

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

# ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Серия: Экономика, Управление, Право

2022

Том 22

Выпуск 1





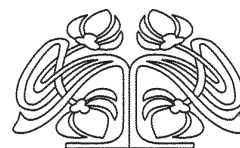
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского»

# ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия

Серия Экономика. Управление. Право, выпуск 1

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



Научный журнал  
2022 Том 22

ISSN 1994-2540 (Print)

ISSN 2542-1956 (Online)

Издается с 2007 года

## СОДЕРЖАНИЕ

### Научный отдел

#### Экономика

**Черемисинов Г. А.** Диалог о новой экономической политике:  
Дж. М. Кейнс и В. И. Ульянов-Ленин 4

**Порезанова Е. В.** Законы возникновения синергетических эффектов  
в экономике России 20

**Куклинова П. С.** Специфика развития инфляционных процессов  
в современной российской экономике 26

#### Управление

**Манахова И. В.** Обеспечение национальной экономической безопасности:  
сценарии выхода из коронакризиса 34

**Чернышова Г. Ю., Вешнева И. В., Роках Г. Е.** Моделирование динамики  
рисков региональной конкурентоспособности 42

#### Право

**Аверьянова Н. Н.** Обеспечение экологических прав граждан России –  
приоритетное направление экологической политики государства 53

**Тихонова С. В.** Концептуальные основания западной коммуникативной  
теории права: Николас Луман 60

**Куликова С. А., Киринос И. Д.** Охрана исторической памяти как институт  
конституционного права: российский и зарубежный опыт 65

**Абаева Е. А.** Место Президента РФ в конституционной системе публичной власти  
(в свете конституционной реформы 2020) 73

**Торосян Р. А., Басова А. В.** Юридическое образование как конституционная  
ценность: проблемы формирования правовой культуры студента 78

**Савченко Я. В., Нураев Т. А.** Законодательство как фактор развития  
государственно-частного партнерства в сфере информационных технологий 86

**Кондакова О. А.** Проблемы реализации антикоррупционных стандартов  
в отношении лиц, замещающих государственные должности:  
конституционно-правовой аспект 96

**Стариков С. С.** Конституционно-правовые и социально-экономические  
предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации  
и за рубежом 104

**Чулисова Ю. А.** Конституционно-правовая охрана объектов нематериального  
культурного наследия в России: проблемы и перспективы развития 114

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-rf.ru](http://www.pressa-rf.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 21.02.22.  
Подписано в свет 01.03.22.  
Формат 60×84 1/8.  
Усл. печ. л. 14,18 (15,25).  
Тираж 70 экз. Заказ 15-Т

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

© Саратовский университет, 2022



## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

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

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

- Cheremisinov G. A.** The dialogue about the new economic policy: J. M. Keynes and V. I. Ulyanov-Lenin 4
- Porezanova E. V.** The laws of the synergetic effects emergence in Russian economy 20
- Kuklinova P. S.** The specifics of the inflationary processes development in modern Russian economy 26

#### Management

- Manakhova I. V.** Ensuring national economic security: Scenarios for the coronacrisis exit 34
- Chernyshova G. Yu., Veshneva I. V., Rokakh G. E.** Modeling the dynamics of regional competitiveness risks 42

#### Law

- Averyanova N. N.** Ensuring the environmental rights of Russian citizens is a priority direction of the state's environmental policy 53
- Tikhonova S. V.** Conceptual foundations of the Western communicative theory of law: Nicholas Luhmann 60
- Kulikova S. A., Kirnosov I. D.** Protection of historical memory as an institution of constitutional law: Russian and foreign experience 65
- Abaeva E. A.** The place of the President of the Russian Federation in the constitutional system of public authority (In the light of the 2020 constitutional reform) 73
- Torosyan R. A., Basova A. V.** Legal education as constitutional value: Problems of forming the student's legal culture 78
- Savchenko Ya. V., Nuraev T. A.** Legislation as a factor in the development of public-private partnership in the sphere of information technologies 86
- Kondakova O. A.** Problems of implementation of anti-corruption standards in relation to persons holding public office: Constitutional and legal aspect 96
- Starikov S. S.** Constitutional-legal and socio-economic prerequisites and goals for the creation of federal territories in the Russian Federation and abroad 104
- Chulisova Yu. A.** Constitutional and legal protection of intangible cultural heritage objects in Russia: Problems and prospects of development 114

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА  
«ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. НОВАЯ СЕРИЯ.  
СЕРИЯ: ЭКОНОМИКА. УПРАВЛЕНИЕ. ПРАВО»**

**Главный редактор**

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

**Заместитель редактора**

Комкова Галина Николаевна, доктор юрид. 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:**

Ананьева Анна Анатольевна, доктор юрид. наук, доцент (Москва, Россия)  
Александр Анна, Ph.D., профессор (Вайоминг, США)  
Анисимов Алексей Павлович, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)  
Афанасьев Сергей Федорович, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Балаш Владимир Алексеевич, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Бенoit Уильям, Ph.D., профессор (Огайо, США)  
Василевич Григорий Алексеевич (Минск, Республика Беларусь)  
Велиева Джамиля Сейфаддиновна, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Гиверц Павел, Ph.D., область знаний Право (Иерусалим, Израиль)  
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)  
Кокин Андрей Васильевич, доктор юрид. наук, доцент (Москва, Россия)  
Красильников Олег Юрьевич, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Липинский Дмитрий Анатольевич, доктор юрид. наук, профессор (Тольятти, Россия)  
Лхагвадори Ариунаа, Ph.D., профессор (Уланбаатор, Монголия)  
Манахова Ирина Викторовна, доктор экон. наук, профессор (Москва, Россия)  
Митяева Наталья Вячеславовна, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Муравьев Николай Васильевич, Ph.D., MBA, кандидат экон. наук (Данди, Великобритания)  
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)  
Соловых Светлана Жорисовна, доктор юрид. наук, доцент (Саратов, Россия)  
Стойлова Десислава, Ph.D., профессор (Благоевград, Болгария)  
Ткаченко Ирина Николаевна, доктор экон. наук, профессор (Екатеринбург, Россия)  
Хрусталев Виталий Николаевич, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)  
Чердаков Олег Иванович, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)  
Черемисинов Георгий Александрович, доктор экон. наук, доцент (Саратов, Россия)  
Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)  
Эретин Сефика Шуле, 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)

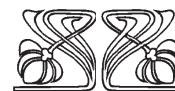
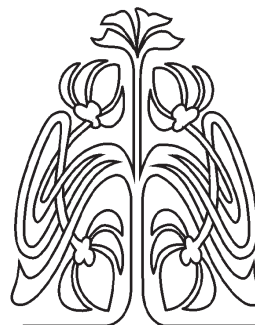
**Deputy Editor-in-Chief** – Galina N. Komkova (Saratov, Russia)

