necessary to protect the right to life by all possible legislative methods.

**Keywords:** right to life, active euthanasia, passive euthanasia, abortion, surrogacy, suicide, death penalty

**For citation:** Voronkova M. L. Right to life and possible interference in its implementation: Constitutional and legal aspect. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss.4, pp. 453–457 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-453-457>

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

## Введение

В настоящее время проблемы реализации права на жизнь практически одинаковы во всех странах, исключение составляют государства, в которых ведутся военные действия. Аборты, эвтаназия, развитие биотехнологий, смертная казнь, проблема самоубийств – все это ставит новые вызовы нашей цивилизации, поднимает новые вопросы, которые представляют реальную угрозу реализации права на жизнь в современном обществе. Наиболее острые политико-правовые проблемы, с этим связанные, можно сформулировать в виде следующих вопросов. Является ли жизнь нерожденного человека защищаемой ценностью наряду с жизнью матери? Как решать проблемы, связанные с развитием биотехнологий (например, проблемы криоконсервации человеческих эмбрионов, ЭКО, суррогатного материнства, в условиях, когда зачастую осуществляется прямое противоестественное вмешательство в жизнь нерожденного человека, а медицина превращается в бизнес)? Имеет ли государство право лишать человека жизни? На эти вопросы мы попытаемся ответить в данной статье, чтобы определить, насколько юридически значимым и защищенным со стороны права является реализация права на жизнь.

## Теоретический анализ

Советская Россия – первая страна в мире, которая легализовала аборты. Трудно представить масштабы той трагедии, которую нам принесли законы об искусственном прерывании беременности. Пока мы не поймем, что для государства главной ценностью являются люди, которые живут в нем, мы будем дальше усугублять демографический кризис. Очевидным является тот факт, что именно государство должно законодательно поддерживать многодетные семьи, давать явные привилегии матерям, воспитывающим детей без отца, с одной стороны, и запретить аборты не по медицинским показаниям, с другой стороны. Данной проблемой озабочены только Церковь и движение «За жизнь», но их работа не принесет особенных результатов, пока в России аборты не запретят на законодательном уровне. Конституция РФ защищает право на жизнь с момента рождения (ч. 2 ст.17) [1].

Однако обоснованно утверждать, что «конституционно-правовой смысл ч. 2 ст. 17 не может означать ограничительного понимания начала возникновения права на жизнь с момента рождения и не дает оснований для утверждения о невозможности признания прав ребенка на жизнь на пренатальной стадии развития» [2, с. 37].





В настоящее время проблема, связанная с жизнью человека до рождения, становится все более сложной, поскольку биотехнологии не стоят на месте. Сейчас дети появляются у бездетных пар при помощи ЭКО (возникает проблема, связанная с криоконсервацией эмбрионов), широко используется суррогатное материнство. Таким образом, в связи с развитием биотехнологий возникает множество вопросов нравственного порядка, которые можно решить только путем внесения изменений в действующее законодательство. Во-первых, при ЭКО подсаживается несколько эмбрионов, часто они не приживаются, гибнут. Во-вторых, для проведения ЭКО эмбрионы замораживаются, и впоследствии могут быть не востребованными. Возникает вопрос, как с ними поступать? В некоторых странах уже стали «усыновлять эмбрионы», т.е. эмбрионы подсаживаются не биологическим родителям.

Кроме того, мы пока не можем в историческом контексте оценить особенности детей, рожденных при помощи ЭКО и суррогатного материнства. Русская православная церковь предлагает убрать аборт до 12 недель и ЭКО из ОМС, запретить суррогатное материнство, но пока безуспешно. К сожалению, при таких тенденциях аборт и ЭКО становятся выгодным бизнесом. Предлагаем для нашего государства в ст. 55 Федерального закона от 21.11.2011 № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ № 323), которая посвящена применению вспомогательных репродуктивных технологий, внести дополнения. В п. 11 этого закона прописать, что при проведении ЭКО возможна посадка не более двух эмбрионов, а п. 12 запретить криоконсервацию эмбрионов. Тем самым решится проблема уничтожения не востребованных эмбрионов. И хотя в нашем государстве гарантируется право на жизнь с момента рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ [1]), нельзя исключать бережного отношения к человеческой жизни с момента зачатия.

Что же касается суррогатного материнства, в данном случае затрагиваются и нарушаются такие фундаментальные основы всего общества, как брак, семья, материнство, потому что такое «материнство» – это коммерческая услуга, такое отношение к семье может привести к разрушению государств. Сегодня в России суррогатное материнство разрешено ст. 55 ФЗ № 323, причем оно разрешено как для семейных пар, так и для одиноких женщин.

В отношении абортов России следует рассмотреть законодательный опыт Северной Ирландии и Польши (где аборт де-

лают в крайних случаях). Так, в Конституции Польши [4] прописано право на жизнь (ст. 38), и Конституционный Трибунал Польши расценивает любые предложения о либерализации абортов как нарушение Конституции. А в отношении суррогатного материнства интересен опыт Германии и Франции. В 1994 г. во Франции был принят закон о биоэтике, который запретил суррогатное материнство. Одна из палат парламента ФРГ Бундесрат обосновала жесткую позицию в отношении суррогатного материнства при принятии закона «О защите эмбрионов» 1991 г. следующим образом: оно (суррогатное материнство) противоречит воле ребенка, когда совершенно не принимаются во внимание психосоциальные отношения между ребенком и вынашивающей его матерью. Законопроект исходит из того, что уже при совершении оплодотворения возникает человеческая жизнь. Обращению с человеческой жизнью необходимо с самого начала поставить четкие границы [5].

Еще одна острая проблема, связанная с реализацией права на жизнь, – это смертная казнь. Может ли государство лишать жизни человека, который совершил особо тяжкое преступление? Это сложный вопрос, сторонники смертной казни говорят о безнаказанности тех, кто совершил общественно опасные преступления. Противники говорят о несовершенстве судебной системы, о том, что к смертной казни могут быть приговорены невиновные. Вопрос об отмене смертной казни во всех странах решается по-разному. «Некоторые государства запрещают применение такого вида наказания, другие могут применять только при чрезвычайных обстоятельствах, третьи – сохраняют в законе, но фактически не применяют уже многие годы. Но есть немало стран, широко применяющих это наказание» [6, с. 4]. «В России сегодня невозможно отменить мораторий на смертную казнь иначе как изменением позиции Конституционного Суда РФ с вынесением нового решения... а также принятием новой Конституции РФ» [7, с. 27]. Наше государство вряд ли решится на такой шаг. Считаем, что государство само должно решать вопрос о применении смертной казни, ведь, например, в условиях военного времени она необходима.

Проблемы, рассмотренные выше, в нравственном отношении это очень пугающие тенденции, при которых человек все больше вмешивается в сферу, связанную с жизнью и смертью. В прошлом веке мы даже и представить не могли, что цивилизация столкнется с такими проблемами. На наших глазах все боль-



ше формируется «культура смерти», противоречащая праву на жизнь, которое закреплено, а значит, гарантировано государствами. Данный термин, «культура смерти», введен еще в 80-х гг. прошлого века главой католической церкви – Папой Иоанном-Павлом II. В 11 энциклике «Евангелие жизни» он отвергает стремление современного человечества абсолютизировать индивидуальную свободу и показывает, как аборты, противозачаточные средства, эвтаназия и смертная казнь порождают то, что он называет «культурой смерти» [8, с. 211].

Аморальное право – это оксюморон, который не имеет права на существование. Если же опираться на нормы нравственности, морали и традиционные религиозные ценности, то, безусловно, жизнь человека представляет собой важнейшую ценность. Государство должно принимать не только пассивные (невмешательство), но и активные меры по защите данной ценности. В нашей стране, прежде всего, нужно работать с законодательствами об абортах, ЭКО (исключить их из системы ОМС и постепенно ужесточить требования к производству абортов и проведению ЭКО). Суррогатное же материнство следует запретить.

Чтобы изменить негативные тенденции, связанные с реализацией права на жизнь, странам необходимо принимать срочные меры по изменению политики в сфере реализации права на жизнь. Как верно замечает профессор Г. Б. Романовский, современные правовые системы фактически учитывают только биологический подход к пониманию жизни. Точнее, следует констатировать вытеснение иного понимания жизни именно из права. Право отграничивают от религии, морали, нравственности, философии, иных социальных наук [9]. Такое узкое понимание права на жизнь приводит к неразрешимости проблем, обозначенных выше.

Только при введении четких законодательных запретов в сфере реализации права на жизнь можно сохранить независимые государства, но кроме запретов необходимо возрождать духовно-нравственные основы понимания прав человека, особенно если это касается основного права. Запретив аборты, суррогатное материнство (обосновав запреты с морально-правовой позиции), всячески пресекая пропаганду суицида, развивая государства в направлении защиты многодетных семей, работая над оказанием паллиативной помощи тяжело больным пациентам, рассматривая право на жизнь, как и обязанность каждого человека, любое государство сможет обеспечить себе достойное будущее с четкими нравственными ориентирами.

## Результаты

В странах с либеральным законодательством по отношению к абортам, к таким относится и Россия, предлагается запретить аборт по желанию женщины, поскольку в данном случае желание женщины нарушает право на жизнь нерожденного ребенка. Наше государство должно начать защищать право на жизнь с момента зачатия, а не рождения, однако это длительный процесс, который должен привести к расширительному толкованию Конституционным Судом РФ ч. 2 ст. 17 Конституции РФ.

Кроме того, России необходимо обратить внимание на законодательный опыт ФРГ и Франции в отношении суррогатного материнства. В этих странах законодатель четко обосновал, почему суррогатное материнство является фактически преступлением против семьи, семейных ценностей, посягает на жизнь и достоинство женщины, вынашивающего чужого ребенка, а также на жизнь и достоинство ребенка, рожденного противоестественным способом, посторонним по отношению к семье лицом. В этих странах за суррогатное материнство предусмотрена уголовная ответственность. Также с развитием биотехнологий во всем мире остро стоят проблемы ЭКО и криоконсервации человеческих эмбрионов. Эту проблему можно решить также на уровне законодательства, разрешая ЭКО только семейным парам (мужчине и женщине), которые не могут родить ребенка, и ограничив число оплодотворяемых яйцеклеток до минимума, чтобы затем не решать вопрос уничтожения невостребованных эмбрионов. В России необходимо внести изменения в ст. 55 ФЗ № 323 [3], которая посвящена применению вспомогательных репродуктивных технологий. В п. 11 Закона прописать, что при проведении ЭКО возможна подсадка не более двух эмбрионов, а п. 12 запретить криоконсервацию эмбрионов. Тем самым решится проблема уничтожения невостребованных эмбрионов. И хотя в нашем государстве гарантируется право на жизнь с момента рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации [1]), нельзя исключать бережного отношения к человеческой жизни с момента зачатия.