**Executive Secretaries** – Olga Yu. Chelnokova (Saratov, Russia)  
Svetlana A. Kulikova (Saratov, Russia)

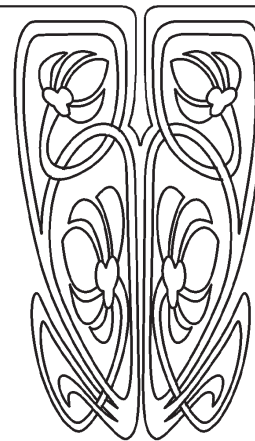
**Members of the Editorial Board:**

Anna A. Ananyeva (Moscow, Russia)  
Anne Alexander (Wyoming, USA)  
Alexey P. Anisimov (Moscow, Russia)  
Sergey F. Afanasiev (Saratov, Russia)  
Vladimir A. Balash (Saratov, Russia)  
William Benoit (Ohio, USA)  
Grigory A. Vasilevich (Minsk, Belarus)  
Jamila S. Veliyeva (Saratov, Russia)  
Pavel Giverts (Jerusalem, Israel)  
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)  
Andrey V. Kokin (Moscow, Russia)  
Oleg U. Krasilnikov (Saratov, Russia)  
Dmitry A. Lipinsky (Tolyatti, Russia)

Ariunaa Lkhagvadorj (Ulaanbaatar, Mongolia)  
Irina V. Manakhova (Moscow, Russia)  
Natalia V. Mityaeva (Saratov, Russia)  
Nikolai V. Mouraviev (Dundee, United Kingdom)  
Elena A. Orekhova (Volgskii, Russia)  
Nazir T. Razgeldeev (Saratov, Russia)  
Georgy B. Romanovsky (Penza, Russia)  
Sergey P. Sidorov (Saratov, Russia)  
Svetlana Zh. Solovykh (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)

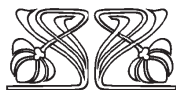
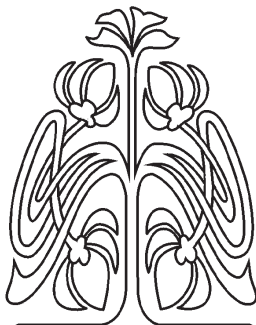


**РЕДАКЦИОННАЯ  
КОЛЛЕГИЯ**

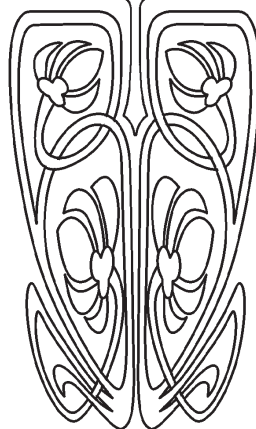




## ЭКОНОМИКА



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 4–19  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 4–19  
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-4-19>

Обзорная статья  
УДК 330.34:330.8:338

### Диалог о новой экономической политике: Дж. М. Кейнс и В. И. Ульянов-Ленин

Г. А. Черемисинов

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

Черемисинов Георгий Александрович, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики, [cheremisinov@inbox.ru](mailto:cheremisinov@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0002-5986-2866>

**Аннотация. Введение.** Особый интерес вызывает изучение достижений выдающихся личностей всемирного масштаба, которые внесли свой весомый вклад в экономическую науку, сыграли судьбоносную роль в международной истории политики и хозяйственной деятельности, заложили предпосылки для становления оригинальных школ экономической мысли, названных именами основателей. Таковыми были Джон Мейнард Кейнс и Владимир Ильич Ульянов-Ленин. **Методы и понятия.** Термин «диалог», означающий разговор, беседу, обмен репликами в устной и письменной речи, точно характеризует формат заочного общения Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина. Лично незнакомые, не испытывавшие взаимных симпатий собеседники обращались друг к другу в публикациях и публичных выступлениях, излагая и комментируя высказанные слова, озвученные мысли, совершенные дела и поступки, исповедуемые духовно-нравственные ценности и разделяемые социально-политические идеалы визави. Диалог двух выдающихся персон касался проблем выработки и реализации новой экономической политики в международной сфере и в отдельных странах. **Анализ и интерпретация.** Непосредственным поводом к началу диалога послужило издание в декабре 1919 г. книги Дж. М. Кейнса «Экономические последствия мира», в которой неоднократно упоминалась фамилия В. И. Ленина. Диалог Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина протекал не только в формате публичного обращения друг к другу с указанием фамилии собеседника, но и в скрытой форме реминисценции – воспоминания о сказанном и услышанном, написанном и воспринятом визави. **Результаты.** Взаимное общение Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина поддерживалось в режиме «Ab voce, ad rem» – от слов к делу. Высказанные собеседниками серьезные мысли, находили свое реальное воплощение.

**Ключевые слова:** Дж. М. Кейнс, В. И. Ульянов-Ленин, экономическая политика, экономическая история, история экономической мысли

**Для цитирования:** Черемисинов Г. А. Диалог о новой экономической политике: Дж. М. Кейнс и В. И. Ульянов-Ленин // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 4–19. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-4-19>

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

Review

The dialogue about the new economic policy: J. M. Keynes and V. I. Ulyanov-Lenin

G. A. Cheremisinov

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

Georgy A. Cheremisinov, [cheremisinov@inbox.ru](mailto:cheremisinov@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0002-5986-2866>





**Abstract. Introduction.** It is particularly interesting to study the achievements of outstanding personalities on the world scale, those who made a significant contribution to economic science, played a crucial role in the international history of politics and economic activity, laid the prerequisites for the formation of original schools of economic thought, which were named after their founders. Such personalities were John Maynard Keynes and Vladimir Ilyich Ulyanov-Lenin. **Methods and concepts.** The term “dialogue”, meaning a conversation, an exchange of statements in spoken and written speech, precisely characterizes the format of correspondence communication between J. M. Keynes and V. I. Lenin. Having no personal acquaintance with each other, no mutual sympathies, the interlocutors addressed each other in publications and public speeches, setting out and commenting on the words and thoughts, deeds and actions, moral values, social and political ideals shared by the vis-a-vis. The dialogue between the two prominent persons dealt with the problems of developing and implementing a new economic policy in the international sphere and in certain countries. **Analysis and interpretation.** The immediate reason for the beginning of the dialogue was the publication of J. M. Keynes' book “Economic Consequences of Peace” in December 1919, which repeatedly mentioned the name of V. I. Lenin. The dialogue of J. M. Keynes and V. I. Lenin took place not only in the format of publicly addressing each other, indicating the name of the interlocutor, but also in a hidden form of reminiscence – memories of what was said and heard, written and perceived by the counterpart. **Results.** The communication between J. M. Keynes and V. I. Lenin was maintained in the “Ab voce, ad rem” mode – from words to deeds. Serious thoughts expressed by the interlocutors found their real embodiment.