Вопрос сопоставления права на жизнь и смертной казни следует решать в зависимости от обстоятельств, возникающих в конкретном государстве (введение военного, чрезвычайного положения, наличие террористических угроз). Для предотвращения данных угроз и при введении особых правовых режимов в целях сохранения государства как такового можно и даже необходимо вводить смертную казнь, тогда как в обычных обстоятельствах ее целесообразно запретить.



## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 04.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398.
2. Понкин И. В., Понкина А. А. Достоинство и права ребенка на пренатальной стадии развития : Конституционно-правовой, медико-правовой и биоэтический анализ. М. : Буки Веди, 2017. 132 с.
3. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011. № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724 ; 2021. № 18, ст. 3072.
4. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. URL: [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm) (дата обращения: 06.09.2021).
5. Ребенок любой ценой : почему в Германии запрещено сурматеринство. URL: <https://germania-online.diplo.de/ru-dz-ru/gesellschaft/neuerordner/leihmutter-schaft/1910044> (дата обращения: 02.08.2021).
6. Хоменко Н. Н. Проблемы конституционно-правовой регламентации смертной казни в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. 237 с.
7. Коновалова С. А., Лазарев А. Е. К вопросу о конституционно-правовом регулировании применения смертной казни в Российской Федерации // Уральский журнал правовых исследований. 2020. № 2. С. 25–40. <https://doi.org/10.34076/2658-512X-2020-2-25-40>
8. Грин М. Папа Иоанн Павел II : биография. М. : Олимп-Бизнес, 2007. 264 с.
9. Романовский Г. Б. Гносеология права на жизнь. М. : Юридический центр Пресс, 2003. 370 с.
- 30.12.2008, 7-ФКЗ of 30.12.2008, 2-ФКЗ of 05.02.2014, 11-ФКЗ of 04.07.2020]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 31, art. 4398 (in Russian).
2. Ponkin I. V., Ponkina A. A. *Dostoinstvo i prava rebenka na prenatal'noi stadii razvitiia: Konstitutsionno-pravovoi, mediko-pravovoi i bioeticheskii analiz* [Dignity and Rights of the Child at the Prenatal Stage of Development: Constitutional-legal, Medical-legal and Bioethical Analysis]. Moscow, BukiVedi Publ., 2017. 132 p. (in Russian).
3. On the bases of protection of health of citizens in the Russian Federation. Federal Law 323-FZ of 21.11.2011 (an edition of 02.07.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2011, no. 48, art. 6724; 2021, no. 18, art. 3072 (in Russian).
4. *Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997*. Available at: [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm) (accessed 6 September 2021) (in Russian).
5. *Rebenok liuboi tsenoi: pochemu v Germanii zapreshcheno surmaterinstvo* (A child at any cost: Why surrogacy is prohibited in Germany). Available at: <https://germania-online.diplo.de/ru-dzru/gesellschaft/neuerordner/leihmutter-schaft/191004> (accessed 2 August 2021) (in Russian).
6. Khomenko N. N. *Problems of Constitutional and Legal Regulation of the Death Penalty in the Russian Federation*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Stavropol, 2004. 237 p. (in Russian).
7. Konovalova S. A., Lazarev A. E. On the Constitutional Regulation of the Death Penalty in the Russian Federation. *Ural Journal of Legal Research*, 2020, no. 2, pp. 25–40 (in Russian). <https://doi.org/10.34076/2658-512X-2020-2-25-40>
8. Grin M. *Papa Ioann Pavel II : biografiya* [Pope John Paul II. Biography]. Moscow, Olimp-Biznes Publ., 2007. 264 p. (in Russian).
9. Romanovskii G. B. *Gnoseologiya prava na zhizn'* [Epistemology of the Right to Life]. Moscow, Iuridicheskii tsentr Press, 2003. 370 p. (in Russian).

## References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended by 6-FKZ of

Поступила в редакцию 09.09.2021, после рецензирования 15.09.2021, принята к публикации 16.09.2021

Received 09.09.2021, revised 15.09.2021, accepted 16.09.2021



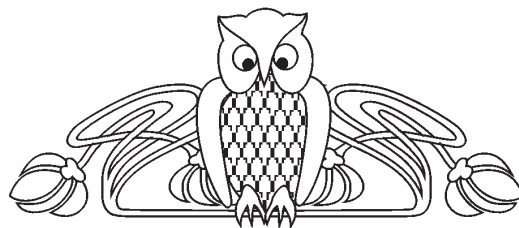
Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 458–467  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 458–467

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-458-467>

Научная статья  
УДК 342.72.73

## Конституционно-правовые модели противодействия терроризму



О. В. Нардина

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Россия, 125993, Москва, Ленинградский просп., д. 49

Нардина Оксана Владимировна, доцент департамента международного и публичного права, [nardina-oksana@yandex.ru](mailto:nardina-oksana@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1464-1581>

**Аннотация. Введение.** Терроризм как социально-политическое явление, нарушающее безопасность, права и интересы личности, общества и государства, выдвигает новые задачи перед конституционным строительством в условиях глобализирующегося мира. Именно поэтому в статье исследуются сложившиеся в настоящее время конституционно-правовые модели противодействия терроризму. Анализируются различные точки зрения ученых и политических деятелей по вопросам соотносимости прав человека, а также иных конституционных ценностей с мерами реагирования на чрезвычайную ситуацию. **Теоретический анализ.** Исследование конституционно-правовых моделей противодействия терроризму представляется важным не только с теоретической, но и с практической точек зрения, так как наиболее серьезные и систематические злоупотребления исключительными полномочиями и нарушения прав человека происходят во время противодействия угрозам общественному порядку и национальной безопасности. **Эмпирический анализ.** Рассматривая модели применения исключительных мер в чрезвычайных ситуациях, мы обращаем внимание на следующие важные факторы, в рамках которых они реализуются: направлены ли исключительные антитеррористические меры на защиту конституционного строя, прав и свобод человека или при их введении возможны иные целеполагания; считает ли государство антитеррористические меры чрезвычайными или исходит из того, что их применение возможно в обычном режиме осуществления государственной власти; обеспечен ли нормативно переход государства от чрезвычайных мер к обычному режиму осуществления государственной власти. **Результаты.** Систематизируя взгляды ученых на проблему государственного противодействия терроризму, мы выделили следующие основные конституционно-правовые модели: абсолютизации прав человека, неконституционная и основанная на достижении баланса публичных и частных интересов.

**Ключевые слова:** модели противодействия терроризму, права и свободы человека и гражданина, чрезвычайные режимы, меры реагирования на чрезвычайную ситуацию

**Для цитирования:** Нардина О. В. Конституционно-правовые модели противодействия терроризму // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 458–467. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-458-467>

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

Article

### Constitutional and legal models of countering terrorism

O. V. Nardina

Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky Ave., Moscow 125993, Russia

Oksana V. Nardina, [nardina-oksana@yandex.ru](mailto:nardina-oksana@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1464-1581>

**Abstract. Introduction.** Terrorism as a socio-political phenomenon that violates the security, rights and interests of the individual, society and the state, puts forward new tasks for constitutional construction in a globalizing world. That is why the article examines the current constitutional and legal models of countering terrorism. The author analyzes various points of view of scientists and politicians on the relationship of human rights, as well as other constitutional values with measures of response to an emergency. **Theoretical analysis.** The study of the constitutional and legal models of countering terrorism is important not only from a theoretical, but also from a practical point of view, since the most serious and systematic abuse of exclusive powers and violations of human rights occur during countering threats to public order and national security. **Empirical analysis.** Considering the models for the application of exceptional measures in emergency situations, we draw attention to the following important factors within the framework in which they are implemented: whether the exceptional anti-terrorist measures are aimed at protecting the constitutional order, human rights and freedoms or when they are introduced, other goal-setting is possible; whether the state considers anti-terrorist measures to be extraordinary or proceeds from the assumption that their use is possible in the normal course of the exercise of state power; whether the transition of the state from emergency measures to the usual regime of exercising state power has been ensured in a normative way.





**Results.** Systematizing the views of scientists on the problem of state countering terrorism, we have identified the following basic constitutional and legal models: the absolutization of human rights, non-constitutional and based on achieving a balance of public and private interests.

**Keywords:** models of countering terrorism, human and civil rights and freedoms, emergency regimes, emergency response measures

**For citation:** Nardina O. V. Constitutional and legal models of countering terrorism. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 458–467 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-458-467>

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

## Введение

В эпоху ускоренной глобализации перед мировым сообществом в целом и перед отдельно взятыми странами обозначились новые угрозы и вызовы, при реагировании на которые отдельные государства нарушают баланс конституционно значимых ценностей, целей и интересов. К таким угрозам относится в первую очередь терроризм. Влияние потенциальных террористических угроз на конституционные основы демократического государства является очевидным. При этом исследователи, не оспаривая в целом данное утверждение, расходятся во мнении относительно:

- соотносимости конституционных ценностей и допустимых мер реагирования на чрезвычайные ситуации;
- оправданности ограничения конституционных прав ради сохранения конституционного правопорядка;
- пределов полномочий исполнительной власти, после выхода за которые демократический режим становится авторитарным.

## Теоретический анализ

Исследование теоретических и практических аспектов общественных отношений, связанных с нахождением баланса между конституционными правами человека и обеспечением национальной безопасности, позволило выявить значительный объем научных трудов преимущественно в области философии права, конституционного права, политологии и некоторых других наук.

Вопросы допустимости применения государством чрезвычайных методов и средств для обеспечения безопасности с позиции соотношения и противопоставления естественно-правовой доктрины правовому позитивизму и политическому реализму исследуются в работах общепризнанных классиков в области философии права, таких как Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант и др.

Значительный вклад в формирование системы представлений о возможности применения исключительных мер при обеспечении безопасности внесли американские ученые в области конституционного права. При этом одни исследователи рассматривают вопросы обеспечения

безопасности в широком контексте – во время любых чрезвычайных ситуаций: Г. Агамбен «Исключительное состояние» [1], О. Гросс «Хаос и правила: должны ли ответы на насильственные кризисы всегда быть конституционными?» [2], К. Росситер «Конституционные диктатуры: правительственный кризис в современных демократиях» [3], Т. Хикман «Между правами человека и верховенством закона: бессрочное содержание под стражей и модель отступления от конституционализма» [4] и др. Другая группа ученых рассматривает возможность ограничения прав человека только при противодействии террористическим угрозам: А. Хук «Терроризм и демократическая рецессия» [5], К. Л. Шеппеле «Терроризм и Конституция: гражданские свободы в Новой Америке» [6] и др.