**Keywords:** J. M. Keynes, V. I. Ulyanov-Lenin, economic policy, economic history, history of economic thought

**For citation:** Cheremisinov G. A. The dialogue about the new economic policy: J. M. Keynes and V. I. Ulyanov-Lenin. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 4–19 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-4-19>

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

Светлой памяти  
Владимира Викторовича Булатова  
посвящается

## Введение

Предметом исследования истории экономической мысли чаще всего оказываются воззрения ученых, общественных деятелей, научных школ на проблемы теории и истории экономики. Особый интерес вызывает изучение достижений выдающихся личностей всемирного масштаба, которые внесли свой весомый вклад в экономическую науку, сыграли судьбоносную роль в международной истории политики и хозяйственной деятельности, заложили предпосылки для становления оригинальных школ экономической мысли, названных именами основателей. И уж совсем необычным представляется рассмотрение исторических прецедентов, в которых столь неординарные личности вели диалог по широкому спектру вопросов экономической теории и политики, формирования направлений политико-экономической мысли. Таковыми были Джон Мейнард Кейнс – английский экономист, государственный служащий, дипломат, преподаватель высшей школы, участник переговоров на Версальской мирной конференции по итогам Первой мировой войны, один из инициаторов создания Бреттон-Вудской валютной системы, вдохновитель развития научного направления фундаментальной экономической мысли, получившего название «кейнсианство», и Владимир Ильич Ульянов-Ленин – революционный государственный деятель, первый председатель правительства (СНК) РСФСР, организатор Союза Советских Социалистических Республик, основатель «ленинизма» – направления политико-экономической мысли, формировавшегося по ходу бурной общественной активности автора

и охватывавшего теоретико-методологические проблемы экономической науки, практические вопросы социально-экономической политики и хозяйственного строительства.

## Методы и понятия

Термин «диалог», означающий разговор, беседу, обмен репликами в устной и письменной речи, точно характеризует формат заочного общения Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина. Лично незнакомые, не испытывавшие взаимных симпатий собеседники обращались друг к другу в публикациях и публичных выступлениях, излагая и комментируя высказанные слова, озвученные мысли, совершенные дела и поступки, исповедуемые духовно-нравственные ценности и разделяемые социально-политические идеалы визави. Каждый писал или говорил о другом по собственному усмотрению, не ожидая и не получая ответных реплик. И все-таки из взаимных высказываний сложился достаточно связанный разговор, диалог, сосредоточенный вокруг проблем новой экономической политики в самом широком ее понимании.

Словосочетание «новая экономическая политика» в рассматриваемом контексте позволяет передать многомерность предмета исторического исследования. Новизна проблематики экономической политики обуславливалась не столько «злой судьбой» хронологически сменявших друг друга событий, сколько наступившей после военного лихолетья сменой эпох. Завершение Первой мировой войны означало переход от международной хозяйственной системы, сформировавшейся в XIX в., к новому экономическому порядку, к необходимости выработки и проведения новой экономической политики в условиях чрезвычайных разрушений хозяйственного механизма, потерь населения и хозяйственных ресурсов, смены



гегемона мировой экономики. Возникли новые масштабные политико-экономические проблемы: огромной взаимной финансовой задолженности государств-участников войны, разрыва хозяйственных связей, катастрофического падения производства, развала денежной системы, режима порочного круга сохранения кризисной депрессии макроэкономической конъюнктуры. Революционные потрясения привели к возникновению новой социально-экономической системы в России.

Новая экономическая политика имела два измерения – международные отношения и правительственное управление внутри государств. Дж. М. Кейнс говорил о насущности новой политики восстановления экономики Европы с участием нового мирового гегемона – США, о неизбежности отказа от компенсационных выплат по накопившимся взаимным долговым обязательствам европейских стран, о выгоде налаживания сотрудничества Германии и России для решения задач возрождения их национальных хозяйств. В. И. Ленин прислушивался к мудрым советам английского специалиста и учитывал их на исходе Гражданской войны при обосновании правомерности отказа Советской России от выплат по международным долговым обязательствам царской власти и Временного правительства, при переходе от деградации натурального военно-коммунистического хозяйства к новой экономической политике, получившей аббревиатуру «нэп». Диалог двух выдающихся персон касался проблем выработки и реализации новой экономической политики в международной сфере и в отдельных странах.

### **Анализ и интерпретация**

Непосредственным поводом к началу диалога послужило издание в декабре 1919 г. книги Дж. М. Кейнса «Экономические последствия мира» («The Economic Consequences of the Peace» – в русском переводе «Экономические последствия Версальского мирного договора»), посвященной результатам переговоров на Версальской мирной конференции по итогам Первой мировой войны. Название книги имело глубокое смысловое значение. По мнению ее автора, попытки полностью осуществить мероприятия, предусмотренные Версальским мирным договором, заключенным 28 июня 1919 г., способны были вызвать разрушения европейской экономики, сопоставимые с разрушениями, нанесенными войной.

Дж. М. Кейнс размышлял о взаимодействии материальных, естественных факторов и духовно-нравственных, идеологических причин в политических и социально-экономических процессах. Интересным было рассуждение англичанина об

исторической судьбе России, в контексте которого упоминался В. И. Ленин. Великие исторические события нередко бывали результатами вековых перемен в численности населения и прочих фундаментальных экономических причин, постепенное действие которых ускользало от внимания современных наблюдателей, видевших в событиях следствие фанатизма атеистов или ошибок государственных людей. Чрезвычайные происшествия последних двух лет в России, колоссальное потрясение общества, которое опрокинуло все, что казалось наиболее прочным: религию, основы собственности, землевладение, политический порядок и сословную иерархию, – оказались, быть может, гораздо более следствием роста населения, нежели деятельности Ленина или заблуждений императора Николая II. Возможно, что разрушительные силы чрезмерной плодовитости расы играют большую роль в разрыве оков, налагаемых на народ условностями, нежели могущество идей или ошибки автократии [1, с. 6].

Та же тема угрозы перенаселения и порождаемых им экологических, социальных и военно-политических конфликтов стала отправной точкой следующего обращения к фигуре В. И. Ленина. Дж. М. Кейнс утверждал, что многие катастрофы в истории, которые на целые столетия отбросили назад прогресс человечества, были реакцией на внезапное исчезновение благоприятных условий, допустивших рост населения сверх того количества, которое могло быть прокормлено. Аналогичная ситуация сложилась в Европе после заключения Версальского мирного договора. Послевоенное положение европейских стран характеризовалось: абсолютным понижением производительности; расстройством транспорта, обмена и доставки продуктов к местам потребления; невозможностью закупать необходимое количество материалов и продовольствия за океаном и в России. О масштабах возникшей проблемы говорила экспертная оценка, согласно которой население Европы более чем на 100 млн человек превышало то количество, которое могло прокормиться без подвоза извне. Это «избыточное» население жило за счет внешней торговли [1, с. 105, 106].

Ключевой проблемой, препятствующей восстановлению постоянной циркуляции производства и обмена посредством внешней торговли, было расстройство денежно-кредитной сферы и государственных финансов. Чтобы показать всю серьезность последствий деградации денежного обращения в Европе, Дж. М. Кейнс вовлекал в научно-публицистический диалог В. И. Ленина, образ которого ассоциировался с революционной катастрофой в России.



Стилистической особенностью диалога была ирония в обращении к предполагаемым собеседникам. Необычность тирады английского экономиста заключалась в отсутствии указания на источник цитирования или заимствования, из-за чего у читателей могли возникнуть сомнения в достоверности слов, приписываемых вождю российских большевиков как апокриф.