Большой опыт в вопросах борьбы и противодействия терроризму накоплен государством Израиль. Поэтому для формирования представлений о конституционных приоритетах, на которые должно опираться государство при противодействии терроризму, мы рассмотрели труды таких израильских ученых, как А. Барак («Между безопасностью и личной свободой» [7]), Д. Бар-Тал, Д. Якобсон («Неуловимая концепция и стремление к безопасности. Выводы из израильского опыта» [8]), М. Негби («Кризис власти закона» [9]), Б. Нойбергер («Национальная безопасность и демократия – конфликты и дилеммы: Израиль в сравнительной перспективе» [10]), М. Хофнунг («Израиль – безопасность страны и власть закона» [11]) и др.

Мнения российских исследователей представлены работами конституционалистов, которые рассматривают ответ на современные вызовы и угрозы посредством достижения баланса интересов между обеспечением национальной безопасности и соблюдением прав и свобод человека. Среди них необходимо отметить Н. С. Бондаря («Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности» [12]), «Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества, государства» [13]), В. Д. Зорькина («Верховенство права и развитие цивилизации в современном глобальном мире» [14]), «Ценностный подход в конституционном



регулировании прав и свобод» [15]), В. Е. Чиркина («Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование» [16]) и др.

### **Эмпирический анализ**

Систематизируя взгляды ученых на проблему государственного противодействия терроризму, мы выделили следующие основные конституционно-правовые модели: абсолютизирующая права человека; неконституционная; основанная на балансе публичных и частных интересов и др.

*Модель абсолютизации прав человека* основана на естественно-правовой доктрине. Естественное право, сторонниками которого являются Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и ряд других исследователей, признает человека высшей ценностью и закрепляет за ним комплекс неотчуждаемых прав. Фиксация этих прав в законе призвана оградить человека от произвола государственной власти и мобилизовать людей на защиту свободы. То есть осуществление власти должно быть основано на верховенстве закона и применяться с должным уважением к правам человека, даже в том случае, когда эти права подлежат ограничениям.

Однако, в отличие от естественно-правовой доктрины, сторонники абсолютизации прав человека не только не признают их ограничений и считают неприемлемым принятие законов, наделяющих государственные органы дополнительными дискреционными полномочиями во время чрезвычайной ситуации. Среди современных российских исследователей модель абсолютизации прав человека не получила широкого распространения в связи с тем, что в Конституции РФ [17] предусмотрена возможность ограничения прав человека как при обычном режиме государственного управления (ст. 55), так и во время введения чрезвычайного или военного положений (ст. 56, 87).

В отличие от российской, Конституция США [18] не предусматривает подобных ограничений и не наделяет исполнительную власть исключительными полномочиями в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Поэтому отдельные американские исследователи, являющиеся сторонниками модели абсолютизации прав человека, и не допускают ограничения прав, получивших конституционное закрепление. По их мнению, конституционные нормы должны соблюдаться как в мирное время, так и во время чрезвычайных ситуаций и кризисов; действующая в стране правовая система уже содержит ответы на любые чрезвычайные ситуации без законодательного или исполнительного учреждения новых или дополнительных государственных

полномочий; возникновение конкретной чрезвычайной ситуации не может служить оправданием приостановления действия существующих конституционно-правовых институтов.

Отражение данной позиции можно найти как в высказывании политиков, так и в решениях Верховного Суда США. Так, Б. Франклин считал, что «те кто готов пожертвовать насущной свободой ради малой толики безопасности, не достойны ни свободы, ни безопасности» [19].

Верховный Суд США, рассматривая дело Миллигана (ExParte Milligan) в 1866 г., заявил, что ни президент, ни конгресс не обладают полномочиями создавать военные трибуналы там, где функционируют гражданские суды: «Конституция США является законом для правителей и народа, как в военное время, так и в мирное, и защищает всех людей во все времена и при всех обстоятельствах... Конституционные гарантии не могут быть проигнорированы, приостановлены или отменены во время войны и бедствий, так же как они не могут быть проигнорированы, приостановлены или отменены в мирное время» [20].

Рассматривая дело Робеля (United States v. Robel) в 1967 г., Верховный Суд отмечал, что Правительство США не может лишать людей конституционных прав даже в интересах национальной безопасности. «Под термином “национальная безопасность” подразумевается защита тех ценностей и идеалов, которые выделяют эту нацию... Было бы поистине иронично, если бы во имя национальной безопасности мы санкционировали подрыв одной из тех свобод – свободы ассоциации, – которые делают защиту нации стоящей» [21].

Данная модель является достаточно уязвимой. Еще в 1979 г. Д. Л. Оукс заявлял, что «внутренний терроризм, серьезная внешняя угроза безопасности или их сочетание могут расширить число лиц готовых отказаться от свободы ради порядка и безопасности» [22, р. 911, 925]. При этом ряд современных конституционалистов (У. Д. Бреннан, М. Линфилд, Д. Голдсмит и К. Р. Санстин, Д. Коул и др.), размышляя по поводу ограничений гражданских свобод, вводимых во время ситуаций, угрожавшей национальной безопасности США, отмечали, что эти меры были излишними. Однако каждая последующая чрезвычайная ситуация оборачивалась повторением данной ошибки. Дж. Розен, исследуя вопросы сохранения основных американских идеалов – свободы, конфиденциальности и безопасности, – приходит к выводу, что законы, суды, современные технологии дают лишь иллюзию безопасности. В стремлении «поймать



террористов и предотвратить будущие катастрофы мы заходим слишком далеко, нарушая основные свободы Америки, как правило, из-за иррациональных страхов» [23, р. 102].

Несмотря на сожаления исследователей по поводу неоправданного ограничения конституционных прав, современные террористические угрозы делают модель абсолютизации прав человека нежизнеспособной, а такие основополагающие атрибуты демократических режимов, как система сдержек и противовесов государственных полномочий, права человека и иные, как правило, ограничиваются. Причем эти ограничительные и исключительные меры вводятся на вполне законных основаниях, не противоречащих Конституции США. В соответствии с Законом США «О национальных чрезвычайных ситуациях» [24] президент вводит чрезвычайное положение, и многие федеральные органы государственной власти наделяются чрезвычайными полномочиями. Так, с 14 сентября 2001 г. на всей территории США было введено чрезвычайное положение, которое ежегодно продлевается. 12 сентября 2020 г. президент Трамп в очередной раз продлил действие этого режима в связи с тем, что полномочия, которые были задействованы после введения чрезвычайного положения, продолжают играть критически важную роль для возможности Вооруженных сил США выполнять свои основные задачи по противостоянию сохраняющейся угрозе терроризма на территории США и во всем мире.

Другие конституционные модели государственного противодействия терроризму основаны на возможных ограничениях конституционных норм ради обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях. Они содержат механизмы, способные противостоять общественным и государственным вызовам и угрозам. При этом указанные механизмы предполагают не только расширение полномочий правительства, но и возможное чрезмерное ограничение индивидуальных прав и свобод и, как следствие, ослабление всех конституционных институтов.

Антагонистом модели, абсолютизирующей права человека при противодействии терроризму и другим угрозам национальной безопасности, является *неконституционная модель*, предлагающая для эффективного противодействия чрезвычайной ситуации и обеспечения безопасности общества и государства отступать от конституционных норм, опосредующих вопросы государственного управления, а также защищающих права и свободы граждан. Сторонники данной концепции разделяют идеи правового позитивизма и политического реализма, в рамках которых

применение правовой нормы оценивается с точки зрения целесообразности для конкретного общества и для конкретных обстоятельств. Так, Н. Макиавелли, Т. Гоббс утверждали, что в чрезвычайных ситуациях для защиты государства и его интересов правитель не должен колебаться в выборе средств, которые впоследствии будут оправданы успехом [25, 26]. «Кому отказывают в праве применять нужные средства, бесполезно и право стремиться к цели» [26, с. 464]. Таким образом, приверженцы политического рационализма оправдывают применяемые меры высокой целью – обеспечить безопасность государства от различных чрезвычайных ситуаций, бесчисленные сценарии развития которых невозможно предугадать заранее.

Разделяя эту позицию, американский политик времен войны за независимость А. Гамильтон обосновывает возможность выхода за рамки правовых норм: «Обстоятельства, угрожающие безопасности нации, бесконечны, поэтому никакие конституционные ограничения не могут быть наложены на власть, которой вверена забота о ней» [27, р. 234]. Немецкий философ XX в. К. Шмитт, имеющий множество работ о политическом насилии, как и А. Гамильтон, признает возможность исполнительной власти при национальных кризисах отменять действие конституции и иных законов – «при чрезвычайном положении государство продолжает существовать, но правовые нормы играют в нем второстепенную роль» [28, с. 172]. Критерием допустимости отмены закона на время чрезвычайного положения выступает мнение главы государства – его неправовое решение принимает силу закона, поэтому «правовой порядок сохраняется даже тогда, когда сам закон приостанавливается» [28, с. 173]. Решение диктатора К. Шмитт понимает как осуществление конституционной власти, при этом никакие лица или учреждения не имеют права осмысливать или давать оценку этим действиям.

Современник К. Шмитта К. Росситер в своем исследовании «Конституционные диктатуры: правительственный кризис в современных демократиях» [3] объяснял, что сложная система управления конституционным демократическим государством предназначена для функционирования в условиях мирного времени и не применима в чрезвычайных ситуациях, поэтому во время кризиса система управления должна быть изменена в соответствии с необходимостью. Исследование, проведенное в прошлом веке, стало достаточно востребованным в наши дни, так как отражает и методологически обосновывает мнение многих современных конституционалистов, политиков и бизнесменов: «...в условиях, когда жизнь



сопряжена с новыми ранее неизвестными угрозами, идеал свободы теряет смысл» [29, с. 81].

Неконституционная модель противодействия террористической угрозе находит отражение в законодательстве отдельных стран. Так, Б. Нойбергер, исследуя вопросы национальной безопасности и демократии, отмечает, что в израильском законодательстве «закреплен принцип чрезвычайного положения, проистекающий из ментального состояния израильского общества и вступающий в конфликт с демократическими принципами и гражданскими свободами» [10]. В качестве примера он приводит нормы Уложения об обороне (чрезвычайные ситуации), допускающее ограничение военными прав и свобод человека и гражданина в сроки, необходимые для преодоления чрезвычайной ситуации. В этом акте внимание акцентируется на том, что введенное чрезвычайное положение не ограничено сроком действия и, следовательно, может привести к злоупотреблениям и произволу власти. На затянувшееся со дня основания государства чрезвычайное положение обращают внимание израильские ученые. Д. Бар-Тал и Д. Якобсон отмечают, что «не существует другой страны, в которой тема безопасности была бы настолько важной и в которой незащищенность длилась бы столь долго и затрагивала бы все сферы коллективного существования» [8, р. 15–36]. Бесконечно долгое применение ограничительных мер вступает в противоречие с концепцией чрезвычайного положения, рассматривающего его как временную и исключительную меру. При этом акцент государства на безопасности неоднократно приводил к грубейшим нарушениям гражданских прав – применялись пытки к подозреваемым в терроризме, административные аресты, депортации и др. [11].