Дж. М. Кейнс писал: «Как говорят, Ленин заявил, что наилучшим средством расстроить капиталистическую систему является разложение системы денежного обращения. Непрерывно производя все новые выпуски кредитных билетов, правительство может тайно и незаметно конфисковать значительную часть богатств своих подданных. ... Этот процесс многих доводит до нищеты, он также обогащает некоторых. Зрелище такого произвольного перераспределения богатств подрывает ... обеспеченность порядка, ... веру в справедливость существующего распределения богатств. Те, кому эта система приносит неожиданную прибыль, помимо их собственных заслуг ... превращаются в “спекулянтов”, которые станоятся предметом ненависти как буржуазии, разоренной ростом бумажного обращения, так и пролетариата. По мере того, как увеличивается количество бумажных денег и действительная ценность денег изменяется с каждым месяцем, все постоянные отношения между должником и кредитором, которые образуют ... основу капитализма, приходят в такое внутреннее расстройство, что теряют почти всякий смысл, и процесс накопления богатства вырождается в азартную игру или лотерею. Ленин без сомнения прав. Не может быть более хитрого, более верного средства для того, чтобы опрокинуть основу общества, чем расстройство денежного обращения» [1, с. 106].

Дж. М. Кейнс размышлял о причинах, которые побудили правительства пойти по пути социальной и хозяйственной деградации, и о трудностях возвращения к упорядоченной жизни мирного времени. В конце войны и после ее завершения европейские правительства из нужды или по неумению делали то, что большевик хотел бы делать предумышленно. Проявляя в своих методах не только слабость, но легкомыслие, они старались направить против класса капиталистов-предпринимателей, активного и конструктивного элемента капиталистического общества, прозванного «спекулянтами», народное негодование, вызванное следствиями их губительных методов, делали еще один шаг по пути рокового процесса, который сознательно придумал тонкий ум Ленина. Эти правительства в скором времени сделают невозможным продолжение социального и экономического порядка XIX в. Но чем заменить его, они себе не представляют [1, с. 107, 108].

Дж. М. Кейнс писал о России не как праздный сторонний наблюдатель, а как британский государственный служащий, активно участвовавший в военно-политических и социально-экономических делах Российского государства, но прекративший эту внешнеполитическую деятельность к моменту написания книги «Экономические последствия мира».

В феврале 1917 г. Дж. М. Кейнс был назначен главой нового подразделения «А», созданного на базе финансового отдела Казначейства Великобритании для работы с внешними финансами. Необходимость формирования специального отдела регулирования международных финансовых потоков возникла в 1916 г., когда иссякли собственные ресурсы Англии для покрытия своих военных расходов и предоставления займов на военные нужды союзникам, в первую очередь Франции и России. Способность Британии воевать на континенте оказалась в полной зависимости от американского правительства, а стабильность валют стран Антанты и их международных финансовых взаимоотношений обеспечивалась возможностью англоязычных заимствовать у США достаточное количество долларов на оплату союзнических расходов [2, с. 369, 373].

Краткое резюме государственной деятельности английского ученого-экономиста в рассматриваемом периоде, сделанное его биографом, весьма показательное. Служебное продвижение Дж. М. Кейнса предоставило ему возможность находить утешение своим «антицаристским чувствам» в российских событиях. Февральская революция 1917 г. в России заметно ободрила казначейского клерка. Постепенное втягивание в войну Америки и перспективы выхода из нее России обещали облегчение финансовой напряженности. После июля 1917 г. Дж. М. Кейнс начал отказывать Временному российскому правительству в новых кредитах. Документальных свидетельств о том, как он принял Октябрьскую революцию 1917 г., не сохранилось. Его последним вмешательством в российские дела стала разработка действовавшей с 1918 по 1920 г. схемы валютного управления для белого правительства в Архангельске [2, с. 373, 374]. Впрочем, последний факт биографического описания не хуже документальных подтверждений свидетельствовал об отношении Дж. М. Кейнса к правительству большевиков во главе с В. И. Лениным, захватившему власть в результате Октябрьской революции.

Предпосылки интервенции стран Антанты на российский Север возникли в разгар мировой войны. Непосредственным поводом к такому развороту событий послужило заключение 15 декабря 1917 г. перемирия между Советской Россией и Германией с ее союзниками, а также





начало переговоров о заключении Брестского мира. Государства Антанты не признали революционную Советскую власть, считали большевиков прогерманским правительством, и 20–23 декабря 1917 г. в ходе обсуждения возможности военной интервенции в Россию было выработано англо-французское соглашение о разграничении сфер влияния при осуществлении вмешательства в российские дела.

Высший военный совет Антанты 1–3 июня 1918 г. принял решение о занятии союзными войсками Мурманска и Архангельска, об отправке на Русский Север контингента британских, французских, американских и итальянских военных. Два отряда кораблей, вышедших из Мурманска 30 и 31 июля 1918 г., обеспечили высадку войск Антанты в Архангельске 2 августа 1918 г. При содействии интервентов было создано антибольшевистское правительство Севера России [3, с. 66–68].

Мотивы и цели иностранной интервенции и доводы в пользу ее обоснования и оправдания были разнообразными и неструктурированными. Их перечень в специальной научной литературе представлен развернуто. Прежде всего, страны Согласия руководствовались военно-стратегическими соображениями, стремлением восстановить Восточный фронт и вновь ввергнуть Россию в мировую войну, захватив морские порты и плацдарм Северного края, защитить созданные там иностранные военные склады. Союзники старались воспользоваться в своих интересах местническими и сепаратистскими настроениями региональных политиков, оказать помощь русским в организации вооруженных сил белой армии на Севере. Антибольшевистская направленность государств Антанты объяснялась неприятием прогерманской внешнеполитической ориентации Советского правительства и политико-идеологическими соображениями: отрицанием идей и политических действий коммунизма, страхом глобального распространения революционного террора. Однако позиция союзников была противоречивой – борьба с коммунизмом до победного конца соседствовала с попытками содействия диалогу и примирению враждующих группировок в России. Не менее важным, но не афишируемым мотивом интервенции были экономические интересы держав Согласия, борьба за раздел сфер их влияния в России. Богатейшие ресурсы, возможности получить выгодные лесные и железнодорожные концессии, контроль над двумя портами (Архангельском и незамерзающим Мурманском) поощряли интервенцию в северный регион с целью приобрести надежную залоговую гарантию погашения предоставленных России займов. Как политический вызов

был воспринят отказ от возмещения Советской властью иностранных долговых обязательств, законодательно оформленный «Декретом об аннулировании государственных займов» от 3 февраля 1918 г. [3].

Иностранные интервенты стали инициаторами, вдохновителями, организаторами и соучастниками Гражданской войны в России. Об этом говорил В. И. Ленин, выступая 29 июля 1918 г. на объединенном заседании ВЦИК, Московского совета, Фабрично-заводских комитетов и профессиональных союзов Москвы: «Из этого соединенного усилия англо-французского империализма и контрреволюционной русской буржуазии вытекло то, что война гражданская у нас теперь ... слилась с войной внешней в одно неразрывное целое. <...> Это одна война, надвигающаяся на Россию. <...> Мы теперь воюем с англо-французским империализмом и со всем, что есть в России буржуазного, капиталистического, что делает усилие, чтобы сорвать все дело социалистической революции и втянуть нас в войну» [4, с. 13, 17].