Многие исследователи, в целом разделяющие применение неконституционных мер в чрезвычайных ситуациях, отмечают, что демократические правительства стараются оправдать введение жестких мер, а общество, напуганное происшедшим террористическим актом, принимает и поддерживает их. Л. Шелеф утверждает, что если «общество пребывает под воздействием военной угрозы, то царящая в нем атмосфера может подтолкнуть находящихся у власти людей к поиску способов обойти закон даже в тех случаях, когда это не имеет никакого отношения к обеспечению безопасности» [30, с. 34]. Дж. Агамбен, описывая действия властей в чрезвычайной ситуации, обращает внимание на их риторику: «...словарный запас войны поддерживается метафорически, чтобы оправдать обращение к обширным правительственным

полномочиям» [1, р. 68]. А. З. Хук отмечает необходимость учета тенденции общества сплачиваться вокруг лидеров во времена кризисов, поэтому государственное насилие, как правило, связано с общественной поддержкой репрессивных мер. А так как терроризм порождает авторитарные настроения, можно ожидать, что «демократические государства будут не менее склонны к репрессивным мерам, чем недемократические государства» [5, р. 462]. Достаточно распространенными являются случаи, когда в угоду общественному мнению исполнительная и судебная власти, пытаясь в кратчайшие сроки раскрыть преступление, осуждают невиновных людей за террористические акты, которые они не совершали. Так, в 1975 г. после серии терактов в Великобритании были приговорены к пожизненному лишению свободы шесть ирландцев, давших под давлением признательные показания. Через 16 лет приговор был отменен. После 11 сентября 2001 г. спецслужбы по всему миру пытались найти преступников, связанных с террористами. Алжирский пилот авиакомпании «Air France» Л. Раисси, проживающий в Лондоне, был задержан и заключен в колонию строгого режима на 4,5 месяца. Впоследствии его невиновность была доказана, его выпустили из колонии, но запретили работать пилотом. Существуют примеры и более серьезных нарушений прав человека правоохранительными органами и военными, например, на военной базе США в Гуантанамо к лицам, обвиняемых в терроризме, применяют самые изощренные пытки. Б. Обама в 2009 и 2014 гг. пытался закрыть этот центр содержания заключенных. При этом представляет интерес его аргументация: обращаясь к конгрессу, он говорил не о неконституционных методах, применяемых к заключенным, а обращал внимание на то, что работа этого центра «вредит нашим отношениям с ключевыми союзниками и партнерами...». Тюрьма в Гуантанамо не была закрыта, а Д. Трамп в 2018 г. разрешил помещение в нее новых задержанных.

Пример нарушения прав человека при противодействии террористическим угрозам был воспринят многими европейскими демократическими странами: Великобританией, Францией, Германией и др. А. З. Хук в своем исследовании «Терроризм и демократическая рецессия» отмечает, что «даже консолидированные демократии могут нарушать права человека, когда они сталкиваются с угрозой терроризма» [5, р. 463]. При этом ученый обращает внимание на проблему влияния терроризма на демократические основы государства, на системные искажения в функционировании политической системы и го-





сударственного устройства, исключая из области дискуссии вопросы по правам человека. «Перспектива терроризма заставляет правительства проводить системные реформы государственной структуры, которые в среднесрочной и долгосрочной перспективе облегчают процесс отхода от демократии» [5, р. 464].

Таким образом, сторонники модели применения неконституционных мер при противодействии как террористической угрозе, так и иной чрезвычайной ситуации в обоснование своей позиции приводят достаточное спорное и противоречивое утверждение – исполнительная власть не должна быть ограничена конституционными рамками, а предоставление максимальных полномочий исполнительной власти позволит сохранить демократический режим. В противном случае победить терроризм можно только за счет потери демократического характера управления. Оправдывая применение этой модели на практике, ее сторонники стремятся концептуализировать борьбу между «абсолютным злом» – терроризмом и «абсолютным добром» – обеспечением безопасности общества и государства, что в конечном итоге оправдывает применение любых средств, в том числе и таких, как отход от основополагающих принципов конституционализма:

- верховенства закона, равенства всех перед законом и судом;

- обязательств государства по соблюдению прав человека – человек и его права рассматриваются как средство достижения безопасного состояния общества и государства;

- правовых ограничений применения исполнительной властью дискреционных полномочий, что способно привести к существенным институциональным изменениям структуры государственной власти.

По нашему мнению, методы, допускаемые неконституционной моделью противодействия террористической угрозе, нарушают баланс конституционно значимых ценностей. Подобный дисбаланс публичных и частных конституционных ценностей, целей и интересов, недопустимое умаление одного за счет другого В. Д. Зорькин рассматривает как парадокс права и демократии. «Демократия и правовое государство должны защищаться от неправовых (антиправовых) и недемократических (антидемократических) действий исключительно правовыми и демократическими методами. Иное ведет к разрушению правопорядка и демократии» [31, с. 12]. То есть, если государство в экстренных ситуациях не может обеспечить своим гражданам безопасность, основываясь на применении кон-

ституционных институтов, то велика вероятность разрушить и само конституционное государство.

Приведя две диаметрально противоположные модели реагирования на террористические акты, можно отметить, что они тяготеют к безусловности – абсолютному соблюдению прав человека при обеспечении безопасности или обеспечению безопасности любыми средствами, в том числе за счет нарушения основополагающих прав и свобод человека. Исследуя развитие процессов правовой глобализации, Н. С. Бондарь отмечает, что на рубеже XX–XXI вв. происходит постепенная смена принципов построения правовых систем – еще недавно они основывались на интернационализации демократических ценностей, сейчас – на принципах обеспечения безопасности личности, общества и государства. При этом Николай Семенович, признавая «очевидную конкуренцию конституционных ценностей прав и свобод человека, с одной стороны, и безопасности – с другой», считает нецелесообразным их противопоставление [32, с. 258].

В этой связи необходимо рассмотреть модель, способную: с точки зрения глобалистских тенденций выстроить приоритеты и иерархические связи в системном ряду универсальных конституционных ценностей; соотнести цели обеспечения безопасности человека, общества и государства со средствами их достижения; применять ограничительные меры, которые основаны на предпосылке правовых ограничений исполнительной власти. Считаем, что вышеперечисленным критериям соответствует *модель, обеспечивающая баланс частных и публичных интересов* реагирования на террористические угрозы. Она должна:

- опираться на общепризнанные нормы международного права – Всеобщую декларацию прав человека (1948), Европейскую конвенцию о защите прав и основных свобод (1950), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) и другие, а также на сложившиеся философско-правовые принципы конституционализма;

- стремиться на основе конституционной идеологии и принципов, нормативных установок, зафиксированных в законодательстве конкретной страны, совместить «противоречивые интересы» свободы и безопасности.

Практически все современные конституции признают, что в отдельных чрезвычайных ситуациях права человека должны быть сбалансированы с необходимостью защиты общества и государства и позволяют государствам в этом случае приостанавливать защиту отдельных прав и свобод человека и гражданина. При этом



использование исполнительной властью исключительных полномочий должно быть законным, необходимым и соразмерным, а потенциальное воздействие на права человека должно быть сведено к минимуму. Данная модель является достаточно гибкой, так как санкционирует использование дискреционных полномочий в рамках конституционных норм, а не за их пределами. В качестве примера норм, на которых основана данная модель, можно привести ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), ст. 55, 56 Конституции РФ и др.

Анализируя соотношение конституционных принципов прав человека и верховенство закона, Т. Хикман называет представленную модель «двухуровневой конституционной системой», которая позволяет государству оставаться в правовом поле, ограничивая при этом гражданские свободы и права человека [4, р. 657]. Е. Ф. Десент и Е. Дж. Кридл, рассматривая обязательство государства по соблюдению прав и свобод человека, отмечают, что любые вводимые ограничения должны соответствовать конституционному принципу законности, «который уполномочивает государство осуществлять публичные полномочия от имени народа, при строгих правовых ограничениях, защищающих граждан как свободных и равных бенефициаров действий государства» [33, р. 328]. При этом, разделяя правовые взгляды И. Канта на свободу человека, которая должна быть согласована со свободой других людей, ученые задаются вопросом: может ли государство жертвовать невинными жизнями, чтобы спасти большее число невинных жизней, например, при захвате пассажирского самолета террористами? Учитывая нормативную сложность указанных обстоятельств, разделяя правовую позицию Конституционного Суда Германии, признавшего неконституционным Закон «Об авиационной безопасности» и запретившего сбивать захваченные террористами самолеты, они, тем не менее, не дают однозначного ответа на поставленный вопрос, но настаивают на том, что должностное лицо, принимающее решение о ликвидации самолета, должно действовать в строгом соответствии с законом.

Среди сторонников конституционной модели противодействия террористической угрозе необходимо выделить российских исследователей. Так, Н. С. Бондарь, рассматривая безопасность как конституционную категорию, видит ее нормативно-правовое содержание гораздо шире публичной направленности. «Между конституционными ценностями прав человека и безопасности существуют сложные взаимосвязи, основанные в том числе на “присутствии” прав

человека в конституционном режиме безопасности» [32, с. 261]. Поэтому нахождение баланса власти и свободы, по мнению Н. С. Бондаря, составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма, эту сбалансированность интересов он призывает учитывать при поиске конституционных критериев «современных процессов глобализации и правового прогресса» [32, с. 262].

Теоретические выводы исследователей, поддерживающих конституционную модель противодействия террористической угрозе, призывающих не противопоставлять права и свободы человека и вопросы обеспечения безопасности общества и государства, реализуются на основе конституционного принципа верховенства права. Нормы, регулирующие деятельность государства в обычном правовом режиме, не могут предоставить исполнительной власти полномочия, необходимые для предотвращения чрезвычайной ситуации, поэтому для обеспечения безопасности общества и государства принимаются нормы, используемые для применения чрезвычайных мер как в рамках специальных режимов – военных, чрезвычайных, антитеррористических, – имеющих временные ограничения, так и в обычном режиме осуществления государственной власти, сохраняя при этом свои специфические чрезвычайные особенности. Данная модель исходит из того, что кризисы представляют собой короткие промежутки в непрерывном потоке нормальной жизни. Поэтому чрезвычайные полномочия должны применяться только до тех пор, пока сохраняется острая необходимость. Однако чрезвычайная ситуация может и затянуться, а кризис из категории «исключения» может стать нормой. Например, с момента создания в мае 1948 г. государства Израиль и по сей день не прекращается арабо-израильский конфликт, в рамках которого прошло несколько войн и более мелких вооруженных столкновений. Введенные при создании государства исключительные меры рассматривались как временная необходимость, но впоследствии стали неотъемлемой частью израильской правовой системы.