Ведущую роль в интервенции на Русском Севере играла Великобритания, считавшая регион своей сферой влияния. Британское руководство курировало ключевые вопросы военной политики и жизнеобеспечения Северного края, финансировало львиную долю расходов союзников. Англичане командовали экспедиционным корпусом и всеми вооруженными силами на Севере, составляли основу интервенционистского контингента и морского соединения военных судов, Онежской озерной и Северо-Двинской речной флотилий. Британские генералы, дипломатические представители и глава Эмиссионной кассы обеспечивали существование местного правительства, управляли Северной областью в оккупационном режиме [3, с. 178, 179].

Проблема восстановления денежно-финансовой системы возникла после вывоза из Архангельска большевиками всех денежных средств казначейства. Местное правительство приняло решения о заимствовании денежных средств у кооперативных организаций, штемпелевании чеков Архангельского отделения Госбанка – «моржовок», о выпуске краткосрочных обязательств «Займа доверия»; но англичане посчитали принятые меры недостаточными [3, с. 80].

Дж. М. Кейнс разработал проект системы денежного обращения Северной России на основе обеспеченной золотом эмиссии Банком Англии «северных рублей», который был отправлен в Архангельск 31 августа 1918 г. [3, с. 81]. Предложенная схема циркуляции северных рублей во многом напоминала систему обращения индийской валюты – рупии. Анг-



лийскому экономисту пригодился полученный в начале его карьеры опыт государственной службы в Управлении по делам Индии [2, с. 218].

Дж. М. Кейнс смог разглядеть в денежной системе Индии, вопреки господствовавшему мнению о ней как о половинчатом или «прихрамывающем» золотом стандарте, прообраз валюты будущего – золотообменный стандарт, который позволяет экономить золото во внутренних и международных расчетах, повышает эластичность денег в зависимости от потребностей бизнеса и государственной власти. Золото, необходимое для платежей за границу, дешевле получать в одном из финансовых центров мира, открыв кредит, который по первому требованию можно конвертировать в золото. Британский экономист уловил тенденцию эволюции денег, предвидел смену международного золотого стандарта более привлекательной системой, основанной на бумажных деньгах, имеющих паритет с золотом, искусственно поддерживаемый за счет зарубежных кредитов одного из центров резервной валюты [2, с. 312, 314].

Мысли, высказанные накануне Первой мировой войны, Дж. М. Кейнсу удалось воплотить в конце Второй мировой войны, при создании в 1944 г. международной Бреттон-Вудской валютной системы. Факт активного участия английского экономиста в работе и принятии решений Бреттон-Вудской Валютно-финансовой конференции Объединенных Наций широко известен. Возможно, что успешное завершение усилий по созданию золотообменной денежной системы было подготовлено опытом практической апробации аналогичной системы денежного обращения при финансировании антибольшевистского правительства в Архангельске в период иностранной интервенции на Русском Севере в 1918–1919 гг.

Проект Дж. М. Кейнса был принят. Временное правительство Северной области 11 ноября 1918 г. учредило Государственную эмиссионную кассу, которая стала выпускать заготовленные в Лондоне «северные рубли». Они обеспечивались депозитом в валюте Банка Англии и эмитировались по твердому курсу – 40 рублей за 1 фунт стерлингов. Британцы должны были покупать новые денежные знаки для своих нужд, а архангельское правительство получало займы в размере одной трети от выпускаемых «северных рублей» под гарантию лесных ресурсов Северной России [3, с. 105].

Результаты двух эмиссий «северных рублей», произведенных в конце 1918 г. и в 1919 г., оказались противоречивыми. Выпуск твердой валюты, пригодной для внутренних и внешних расчетов, сопровождался завязыванием большого

узла трудноразрешимых проблем в условиях военного времени и сохранения обременительного дефицита бюджета Временного правительства Северной области. Попытки британских представителей добиться скорейшей и полной замены «северными рублями» находившихся в обращении иных денежных знаков не увенчались успехом [3, с. 105, 106].

Положение Северного края определялось критическим состоянием финансов ее временной администрации, неспособной самостоятельно вести дорогостоящую войну, полностью зависимой от союзников, особенно от англичан, от снабжения товарами из-за рубежа. Финансовая политика правительства привела экономику и население Северного края к краху и стала одной из главных причин, побудивших союзников к прекращению иностранной интервенции и выводу из области своих войск [3, с. 152–154].

В августе 1919 г. началась эвакуация иностранных войск с Русского Севера. 27 сентября последние корабли с военными союзников оставили за бортом Архангельск, а 12 октября корабли интервентов покинули Мурманск. Военная интервенция стран Антанты на Севере России завершилась. Падение антисоветского Севера стало вопросом времени [3, с. 123, 127, 155, 160–163].

Эвакуация войск союзников с Русского Севера совпала по времени с крупными успехами белой армии на других фронтах. Возможно поэтому Дж. М. Кейнс написал в «Экономических последствиях мира» о том, что большевизм сгорел в пламени Гражданской войны [1, с. 114]. Однако к концу осени 1919 г. обстановка на фронтах Гражданской войны коренным образом изменилась в пользу советской Красной армии. И для соучастника организации неудавшейся английской интервенции в Архангельске тема свержения в Советской России правительства большевиков во главе с В. И. Лениным к концу 1919 г. стала уже не столь актуальной.

Бесславная военная кампания англичан на Русском Севере переориентировала мировоззрение Дж. М. Кейнса в сторону признания советской державы как новой исторической реальности и целесообразности полноценного возвращения российской экономики в систему международного разделения труда с выгодой для европейских стран.

В последней главе «Экономических последствий мира», названной «Средства восстановить Европу», Дж. М. Кейнс предложил обсудить разработанную им программу, состоящую из четырех пунктов: пересмотр мирного договора; погашение взаимной задолженности союзников;





международный заем; отношения Центральной Европы к России. Второй и четвертый пункты заявленной программы непосредственно затрагивали российские политико-экономические интересы [1, с. 117].

Ученый-экономист попытался убедить политических лидеров решить проблемы взаимной задолженности союзных государств самым быстрым и радикальным образом – полным уничтожением вызванной потребностями войны задолженности между правительствами стран Согласия. Огромный военный долг представлял угрозу устойчивости финансового положения европейских стран, и отказ от платежа превращался в важный политический вопрос. Колоссальный и хаотический ворох бумажных обязательств был наследством, завещанным финансами военного времени внутри стран и за границей. В конце войны каждый оказался должен своему соседу огромные суммы денег. Германия должна громадные деньги репараций союзникам; союзники должны громадные суммы Великобритании; а Великобритания должна огромные деньги Соединенным Штатам. Все положение оказалось искусственным, запутанным и несносным. Надо было освободиться от этих бумажных пут [1, с. 123, 127].

Подводя итоги обсуждению злободневных вопросов послевоенной жизни, Дж. М. Кейнс фактически констатировал, что Россия всегда была одним из важнейших узлов международных политико-экономических отношений в Европе, и деструктивные стремления ограничить ее внешнюю политическую и экономическую деятельность на континенте наносят ущерб европейским странам. Разговор о способах восстановления экономической жизни Европы затронул ряд особенно важных сторон «русской проблемы».

Первый пакет обсуждаемых вопросов касался внешнеполитических и военных аспектов: вмешательства иностранных государств в Гражданскую войну на территории России с целью свержения власти большевиков; возможного военного союза России и Германии; блокады Советской России, отказавшейся платить по своим зарубежным государственным долговым обязательствам.