В США специальные антитеррористические меры могут применяться только в рамках режима чрезвычайной ситуации, объявляемого в соответствии с Законом США «О национальных чрезвычайных ситуациях». Такой подход позволяет де-юре сохранить конституционную модель государства, признающего принцип верховенства права. На деле же, действуя в рамках Закона, американская исполнительная власть на протяжении 20 лет ежегодно продлевает режим чрезвычайной ситуации, предоставляющий федеральным



органам власти исключительные дискреционные полномочия, ограничивающие права и свободы человека. Возможность ежегодного продления временных ограничений позволяет управлять страной без привязки к нормальным конституционным процессам, делает государство и государственный аппарат не способным отделять чрезвычайные ситуации и кризисы от нормальной жизни. При этом, сообразуясь с необходимостью противостоять серьезным угрозам безопасности общества и государства, ни судебная, ни законодательная власти, как правило, не поднимают проблемных вопросов, связанных с осуществлением индивидуальных прав и приверженностью конституционным принципам.

Таким образом, с точки зрения конституционного права данная модель обладает определенной гибкостью, предоставляет исполнительной власти конституционную возможность применения чрезвычайно широких полномочий, злоупотребление которыми возможно на практике. В долгосрочной перспективе соблюдение принципа верховенства права требует реагирования на кризисы внутри правовой системы, так как выход за ее пределы впоследствии труднопреодолим. Принципы противодействия терроризму в Российской Федерации выстраиваются исходя из соответствия антитеррористической политики РФ конституционной модели противодействия терроризму, однако текущее законодательство и практика его применения свидетельствуют о желании обойти отдельные конституционные нормы.

В теории существуют и иные, менее распространенные модели противодействия террористической угрозе, которые, как правило, опираются на основные, уже исследованные нами.

### Результаты

Проблема противодействия и борьбы с терроризмом в XXI в. представляет сложный и противоречивый процесс, определяющий последующее конституционное развитие государства. Выполняя обязанности по обеспечению безопасности граждан, общества и государства, многие страны борются с терроризмом жестко:

- деформируя конституционно-правовые институты, создавая репрессивный государственный аппарат;
- девальвируя универсальные конституционные ценности;
- существенно ограничивая и нарушая права и свободы человека и гражданина,
- дискредитируя правительства как внутри страны, так и на международном уровне.

Исследовав конституционно-правовые взгляды ученых и политических деятелей на проблему противодействия терроризму и борьбы с ним, мы выделили модели, определяющие конституционные приоритеты, на которые должно опираться государство, – права и свободы человека и гражданина, безопасность личности, общества и государства, верховенство закона. Среди основных необходимо отметить следующие модели:

- абсолютизирующая права и свободы человека – не признающая ограничений прав и свобод человека при противодействии терроризму;
- неконституционная – ради обеспечения безопасности допускающая возможность отступления от конституционных норм, опосредующих вопросы государственного управления, а также защищающих права и свободы человека и гражданина;
- обеспечивающая баланс публичных и частных интересов – устанавливающая, на основе принципа верховенства закона, уравнивание интересов обеспечения безопасности общества, государства и основополагающих прав человека.

В теории конституционного права существуют и иные взгляды на проблему противодействия терроризму, однако они базируются на основных вышеперечисленных моделях и интерпретируют их.

Эффективность модели противодействия терроризму должна определяться способностью преодолевать непосредственные угрозы и опасности, ограничивать применение исключительных мер временными и территориальными рамками, не распространяя применение чрезвычайных полномочий на посткризисный период.

### Список литературы

1. *Agamben G.* State of Exception. Chicago : University of Chicago Press, 2005. 104 p.
2. *Gross O.* Chaos and Rules : Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? // *The Yale Law Journal.* 2003. Vol. 112, № 5. P. 1011–1134.
3. *Rossiter C.* Constitutional Dictatorship : Crisis Government in the Modern Democracies. Princeton : Princeton University Press. 1948. 340 p.
4. *Hickman T. R.* Between human rights and the rule of law : Indefinite detention and the derogation model of constitutionalism // *Modern Law Review.* 2005. Vol. 68, № 4. P. 655–668.
5. *Huq A.* Terrorism and Democratic Recession // *University of Chicago Law Review.* 2018. Vol. 85, № 2. P. 457–483.
6. *Scheppele K. L.* Terrorism and the Constitution : Civil Liberties in a New America // *Pennsylvania Journal of Constitutional Law.* 2004. May. P. 1–102.
7. *Барак А.* Между безопасностью и личной свободой // *Egúom ахроном (Последние известия).* 2002. 10 мая (на иврите).



8. Bar-Tal D., Jacobson D. Security Concerns : Insights from the Israeli Experience. London : JAI Press, 1998. 472 p.
9. Негби М. Кризис власти закона // Национальная безопасность и демократия в Израиле : хрестоматия : в 4 т. Т. 1. Армия и политика в еврейском демократическом государстве / под ред. Б. Нойбергера, И. Бен-Ами, А. Д. Эпштейна. URL: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
10. Нойбергер Б. Национальная безопасность и демократия – конфликты и дилеммы : Израиль в сравнительной перспективе // Национальная безопасность и демократия в Израиле : хрестоматия : в 4 т. Т. 1. Армия и политика в еврейском демократическом государстве / под ред. Б. Нойбергера, И. Бен-Ами, А. Д. Эпштейна. URL: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
11. Хофнунг М. Израиль – безопасность страны и власть закона. Иерусалим : Небо, 1991. 385 с.
12. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 15–30.
13. Бондарь Н. С. Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества, государства // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 4–16.
14. Зорькин В. Д. Верховенство права и развитие цивилизации в современном глобальном мире // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. № 3. С. 5–12.
15. Зорькин В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14.
16. Конституция в XXI веке : сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В. Е. Чиркин. М. : Норма, 2011. 655 с.
17. Конституция РФ : принята всеобщим голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
18. The Constitution of the United States. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution> (дата обращения: 15.05.2021).
19. Franklin B. Official Letter from the Pennsylvania Assembly to Governor T. Wharton. November 11, 1755 (Официальное письмо от Ассамблеи Пенсильвании губернатору Томасу Уортону, 11 ноября 1755). URL: <https://www.founders.archives.gov/documents/Franklin/01-06-02-0107> (дата обращения: 15.05.2021).
20. Ex Parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866). URL: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (дата обращения: 15.05.2021).
21. United States v. Robel // List of United States Supreme Court cases. 1967. Vol. 389. № 258. URL: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (дата обращения: 15.05.2021).
22. Oakes J. L. The Proper Role of the Federal Courts in Enforcing the Bill of Rights // New York University Law Review. 1979. № 54. P. 904–952.
23. Rosen J. The Naked Crowd : Reclaiming Security and Freedom in an Anxious Age. New York : Random House, 2004. 272 p.
24. National Emergencies Act (1979). URL: <https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884> (дата обращения: 15.05.2021).
25. Макиавелли Н. Государь. М. : Планета. 1990. 80 с.
26. Гоббс Т. Избранные произведения : в 2 т. Т. 1. М. : Мысль, 1964. 747 с.
27. Chernow R. Alexander Hamilton. New York : Penguin Books, 2005. 818p.
28. Шмитт К. Государство и политическая форма. М. : ВШЭ, 2010. 272 с.
29. Салмон Р. Будущее менеджмента. СПб. : Питер, 2004. 304 с.
30. Шелеф Л. Вынужденные меры безопасности и юридическая система // Пасифас. 1993. № 3. С. 32–68.
31. Комментарий к Конституции РФ / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2010. 1056 с.
32. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм : доктрина и конституционно-судебная практика. М. : Норма ; Инфра-М, 2015. 528 с.
33. Decent E. F., Criddle E. J. The Fiduciary Constitution of Human Rights // Legal Theory. 2009. Vol. 15, № 4. P. 301–336.

## References

1. Agamben G. *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press, 2005. 104 p.
2. Gross O. Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? *The Yale Law Journal*, 2003, vol. 112, no. 5, pp. 1011–1134.
3. Rossiter C. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton, Princeton University Press. 1948. 340 p.
4. Hickman T. R. Between human rights and the rule of law: Indefinite detention and the derogation model of constitutionalism. *Modern Law Review*, 2005, vol. 68, no. 4, pp. 655–668.
5. Huq A. Terrorism and Democratic Recession. *University of Chicago Law Review*, 2018, vol. 85, no. 2, pp. 457–483.
6. Scheppele K. L. Terrorism and the Constitution: Civil Liberties in a New America. *Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2004, May, pp. 1–102.
7. Barak A. Between security and personal freedom. *Latest News*, 2002, May 10 (in Hebrew).
8. Bar-Tal D., Jacobson D. *Security Concerns: Insights from the Israeli Experience*. London, JAI Press, 1998. 472 p.
9. Negby M. Rule of Law Crisis. In: B. Neuberger, I. Ben-Ami, A. D. Epstein, eds. *Democracy and National Security in Israel. Vol. 1. Military and Politics in the Jewish Democratic State*. Available at: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (accessed 15 May 2021) (in Russian).
10. Neuberger B. National Security and Democracy – Conflicts and Dilemmas: Israel in a Comparative Perspective. In: B. Neuberger, I. Ben-Ami, A. D. Epstein, eds. *Democracy and National Security in Israel. Vol. 1. Military and Politics in the Jewish Democratic State*. Available