Дж. М. Кейнс убеждал, что страх в известных кругах от возможного соединения военных сил России и Германии не имеет оснований. Действительное единство целей между Лениным и германским правительством, представлявшим преимущественно средние классы страны, немыслимо. Те же самые круги еще более трепетали перед успехами большевизма; но этим людям следует признать, что единственные реальные силы для борьбы с большевизмом

внутри России – контрреволюционеры, а вне ее – восстановление порядка и власти в Германии. Сторонники прямого и косвенного вмешательства в русские дела впадали в противоречие со своими целями [1, с. 131, 132].

Объективной основой для понимания возможного восстановления отношений Центральной Европы с Россией было сложившееся международное разделение труда. На протяжении полувека до Первой мировой войны вокруг Германии группировалась европейская экономическая система. Ускорявшийся рост экономики Германии доставлял ее соседям возможность сбыта продуктов, взамен которых немецкие предприниматели удовлетворяли их потребности по низким ценам. Германия была первым покупателем у России и первым поставщиком товаров для России. В экспортных потоках Германии в 1913 г. Россия занимала третье место, уступая только Великобритании и Австро-Венгрии, а в импортных потоках – второе место, уступая только США [1, с. 7, 8, 85].

До войны Западная и Центральная Европа получала из России значительную часть необходимого ей зернового хлеба. Поэтому блокада России, провозглашенная в 1919 г. союзниками, представляла неразумную и близорукую меру. По мнению Дж. М. Кейнса, западные страны блокировали не столько Россию, сколько самих себя [1, с. 133].

Процесс оживления российского вывоза будет медленным, ибо низкая производительность русского крестьянина не создает излишка для вывоза в довоенном масштабе. Основные причины бедственного положения: недостаток сельскохозяйственного инвентаря и вспомогательных средств; отсутствие стимулов производства из-за невозможности крестьянина обменивать свои продукты на скудные товары городской промышленности; разруха транспорта мешает накоплению излишков на местах, в центрах распределения [1, с. 133].

Английский экономист не видел иной возможности восстановления производительности российского сельского хозяйства кроме посредства германской предприимчивости и организации. Такая задача по географическим и иным условиям не по силам англичанам, французам и американцам; у них нет ни стимулов, ни необходимых средств [1, с. 133].

Собственный интерес англичан, утверждал Дж. М. Кейнс, требует, чтобы скорее германские агенты и организаторы смогли в каждой русской деревне привести в движение мотивы к экономической деятельности. Этот процесс не зависит от форм правящей власти в России. Если в условиях единого мирового рынка англичане будут препятствовать Германии обмениваться продуктами



с Россией и питаться, ей придется конкурировать с ними, домогаясь продуктов Америки. Чем легче англичанам удастся разорвать экономические отношения между Россией и Германией, тем сильнее они понизят свой собственный уровень жизни и увеличат серьезность своих внутренних проблем. Аргументы говорят против политики экономического развала великих государств [1, с. 133, 134].

Книга «Экономические последствия мира» была издана 12 декабря 1919 г., а уже к августу 1920 г. ее мировые продажи превысили 100 тысяч экземпляров, и она была переведена на более чем десяток языков [2, с. 427, 439]. Появление названной публикации в России глубоко взволновало В. И. Ленина и побудило советского политического лидера к началу заочного диалога с Дж. М. Кейнсом. Высказывания В. И. Ленина о Дж. М. Кейнсе несли на себе отпечаток текущего политико-экономического момента, и их восприятие и интерпретация предполагают понимание исторического контекста.

Обращение В. И. Ленина к Дж. М. Кейнсу и его ставшей бестселлером книге, вероятно, имело несколько поводов, среди которых допустимо предположить личные мотивы и профессиональную политическую деятельность. Личный интерес мог возникнуть из-за неоднократного упоминания английским экономистом фамилии В. И. Ленина, причем в корректной, уважительной форме. Публикацию «Экономических последствий мира» можно было считать неофициальным признанием международного статуса Советской России и ее политического руководителя, что было чрезвычайно важно в условиях объявленной Верховным советом Антанты 10 октября 1919 г. торговой блокады нашей страны. Снятие блокады в январе 1920 г. не сопровождалось дипломатическим признанием правительства большевиков.

Будучи профессиональным политиком, В. И. Ленин не мог пропустить обсуждение Дж. М. Кейнсом важнейших геостратегических проблем: полномасштабного возвращения России в послевоенную систему международного разделения труда и внешней торговли; репарационных платежей и погашения взаимной финансовой задолженности союзников; отказа правительства большевиков от уплаты по российским государственным долговым обязательствам; прекращения Великобританией экономически невыгодной блокады России; налаживания взаимовыгодного российско-германского сотрудничества.

Исключительно высоко оценил В. И. Ленин практическую полезность книги Дж. М. Кейнса «Экономические последствия мира». В письме Е. А. Преображенскому 29 июня 1920 г. В. И. Ленин дал указание: «Заставьте Государственное

издательство быстро издать (с сокращениями) книгу Keynes: “The economic consequences of the peace”» [5]. В телефонограмме Л. Б. Каменеву 17 июля 1920 г. Ленин распорядился: «Надо обратить наибольшее внимание на то, чтобы собирать английскую литературу, посвященную доказательству того, что английской буржуазии выгоднее торговые соглашения с советскими республиками, чем бездоходные и даже разорительные попытки подавить их. <...> Через особых людей надо организовать систематический сбор, закупку, не жалея денег, и посылку нам ... книг, статей, брошюр, вырезок из газет ... по вопросам новейшей экономики. Как образец может служить книга Кейнса “Экономические последствия мира”» [6, с. 241].

Если в вышеуказанных управленческих директивах книга и фамилия Дж. М. Кейнса были упомянуты однократно, то в «Докладе о международном положении и основных задачах Коммунистического Интернационала» 19 июля 1920 г. многократное обращение к английскому экономисту-дипломату охватило почти четверть текста публичного выступления вождя большевиков.

Главной обсуждаемой проблемой была взаимная финансовая задолженность стран после окончания Первой мировой войны. В. И. Ленин говорил: «Мы знаем, что долги главных европейских государств выросли с 1914 по 1920 г. не меньше, чем в семь раз. Приведу ... один экономический источник, который приобретает особенно большое значение, это – Кейнс, английский дипломат, автор книги “Экономические последствия мира”, который по поручению своего правительства участвовал в версальских мирных переговорах, наблюдая их непосредственно с чисто буржуазной точки зрения, шаг за шагом изучал дело детально и, как экономист, принимал участие в совещаниях. Он пришел к выводам, которые сильнее, нагляднее, назидательнее, чем любой вывод коммуниста-революционера, потому что выводы делает заведомый буржуа, беспощадный противник большевизма, который он себе рисует, как английский мещанин, в уродливом свирепом, зверском виде. Кейнс пришел к выводам, что Европа и весь мир с Версальским миром идут к банкротству. Кейнс ушел в отставку, он в лицо правительству бросил свою книгу и сказал: вы делаете безумие» [7, с. 219].

Далее В. И. Ленин, ссылаясь на авторитет Дж. М. Кейнса, подтвердил обоснованность и справедливость отказа России от оплаты государственных долговых обязательств: «Недавно, когда Красин имел случай беседовать с Ллойд Джорджем, как представитель Российского советского правительства, на тему о долговых договорах, он наглядно выяснил ученым и политикам, вождям





английского правительства, что если они рассчитывают и долги получить, то они в странном заблуждении находятся. И заблуждение это вскрыл уже английский дипломат Кейнс. Дело ... не в том, что русское революционное правительство не хочет платить долгов. Какое угодно правительство не могло бы заплатить, потому что эти долги есть ростовщический начет на то, что уже 20 раз оплачено, и этот же самый буржуа Кейнс, нисколько не сочувствующий русскому революционному движению, говорит: “Понятно, что этих долгов считать нельзя”» [7, с. 220].

С революционным настроением в соответствии с духом международного коммунистического форума В. И. Ленин вступал в заочный диалог с Дж. М. Кейнсом: «Нас ... эти долги не беспокоят, потому что мы немножко раньше, чем появилась книжка Кейнса, последовали его прекрасному совету – все долги аннулировали. Кейнс только обнаруживает при этом обычную ... странность: давая свой совет аннулировать все долги, он говорит, что ... Франция только выиграет, ... Англия потеряет не очень много, ибо все равно с России ничего не возьмешь; порядком потеряет Америка, но Кейнс рассчитывает на американское “благородство”! На этот счет мы разойдемся во взглядах с Кейнсом и с другими мещанскими пацифистами» [7, с. 221].

Своеобразным ответом на пассаж Дж. М. Кейнса в «Экономических последствиях мира» о словах Ленина про инфляцию, разрушающую капиталистическую экономику, были рассуждения советского лидера о том, что чрезвычайное понижение ценности денег ведущих европейских держав «показало, как “механика” мирового капиталистического хозяйства распадается целиком. Тех торговых отношений, на которых держится при капитализме получение сырья и сбыт продуктов, нет возможности продолжать ... в силу изменения стоимости денег. <...> И тот же Кейнс, прошедший огонь и воду, и медные трубы версальских переговоров, вынужден признать эту невозможность, несмотря на всю его непреклонную решимость защищать капитализм, несмотря на всю его ненависть к большевизму» [7, с. 223].

И сразу же после такой неоднозначной характеристики английского ученого В. И. Ленин использует его как союзника в политической агитации: «Я не думаю, чтобы хоть одно коммунистическое или вообще революционное воззвание могло по своей силе сравниться с теми страницами у Кейнса, где он рисует Вильсона и “вильсонизм” на практике. Вильсон был идолом мещан и пацифистов вроде Кейнса..., которые ... надея[ли]сь, что Вильсон спасет “социальный мир”, примирит эксплуататоров с эксплуатируемыми, осуществит социальные реформы. Кейнс разоблачил

наглядно, как Вильсон оказался дурачком, и все эти иллюзии разлетелись в прах при первом же соприкосновении с деловой, деятельной, купцовской политикой капитала в лице господ Клемансо и Ллойд Джорджа» [7, с. 223–224].

На волне полемики и риторики, вовлекая в разговор Дж. М. Кейнса, В. И. Ленин обозначил вектор дальнейших внешнеполитических шагов России по налаживанию взаимовыгодных отношений с Германией: «Кейнс ... вышел в отставку и бросил своему правительству в лицо книгу, это правительство изобличающую. <...> Буржуа Кейнс говорит, что англичане должны для спасения своей жизни, для спасения английского хозяйства добиться, чтобы между Германией и Россией возобновились свободные торговые отношения! Каким же образом можно этого добиться? Таким образом, что аннулировать все долги, как предлагает Кейнс!» [7, с. 225–226].

Особенности рассматриваемого исторического периода заключались в том, что российская экономика к концу Гражданской войны деградировала до натурального, почти безденежного хозяйства, до натурального налогообложения и формирования бюджета в режиме продовольственной разверстки, до фактического прекращения внешней торговли, до развала важнейших отраслей промышленности и падения сельского хозяйства. По мере деградации национальной экономики усиливалась роль государства в поддержании ее жизнедеятельности: частная собственность замещалась государственной собственностью в процессе национализации, товарно-денежные, рыночные механизмы экономического регулирования замещались директивно-плановым управлением, ориентированным на натуральные показатели. Формирование аномальной, чрезвычайной экономической системы дополнялось примитивной, ортодоксальной коммунистической идеологией, которая была антагонистически направлена на дальнейшее разрушение капиталистической системы внутри отдельных стран и во всем мире.

В столь непростой ситуации руководству Советского государства пришлось повернуть колесо истории вспять, в направлении перехода к мирной жизни, к разработке новой экономической политики внутри страны и на международной арене.

Резкий разворот политического курса – отказ от призывов к мировой революции и приглашение к налаживанию взаимовыгодного сотрудничества для послевоенного восстановления мирового хозяйства и национальных экономик – стал поводом для очередного разговора о Дж. М. Кейнсе в «Докладе о концессиях», который делал В. И. Ленин 6 декабря 1920 г. на Собрании актива Московской организации РКП(б): «Если внимательно про-



читать ... декрет от 23 ноября о концессиях, вы увидите, что мы подчеркиваем значение мирового хозяйства и делаем это умышленно. <...> Для восстановления всемирного хозяйства нужно использовать русское сырье. <...> Это признает чистейший буржуа, изучающий экономику и смотрящий с чисто буржуазной точки зрения, это признает Кейнс, который написал книгу “Экономические последствия мира”» [8, с. 69–70].

Диалог Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина протекал не только в формате публичного обращения друг к другу с указанием фамилии собеседника, но и в скрытой форме реминисценции – воспоминания о сказанном и услышанном, написанном и воспринятом визави. Основанием для необычного суждения может служить интерпретация одной из самых известных и противоречивых работ В. И. Ленина «О продовольственном налоге (Значение новой политики и ее условия)», датированной 21 апреля 1921 г., изданной отдельной брошюрой и переведенной на немецкий, английский и французский языки в том же году.

Некоторые положения, выдвинутые В. И. Лениным в брошюре «О продовольственном налоге», либо напоминают фрагменты рассуждений Дж. М. Кейнса в книге «Экономические последствия мира», либо звучат как отклики и даже формулируются как практические мероприятия, признающие прагматичную целесообразность и пользу адресованных российскому руководству советов английского экономиста.

В. И. Ленину пришлось решать непростую двуединую задачу: во-первых, унять ретивых противников предлагаемых мероприятий новой экономической политики (нэп), доказать ревнивым приверженцам ортодоксальной коммунистической идеологии, что возвращение к капиталистическому предпринимательству на основе частной собственности и рыночных регуляторов хозяйственной деятельности не означает отказа от социалистической (социально ориентированной) политики государственной власти большевиков; во-вторых, привести аргументы в пользу заинтересованности Советского правительства в развитии долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества с крупным бизнесом ведущих мировых, особенно европейских держав. Переплетение обеих сюжетных линий пронизывало всю рассматриваемую публикацию, которая далеко выходила за рамки политической риторики, содержала глубокий теоретико-методологический и научно-практический, макроэкономический и институциональный анализ послевоенной российской экономики в контексте международного хозяйства.