- at: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (accessed 15 May 2021) (in Russian).
11. Hofnung M. *Israel – The Security of the Country and the Rule of Law*. Jerusalem, Heaven, 1991. 385 p. (in Hebrew).
  12. Bondar N. S. Constitutional justice as a factor in the modernization of Russian statehood. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2005, no. 11, pp. 15–30 (in Russian).
  13. Bondar N. S. The Constitutional Court of Russia is the guarantor of the constitutional security of the individual, society, state. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2004, no. 4, pp. 4–16 (in Russian).
  14. Zorkin V. D. The rule of law and the development of civilization in the modern global world. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law], 2007, no. 3, pp. 5–12 (in Russian).
  15. Zorkin V. D. Value approach in the constitutional regulation of rights and freedoms. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2008, no. 12, pp. 3–14 (in Russian).
  16. V. E. Chirkin, ed. *Konstitutsiya v XXI veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Constitution in the XXI Century: Comparative Legal Research]. Moscow, Norma Publ., 2011. 655 p. (in Russian).
  17. The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper], 1993, December 25 (in Russian).
  18. *The Constitution of the United States*. Available at: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution> (accessed 15 May 2021).
  19. Franklin B. *Official Letter from the Pennsylvania Assembly to Governor T. Wharton. November 11, 1755*. Available at: <https://wwwFOUNDERS.archives.gov/documents/Franklin/01-06-02-0107> (accessed 15 May 2021).
  20. *Ex Parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866)*. Available at: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (accessed 15 May 2021).
  21. *United States v. Robel. List of United States Supreme Court cases, 1967*, vol. 389, No. 258. Available at: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (accessed 15 May 2021).
  22. Oakes J. L. The Proper Role of the Federal Courts in Enforcing the Bill of Rights. *New York University Law Review*, 1979, no. 54, pp. 904–952.
  23. Rosen J. *The Naked Crowd: Reclaiming Security and Freedom in an Anxious Age*. New York, Random House, 2004. 272 p.
  24. *National Emergencies Act (1979)*. Available at: <https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884> (accessed 15 May 2021).
  25. Machiavelli N. *Gosudar'* [Sovereign]. Moscow, Planeta Publ., 1990. 80 p. (in Russian).
  26. Hobbes T. *Izbrannye proizvedeniya: v 2 t. T. 1* [Selected Works: in 2 vols. Vol. 1]. Moscow, Mysl' Publ., 1964. 747 p. (in Russian).
  27. Chernow R. *Alexander Hamilton*. New York, Penguin Books, 2005. 818 p.
  28. Schmitt K. *Gosudarstvo i politicheskaya forma* [State and Political Form]. Moscow, Higher School of Economics, 2010. 272 p. (in Russian).
  29. Salmon R. *Budushcheye menedzhmenta* [The Future of Management]. St. Petersburg, Piter Publ., 2004. 304 p. (in Russian).
  30. Shelef L. Forced security measures and the legal system. *Pasifas*, 1993, no. 3, pp. 32–68 (in Russian).
  31. V. D. Zorkina, L. V. Lazarev, eds. *Kommentariy k Konstitutsii RF* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 1056 p. (in Russian).
  32. Bondar N. S. *Sudebnyy konstitutsionalizm: doktrina i konstitutsionno-sudebnaya praktika* [Judicial Constitutionalism: Doctrine and Constitutional Judicial Practice]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2015. 528 p. (in Russian).
  33. Decent E. F., Criddle E. J. The Fiduciary Constitution of Human Rights. *Legal Theory*, 2009, vol. 15, no. 4, pp. 301–336.

Поступила в редакцию 16.06.2021, после рецензирования 01.07.2021, принята к публикации 01.09. 2021  
 Received 16.06.2021, revised 01.07.2021, accepted 01.09.2021

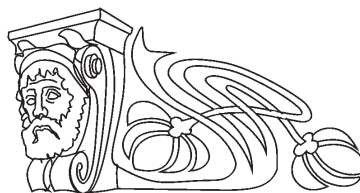


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 468–476  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 468–476  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-468-476>

Научная статья  
УДК 342.24

## Конституционные принципы создания федеральных территорий в России

С. С. Стариков



Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410600, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Стариков Сергей Сергеевич, соискатель кафедры конституционного и муниципального прав, [ssarikov@bk.ru](mailto:ssarikov@bk.ru), <https://orcid.org/0000-0003-2721-4087>

**Аннотация. Введение.** В ходе конституционной реформы 2020 г. ч. 1 ст. 67 Конституции РФ была дополнена положением о возможности создания федеральных территорий. В связи с этим требуют решения вопросы о том, каким образом конституционная новелла должна соотноситься с принципами федерализма, установленными Конституцией Российской Федерации, и каковы принципы создания федеральных территорий в России. **Теоретический анализ.** Создание федеральных территорий в Российской Федерации должно проходить при условии неукоснительного соблюдения принципа государственной целостности, принципа равноправия и самоопределения народов России, принципа единства системы публичной власти, принципа приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством, принципа соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что в действующей редакции ч. 1 ст. 67 Конституции, во-первых, устанавливается возможность создания федеральных территорий как нового вида публично-правовой территории, во-вторых, предусматривается особая организация публичной власти на указанных территориях, отличная от общепринятой и действующей на территории субъектов Российской Федерации, в-третьих, определяется конституционно-правовой механизм их создания: принятие федерального закона. В данной норме не указаны виды федеральных территорий и возможные цели их создания. Эти вопросы полностью отнесены к дискреционным полномочиям российского парламента. **Результаты.** На основе анализа научной литературы, посвященной проблемам федеральных территорий в России и за рубежом, и законодательства Российской Федерации можно сформулировать определение: федеральная территория – это публично-правовое образование, имеющее особый конституционно-правовой статус, определяемый общегосударственным стратегическим значением, созданное в соответствии с нормативным актом, предусматривающим прямое или опосредованное управление им федеральной властью, определяющим особенности осуществления публичной власти в соответствии с целями создания, дополнительные гарантии и ограничения прав и свобод граждан.

**Ключевые слова:** территориальное устройство государства, федеральная территория, конституционные принципы, конституционная реформа 2020 г., публичная власть

**Для цитирования:** Стариков С. С. Конституционные принципы создания федеральных территорий в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 468–476. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-468-476>

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

Article

### Constitutional principles of the creation of federal territories in Russia

S. S. Starikov

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Sergey S. Starikov, [ssarikov@bk.ru](mailto:ssarikov@bk.ru), <https://orcid.org/0000-0003-2721-4087>

**Abstract. Introduction.** During the constitutional reform of 2020, part 1 of Article 67 of the Constitution of the Russian Federation was supplemented with a provision on the possibility of creating federal territories. In this regard, questions need to be resolved about how the constitutional novel should relate to the principles of federalism established by the Constitution of the Russian Federation, and what the principles for the creation of federal territories in Russia are. **Theoretical analysis.** The creation of federal territories in the Russian Federation should take place subject to strict compliance with the principle of state integrity, the principle of equality and self-determination of the peoples of Russia; the principle of unity of the public power system; the principle of priority of individual rights and freedoms, their recognition, observance and protection by the state; the principle of compliance with the goals of the formation of federal territories with the strategic interests of the Russian Federation. **Empirical analysis.** It is revealed that the current version of Part 1 of Article 67 of the Constitution, firstly, establishes the possibility of creating federal territories as a new type of public legal terri-



tory, secondly, provides for a special organization of public power in these territories, different from the generally accepted organization operating on the territory of the subjects of the Russian Federation, and, thirdly, defines the constitutional and legal mechanism for their creation: the adoption of a federal law. This norm does not specify the types of federal territories and the possible goals of their creation. These issues are fully attributed to the discretionary powers of the Russian Parliament. **Results.** Based on the analysis of the scientific literature devoted to the problems of federal territories in Russia and abroad, and the legislation of the Russian Federation, the definition can be formulated: federal territory is a public legal entity that has a special constitutional and legal status determined by national strategic significance, created in accordance with a regulatory act providing for direct or indirect management of it by the federal government, defining the specifics of the exercise of public power in accordance with the goals of creation, additional guarantees and restrictions on the rights and freedoms of citizens.

**Keywords:** territorial structure of the state, federal territory, constitutional principles, constitutional reform in 2020, public power

**For citation:** Starikov S. S. Constitutional principles of the creation of federal territories in Russia. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 468–476 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-468-476>

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

## Введение

В ходе конституционной реформы 2020 г. ч. 1 ст. 67 Конституции РФ была дополнена положением о возможности создания федеральных территорий. В дальнейшем в соответствии с новой конституционной нормой ч. 1 ст. 67, в которой содержится прямое указание на федеральный закон, устанавливающий правовые основы организации публичной власти на федеральной территории, был принят Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (далее – Закон о «Сириусе») [1], в соответствии с которым новый статус получил городской округ Сириус.

Конституционно-правовой институт федеральных территорий – абсолютно новый для Российской Федерации – хорошо известен в конституционной практике зарубежных государств и является предметом изучения науки отечественного конституционного права. Исследователи сосредотачивают свое внимание на целях создания федеральных территорий, особенностях управления такими территориями, функциях, которые они выполняют [2–5].

Актуальными, но недостаточно изученными остаются вопросы:

– каким образом конституционная новелла должна соотноситься с принципами федерализма, установленными Конституцией Российской Федерации?

– каковы принципы создания федеральных территорий в России?

Именно от ответа на эти вопросы во многом зависит то, каким образом конституционно-правовой институт федеральных территорий будет имплементирован в российскую практику федеративных отношений.

## Теоретический анализ

Традиционно в научной литературе базовые начала российской федеративной государственности определяются следующим образом:

1) государственная целостность России, предполагающая государственный суверенитет Федерации;

2) равноправие и самоопределение народов России;

3) единство системы государственной власти;

4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ;

5) юридическое равноправие субъектов РФ (ч. 3 ст. 5) [6–8].

В науке конституционного права обращалось внимание на взаимосвязь принципов федерализма с другими конституционными принципами.

С. А. Авакьян отмечает интегративный характер принципов федерализма и их влияние на правовую систему государства, в частности, связывает принципы федерализма с конституционными положениями, устанавливающими прямое действие Конституции Российской Федерации на всей территории Федерации (ст. 15); конституционное закрепление порядка изменения внешних и внутренних границ государства (ст. 67, 71, 131); единство правового режима территории Российской Федерации в вопросах экономики (единство экономического пространства), свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ст. 8) [8, с. 94–109].

Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская, определяя юридическую природу российского федерализма, выделяют ее важные признаки: учредительный характер государственной власти, выражающийся в признании и юридическом оформлении важнейших социально-экономических и политических институтов общества и государства; территориальное верховенство, целостность государственной территории; двухуровневая система законодательства и органов государственной власти, представляющая собой



единый, целостный организм, который функционирует на основе общих принципов, установленных Федерацией; федеральное гражданство, выступающее необходимым элементом конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации; единая экономическая система; национальные вооруженные силы; официальный статус государственного языка как языка государствообразующего народа [9, с. 168–172].

Л. А. Тхабисимова обращает внимание на определяющее значение принципов федерализма для региональной системы публичной власти и подчеркивает, что принципы федерализма обеспечивают «соучастие в организации системы государственной власти, определяющее степень и институционально-правовые способы влияния региональных властных элит на формирование федеральных институтов власти, равно как и, наоборот, степень федерального влияния на формирование государственно-территориальных органов публичной власти; взаимный контроль и политико-правовое лоббирование принятия и реализации государственно-властных решений; субсидиарность как четкое разграничение полномочий и согласованное политико-правовое сотрудничество при реализации общенациональных целей и задач» [10, с. 13].

Конституционные принципы федерализма, по мнению Т. В. Заметиной, решают вопрос соотношения централизации и децентрализации построения и функционирования федеративного государства, «утверждают конституционный порядок в сфере федеративных отношений, устанавливают исходные начала политико-правовых коммуникаций Федерации и субъектов РФ», «цели их реализации совпадают с магистральными целями политико-правового воздействия на общественные отношения – упорядочение последних, построение демократического, правового государства, обеспечение верховенства Конституции, прав и свобод человека» [11, с. 27].

### Эмпирический анализ

Создание федеральных территорий не нарушает **принципа государственной целостности** – это следует из п. 3.1. Заключения Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3, где указывалось, что «положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России

как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67, часть 1 Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности» [12].

В ч. 1 ст. 67 указывается, что федеральные территории могут быть созданы *на территории* Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Как совершенно точно отмечает С. С. Зенин, «особым конституционным статусом еще до внесения конституционных поправок были наделены внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними – таковые, согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, изначально не были включены в территорию ни одного из субъектов страны» [13, с. 47].

Таким образом, в настоящее время территория Российской Федерации включает в себя территории субъектов, а также территории, которые не относятся к территориям субъектов: федеральные территории, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними. Это позволяет говорить о конституционно-правовом развитии концепции территориальной организации Российской Федерации при неукоснительном соблюдении принципа государственной целостности.

Содержание и конституционные основы реализации **принципа равноправия и самоопределения народов** в Российской Федерации проанализированы в трудах многих российских ученых, и к основным его положениям следует отнести следующие:

– равное положение всех народов, представленных как мононациональными, так и многонациональными группами людей, полное юридическое равенство этих групп независимо от их численности, экономического потенциала, культурных достижений и т. д., недопущение какой-либо дискриминации этносов и отдельных граждан по этим признакам. Независимо от того, являются ли народы государствообразующими, субъектообразующими или нет, они обладают равными правами в Российской Федерации;

– право на самоуправление, самостоятельное решение вопросов и проблем на той территории, на которой они компактно проживают; право определить свою судьбу в государственно-правовом плане (национально-территориальное





самоопределение в виде национально-государственной единицы (субъекта Федерации или национально-территориальной единицы) территориальной автономии, а также экстерриториальные формы самоопределения разрозненно проживающих этносов (национально-культурная автономия)). Самоопределение народов не предполагает обязательного создания каждым из них «своего» субъекта Российской Федерации;

– самоопределение осуществляется на территории Российской Федерации, Конституция РФ не признает право выхода из состава Федерации за субъектами, в том числе образованными на этнической основе [14–19].

В связи с вышеизложенным соблюдение принципа равноправия и самоопределения народов при образовании федеральных территорий должно включать в себя:

– недопущение какой-либо дискриминации этносов и граждан по национальному и этническому признаку;

– обеспечение возможности самостоятельного решения вопросов этнокультурного характера, в том числе сохранения, развития и использования национального (родного) языка, национальной культуры, возможности получения образования на национальном (родном) языке;

– необходимость учета численных характеристик и интересов этносов, условий их жизни и т. д.

**Принцип единства системы публичной власти** получил развернутое закрепление в действующей редакции Основного закона нашей страны. Термин «публичная власть» упоминается в Конституции РФ 6 раз:

– организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом (ч. 1 ст. 67);

– организация публичной власти относится к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71);

– Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему органов публичной власти (ч. 2 ст. 80);

– Президент РФ формирует Государственный Совет РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти (п. е.5, ст. 83);

– особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ч. 3 ст. 131);

– органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систе-

му публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Анализ приведенных выше «поправочных» положений позволяет сделать следующие выводы.

1. Конституционная модель публичной власти основана на единстве органов государственной власти и органов местного самоуправления. Легальное определение единой системы публичной власти как совокупности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, осуществляющих в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства установлено в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [20].

2. Конституционная модель единой публичной власти включает в себя важное указание на качественную и функциональную составляющие этого единства:

– единство публичной власти обеспечивается согласованным функционированием и взаимодействием органов публичной власти (качество);

– органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (функция).

Как верно отметил И. К. Советов, «основным содержанием деятельности публичной власти является осуществление публичных функций, состоящих в обеспечении безопасности, социальных стандартов жизни населения, преемственности и воспроизводства самой публичной власти. Поправки в Конституцию РФ 2020 года нацелены на повышение гарантированности эффективного осуществления этих функций публичной власти» [21, с. 52].

3. Единство публичной власти не предполагает ее однородности, напротив, в ч. 1 ст. 67 и ч. 3 ст. 131 прямо указывается возможность



установления федеральным законодательством особенностей осуществления публичной власти на федеральных территориях, на территориях городов федерального значения, столиц субъектов РФ и на других территориях.

Комментируя положения ч. 3 ст. 131, Е. Б. Султанов обоснованно заметил, что «в крупных городах решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения этих агломераций – задача явно не муниципального масштаба. Только согласованное и под взаимную ответственность взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления способно решить все местные вопросы обеспечения жизнедеятельности этих крупных городов. Безусловно, законодатель должен иметь конституционную возможность учесть особенности организации публичной власти в этих городах» [22, с. 14].

Реализация принципа единства системы публичной власти на федеральной территории будет отличаться от реализации этого принципа в субъектах Федерации. При принятии федеральных законов, устанавливающих особенности осуществления публичной власти на федеральных территориях, законодатель должен будет предусмотреть:

- систему органов публичной власти федеральной территории;
- порядок формирования органов публичной власти федеральной территории;
- полномочия федеральных органов государственной власти по управлению федеральной территорией;
- полномочия органов публичной власти федеральной территории, в том числе возможность осуществления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, отдельные полномочия субъекта Федерации, на территории которого находится федеральная территория (если она находится на территории субъекта РФ);
- полномочия органов местного самоуправления, а также полномочия по обеспечению деятельности предприятий, организаций и учреждений, имеющих стратегическое значение (если таковые будут);
- участие граждан в управлении федеральной территорией и в делах государства.

Реализация **принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ** относится к проблемному полю конституционно-правового института федеральных территорий. Согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, федеральные территории создаются в соответствии с федеральным зако-

ном. Принятие федеральных законов относится к ведению Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 71). Федеральные территории не упомянуты в вопросах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Таким образом, никакого участия субъектов РФ в решении вопросов о том, какие именно административно-территориальные единицы, находящиеся на территории этих субъектов, могут стать федеральными территориями, не устанавливается.

В зарубежной конституционной практике используются различные способы решения вопроса о переходе той или иной территории под федеральное управление: вертикальные – принятие парламентом закона или издание акта президента, устанавливающего статус федеральной территории; горизонтальные – заключение договора с субъектами Федерации о перераспределении полномочий органов публичной власти, в редких случаях – покупка федерацией части территории субъекта.

В научной литературе отмечалось, что вопрос о механизме создания федеральных территорий в Российской Федерации остается недостаточно урегулированным. Представителями науки конституционного права предлагались различные варианты такого механизма. С. С. Зенин полагает, что наиболее обоснованным будет «выделение федеральных территорий и определение их правового положения на основе двухстороннего договора между Российской Федерацией и соответствующим субъектом Российской Федерации, представляющего собой разновидность договора о разграничении полномочий» [13, с. 47]. Т. Я. Хабриева и А. А. Клишас считают, что создание федеральных территорий должно проходить по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации и с последующим утверждением изменения границ Советом Федерации [23, с. 28]. Ряд авторов обращают внимание на то, что федеральное вмешательство в развитие отдельных регионов и муниципальных территорий, при всей его востребованности в силу тех или иных обстоятельств, не может ущемлять права граждан на местное самоуправление [24, 25]. Хотя, как замечает Е. М. Бухвальд, «вполне возможно, что в том или ином случае население может быть готово пойти на сокращение полномочий “своего” муниципалитета и собственных прав в этой сфере в расчете на некоторые иные выгоды и преимущества. Однако эта готовность должна быть подтверждена результатами местного референдума» [26, с. 46].

Представляется необходимым принятие федерального закона с условным названием «Об



организации публичной власти на федеральных территориях», устанавливающего цели создания, виды федеральных территорий и принципы организации и деятельности публичной власти на этих территориях.

Этим же законом должен быть уточнен вопрос о механизме введения режима федеральных территорий.

Сложно говорить о реализации принципа юридического равноправия субъектов РФ, поскольку федеральные территории не являются субъектами, не обладают многими полномочиями, закрепленными за субъектами РФ, отличается характер их взаимодействия с федеральными органами государственной власти, предстоит ответить на вопрос о равенстве федеральных территорий между собой.

При создании федеральных территорий необходимо опираться на конституционные принципы федерализма, но не ограничиваться ими, поскольку не могут игнорироваться другие конституционные принципы, например народовластие, учредительный характер конституционного статуса личности, прямое действие Конституции России и др.

В научной литературе высказываются предположения о том, какие территории могут стать федеральными:

- территории «различных статусов социально-экономического толка», например, уже учрежденные территории социально-экономического развития, особые экономические зоны [27];
- арктическая зона, определенные территории курортных зон, природных парков, заказников и заповедников [28];
- территории, созданные в целях обеспечения национальной безопасности [29];
- территории традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов [30].

Независимо от направлений, по которым будет проходить создание федеральных территорий, оно должно соответствовать следующим конституционным принципам:

- государственной целостности;
- единства публичной власти;
- приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством;
- соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации.

### Результаты

Рассмотрение конституционно-правовых основ создания федеральных территорий в России позволяет сделать вывод, что изначально

в Конституции РФ устанавливалось три вида публично-правовых территорий: 1) территория Российской Федерации, 2) территория субъекта Российской Федерации, 3) территория городского или сельского поселения, другая территория, на которой осуществляется местное самоуправление.

В результате конституционной реформы 2020 г. появился новый вид публично-правовой территории – федеральная территория, и был уточнен статус территории муниципального образования, что позволяет прогнозировать легализацию разнообразия сложившейся системы публично-правовых территорий на конституционном уровне.

На основе анализа научной литературы, посвященной проблемам федеральных территорий в России и за рубежом, и законодательства Российской Федерации можно дать следующее определение: **федеральная территория** – это публично-правовое образование, имеющее особый конституционно-правовой статус, определяемый общегосударственным стратегическим значением, созданное в соответствии с нормативным актом, предусматривающим прямое или опосредованное управление им федеральной властью, определяющим особенности осуществления публичной власти в соответствии с целями создания, дополнительные гарантии и ограничения прав и свобод граждан.

В результате изменения редакции ч. 1 ст. 67 Конституции появилась норма о том, что «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом» [31].

Тем самым в Конституции РФ:

- 1) устанавливается возможность создания федеральных территорий как нового вида публично-правовой территории;
- 2) предусматривается особая организация публичной власти на указанных территориях, отличная от общепринятой и действующей на территории субъектов Российской Федерации;
- 3) определяется конституционно-правовой механизм их создания: принятие федерального закона.

В данной норме не указаны виды федеральных территорий и возможные цели их создания. Эти вопросы полностью отнесены к дискреционным полномочиям российского парламента.

При создании федеральных территорий необходимо соблюдение следующих конституционно-правовых принципов:



- принципа государственной целостности;
- принципа единства публичной власти;
- принципа приоритета прав и свобод личности, их признания, соблюдения и защиты государством;
- принципа соответствия целей образования федеральных территорий стратегическим интересам Российской Федерации.

### Список литературы

1. О федеральной территории «Сириус»: федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583.
2. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Афанасьева О. В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. М.: Юрайт-Издат, 2013. 416 с.
3. Маклаков В. В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник. 2-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 896 с.
4. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Юристъ, 2008. 608 с.
5. Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А. Территория в публичном праве. М.: Норма; Инфра-М, 2013. 320 с.
6. Нарутто С. В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 83–92. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2018.144.11.083-092>
7. Андриченко Л. В. Конституция и федеративное государство // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России) / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2013. С. 257–274.
8. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. М.: Норма; ИНФРА-М, 2022. Т. 2. 936 с.
9. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2019. 450 с.
10. Тхабисимова Л. А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 58 с.
11. Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 55 с.
12. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации 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 от 16 марта 2020 г. № 1-3 город Санкт-Петербург // Российская газета. 2020. 17 марта.
13. Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica (Русский закон). 2020. Т. 73, № 12. С. 42–53. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053>
14. Алексанян С. Р. Принцип равноправия и самоопределения народов в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 24 с.
15. Гунаев Е. А. Принцип равноправия и самоопределения народов в контексте правовой природы республики – субъекта Российской Федерации (на примере Республики Калмыкия) // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2012. № 2. С. 122–127.
16. Зохранян Р. П. Принцип равноправия и самоопределения народов: эволюция содержания в системе принципов международного права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2009. № 2. С. 61–73.
17. Каграманов А. К. Принцип равноправия и самоопределения народов в системе основных принципов международного права // Международное право. 2021. № 1. С. 39–52. URL: [https://nbpublish.com/fcary\\_read\\_article.php?id=35071/](https://nbpublish.com/fcary_read_article.php?id=35071/). <https://doi.org/10.25136/2644-5514.2021.1.35071>
18. Темираев А. В. Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение как принципы российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 88–93.
19. Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
20. О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.
21. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43–52.
22. Султанов Е. Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 162, кн. 2. С. 9–16. <https://doi.org/10.26907/2541-7738.2020.2.9-16>
23. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Инфра-М, 2020. 240 с.
24. Ветренко И. А., Шевченко С. А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Серия: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131–141. [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\)131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1)131-141)





25. Праскова С. В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // *Муниципальное имущество : экономика, право, управление*. 2020. № 4. С. 17–21.
26. Бухвальд Е. М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // *Теория и практика общественного развития*. 2021. № 3. С. 44–46. <https://doi.org/10.24158/tipor.2021.3.7>
27. Соколова С. В., Сафарян А. Р. Территории опережающего развития : история формирования в Дальневосточном федеральном округе // *Муниципальная академия*. 2019. № 1. С. 180–190.
28. Мархгейм М. В. Конституционные модели федеральных территорий : зарубежный опыт для российских перспектив // *Социально-политические науки*. 2020. Т. 10, № 3. С. 56–61. <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61>
29. Валентик О. Н. Федеральные территории как инструмент национальной безопасности // *Развитие и безопасность*. 2021. № 1. С. 29–41. [https://doi.org/10.46960/2713-2633\\_2021\\_1\\_29](https://doi.org/10.46960/2713-2633_2021_1_29)
30. Нифанов А. Н. Территория Российской Федерации : конституционно-правовая теория : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород, 2020. 50 с.
31. 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, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416.
7. Andrichenko L. V. The Constitution and the Federal State. In: Kharbieva T. Ya., ed. *Konstitutsiya Rossiyskoi Federatsii: ot obraza budushchego k real'nosti (k 20-letiyu Osnovnogo zakona Rossii)* [The Constitution of the Russian Federation: From the Image of the Future to Reality (To the 20th Anniversary of the Basic Law of Russia)]. Moscow, ID “Yurisprudentsiya”, 2013, pp. 257–274 (in Russian).
8. Avak'yan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyy kurs* [Constitutional Law of Russia. Training Course: in 2 vols.]. Moscow, Norma, Infra-M, 2022. Vol. 2. 936 p. (in Russian).
9. Komkova G. N., Kolesnikov E. V., Lipchanskaya M. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata* [Constitutional Law of the Russian Federation: Textbook for Academic Bachelor's Degree]. Moscow, Yurait Publ., 2019. 450 p. (in Russian).
10. Thabisimova L. A. *Regional System of Organization of State Power Institutions in Russia: Political and Legal Analysis*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Rostov-on-Don, 2007. 58 p. (in Russian).
11. Zametina T. V. *Federalism in the system of the Constitutional system of Russia*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2010. 55 p. (in Russian).
12. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation 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 the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power” that have not entered into force, as well as on compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation of March 16, 2020 no. 1-Z city of St. Petersburg. *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2020, 17 March (in Russian).
13. Zenin S. S. The system of public power in the Russian Federation: New approaches to legal regulation in the context of constitutional reform. *Lex Russica*, 2020, vol. 73, no. 12, pp. 42–53 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053>
14. Aleksanyan S. R. *The Principle of Equal Rights and Self-determination of Peoples in Modern International Law*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2018. 24 p. (in Russian).
15. Gunaev E. A. The principle of equal rights and self-determination of peoples in the context of the legal nature of the Republic – a subject of the Russian Federation (On the example of the Republic of Kalmykia). *Vestnik Kalmyckogo instituta gumanitarnykh issledovaniy RAN* [Bulletin of the Kalmyk Institute for Humanitarian Studies of the Russian Academy of Sciences], 2012, no. 2, pp. 122–127 (in Russian).
16. Zohrabyan R. P. The principle of equal rights and self-determination of peoples: The evolution of the content in the system of principles of international law. *Moscow University Bulletin. Series 11. Law*, 2009, no. 2, pp. 61–73 (in Russian).

## References

1. On the federal territory “Sirius”. Federal Law 437-FZ of 22.12.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 52 (pt. I), art. 8583 (in Russian).
2. Komkova G. N., Kolesnikov E. V., Afanas'eva O. V. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional Law of Foreign Countries]. Moscow, Yurajt-Izdat, 2013. 416 p. (in Russian).
3. Maklakov V. V. *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Obshchaya chast'* [Constitutional (State) Law of Foreign Countries. The General Part. 2nd ed.]. Moscow, Infotropik Media, 2012. 896 p. (in Russian).
4. Chirkin V. E. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional Law of Foreign Countries]. Moscow, Yurist Publ., 2008. 608 p. (in Russian).
5. Narutto S. V., Shugrina E. S., Isaev I. A., Alebastrova I. A. *Territoriya v publichnom prave* [Territory in Public Law]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2013. 320 p. (in Russian).
6. Narutto S. V. The constitution, federalism and unity of the state and law system of Russia. *Lex Russica*, 2018, no. 11 (144), pp. 83–92 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2018.144.11.083-092>



17. Kagramanov A. K. The principle of equal rights and self-determination of peoples in the system of basic principles of international law. *Mezhdunarodnoe pravo* [International Law], 2021, no. 1, pp. 39–52 URL: [https://nbpublish.com/fcary\\_read\\_article.php?id=35071](https://nbpublish.com/fcary_read_article.php?id=35071) (in Russian). <https://doi.org/10.25136/2644-5514.2021.1.35071>
18. Temiraev A.V. The principle of territorial integrity and the right of peoples to self-determination as the principles of Russian federalism. *Actual Problems of Russian Law*, 2016, no. 6 (67), pp. 88–93 (in Russian).
19. Khabrieva T. Ya. *Sovremennye problemy samoopredeleniya etnosov: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Modern Problems of Self-determination of Ethnic Groups: A Comparative Legal Study]. Moscow, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2010. 288 p. (in Russian).
20. On the State Council of the Russian Federation. Federal Law 394-FZ of 08.12.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 50 (pt. III), art. 8039 (in Russian).
21. Sovetov I. K. Public authority in Russia under the 2020 Constitution. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*, 2020, no. 3 (87), pp. 43–52 (in Russian).
22. Sultanov E. B. Constitutional foundations of the unity of public power in the Russian Federation. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Proceedings of Kazan University. Humanities Series], 2020, vol. 162, book 2, pp. 9–16 (in Russian). <https://doi.org/10.26907/2541-7738.2020.2.9-16>
23. Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. *Tematicheskij kommentarij k Zakonu Rossijskoj Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funkcionirovaniya publichnoi vlasti"* [Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020 "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public Power"]. Moscow, Infra-M Publ., 2020. 240 p. (in Russian).
24. Vetrenko I. A., Shevchenko S. A. The specifics of the organization of local self-government in certain territories of the Russian Federation: A political analysis. *Herald of Omsk University. Historical Sciences*, 2020, vol. 7, no. 1 (25), pp. 131–141 (in Russian). [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\)131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1)131-141).
25. Praskova S.V. On the obligatory character of local self-government in federal territories of Russia. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economy, Law, Management], 2020, no. 4, pp. 17–21 (in Russian).
26. Buchwald E. M. Federal territories as the innovation of the policy of spatial development in the Russian Federation. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and Practice of Social Development], 2021, no. 3, pp. 44–46 (in Russian). <https://doi.org/10.24158/tipor.2021.3.7>
27. Sokolova S. V., Safaryan A. R. Territories of advanced development: The history of formation in the Far Eastern Federal District. *Munitsipal'naya akademiya* [Municipal Academy], 2019, no. 1, pp. 180–190 (in Russian).
28. Marhejtm M. V. Constitutional models of Federal Territories: Foreign experience for Russian Prospects. *Social'no-politicheskie nauki* [Socio-political Sciences], 2020, vol. 10, no. 3, pp. 56–61 (in Russian). <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61>
29. Valentik O. N. Federal territories as an instrument of national security. *Razvitie i bezopasnost'* [Development and Security], 2021, no. 1, pp. 29–41 (in Russian). [https://doi.org/10.46960/2713-2633\\_2021\\_1\\_29](https://doi.org/10.46960/2713-2633_2021_1_29)
30. Nifanov A. N. *The Territory of the Russian Federation: Constitutional and Legal Theory*. Thesis Diss. Dr. Sci. (Jur.). Belgorod, 2020. 50 p. (in Russian).
31. 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, Federal Constitutional Law 1-FKZ of 14.03.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398; 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).

Поступила в редакцию 15.07.2021, после рецензирования 08.09.2021, принята к публикации 16.09.2021  
Received 15.07.2021, revised 08.09.2021, accepted 16.09.2021