Анализируя состояние экономики России, В. И. Ленин объяснил место государства как осо-

бого, самого сильного субъекта хозяйственной, предпринимательской деятельности, имеющего собственные интересы, не совпадающие с интересами остальных субъектов национальной социально-экономической системы. Несомненным научно-практическим достижением основателя ленинизма (специфического течения мировой экономической мысли) следует признать разработку теоретической модели многоукладной экономики, в которой были выделены элементы общественно-экономических укладов: «1) патриархальное, т.е. в значительной степени натуральное, крестьянское хозяйство; 2) мелкое товарное производство (сюда относится большинство крестьян из тех, кто продает хлеб); 3) частнохозяйственный капитализм; 4) государственный капитализм; 5) социализм» [9, с. 207].

Модель многоукладной экономики имела два измерения: во-первых, иерархию, соподчинение, когда последующий по списку уклад был сильнее предыдущего, доминировал над ним; во-вторых, историческую последовательность, когда очередной уклад понимался как прогресс, подъем по ступенькам исторической лестницы. Стало быть, государственно-монополистический капитализм, государственный капитализм представлял собой необходимую стадию, ступеньку к государственному социализму. Такое гибкое моделирование остужало накал политико-экономических страстей внутри России и уменьшало негативные эмоции в западных странах, вызванные вынужденной перестройкой российской экономики на военно-коммунистический лад и объективной необходимостью расширения государственного предпринимательства за счет частного ведения дел.

Конкретным примером государственного капитализма В. И. Ленин называл Германию: «Здесь мы имеем последнее слово современной крупнокапиталистической техники и планомерной организации, подчиненной юнкерско-буржуазному империализму. ... Поставьте на место государства военного, юнкерского, буржуазного, империалистического тоже государство, но государство иного социального типа, иного классового содержания, государство советское, т.е. пролетарское, и вы получите всю ту сумму условий, которая дает социализм» [9, с. 210].

Оценка ситуации в российской экономике и рассуждения о продналоге, свободе торговли и концессиях, выделенные в особый раздел публикации В. И. Ленина, напоминали осмысление Дж. М. Кейнсом состояния разрушенной послевоенной экономики Европы. Отчетливые реминисценции с книгой английского ученого создают предпосылки для интерпретации содер-





жания брошюры «О продовольственном налоге» и герменевтической номинации ее уточняющего названия – «Экономические последствия гражданской войны в России».

Дж. М. Кейнс и В. И. Ленин затрагивали общие проблемы: падение производства во всех отраслях экономики; расстройство транспорта, обмена и доставки продуктов к местам потребления; невозможность закупать достаточное количество материалов и продовольствия; развал денежно-кредитной сферы и государственных финансов; низкая производительность русского крестьянина, обусловленная недостатком сельскохозяйственного инвентаря и вспомогательных средств, отсутствием стимулов производства из-за невозможности обменивать свои продукты на промышленные товары. Ключевой проблемой послевоенного восстановления экономики было налаживание исходного общественного разделения труда между городом, промышленностью и сельской местностью, аграрным сектором. Первоочередным признавался подъем сельского хозяйства – источника пищевых продуктов и сырья. Особые проблемы России создала Гражданская война, которая довершила разорение экономики и почти полностью разрушила крупную фабрично-заводскую промышленность, перешедшую в собственность государства в процессе национализации.

В. И. Ленин писал, что Гражданская война 1918–1920 гг. чрезвычайно усилила разорение страны, задержала восстановление ее производительных сил. Неурожай 1920 г., бескормица, падеж скота еще сильнее задержали восстановление транспорта и промышленности, отразились на подвозе крестьянами дров. Политическая обстановка к весне 1921 г. неотложно потребовала самых экстренных мер. Для улучшения положения рабочих нужны хлеб и топливо. А увеличить производство и сбор хлеба, заготовку и доставку топлива нельзя иначе, как улучшив положение крестьянства, подняв его производительные силы. Следует обменивать крестьянские продукты на продукты промышленности. Восстановить сразу крупное, фабричное, государственное, социалистическое производство нет возможности. Для этого нужны крупные запасы хлеба и топлива в центрах крупной промышленности, нужна замена изношенных машин новыми и т.п. Значит, необходимо помогать восстановлению мелкой промышленности, которая не требует машин, крупных запасов сырья, топлива, продовольствия, которая может немедленно оказать помощь крестьянскому хозяйству и поднять его производительные силы [9, с. 218, 220–221].

Отсутствие условий быстрого воссоздания и дальнейшего развития крупной индустрии в России за счет собственных средств побуждало советское руководство к поиску альтернативных источников хозяйственных ресурсов и передового производственно-технологического опыта. Обоснованию необходимости и возможности привлечения к сотрудничеству на основе взаимной выгоды капиталистов-предпринимателей, прежде всего зарубежных, были посвящены рассуждения о государственном капитализме.

Отправным пунктом политико-экономического дискурса председателя СНК было утверждение, что возможно сочетание, соединение, совмещение советского государства, диктатуры пролетариата с государственным капитализмом. Примерами возможных видов государственного капитализма назывались: концессия; аренда государственных заведений, промыслов, участков земли, леса; комиссионная торговля государственными продуктами [9, с. 222, 223].

В. И. Ленин писал, что концессии – это договор, союз советской государственной власти с государственным капитализмом против мелкобуржуазной стихии. Концессионер-капиталист соглашается на договор с пролетарской властью ради получения экстренной прибыли или редкого сырья. Советская власть получает выгоду от развития производительных сил и быстрого увеличения продуктов. Насаждая государственный капитализм в виде концессий, советская власть усиливает крупное производство против мелкого, передовое против отсталого, машинное против ручного, усиливает государственно-упорядоченные экономические отношения в противовес мелкобуржуазно-анархическим. Концессионная политика может улучшить в кратчайшие сроки состояние производства, положение рабочих и крестьян – конечно, ценой известных жертв, отдачи капиталисту ценнейших продуктов. Налицо здесь формальный, письменный договор с наиболее культурным, передовым, западноевропейским капитализмом [9, с. 223–224]. Таким образом, прозвучал призыв к налаживанию международного сотрудничества; иностранный капитал был приглашен в Россию на взаимовыгодных условиях.

Переход к нэпу создал предпосылки для реализации концессионной политики. В 1921 г. СНК РСФСР утвердил сдачу первых концессий зарубежным предпринимателям. На территории СССР в 1920-е гг. первое место по количеству поданных концессионных предложений и количеству заключенных концессионных договоров занимала Германия. Во многом такое положение определялось отношениями между Советской Россией и Германией, сложившимися после Ра-



палльского договора, подписанного 16 апреля 1922 г. в период работы международной Генуэзской конференции [10, с. 26, 120, 123, 130].

Решение о созыве Генуэзской конференции было принято на совещании Верховного совета Антанты 6 января 1922 г. Одной из целей предполагавшейся международной встречи по экономическим и финансовым вопросам было желание ведущих мировых держав заставить Советскую Россию оплатить долги Российского имперского правительства и Временного правительства. Но замысел западных политических лидеров не учитывал жесткости занятой советским руководством позиции полного отказа от погашения государственных долговых обязательств.

Незадолго до обнаружения инициативы стран Антанты В. И. Ленин вновь подтвердил неизменность принятого решения и упомянул Дж. М. Кейнса в выступлении 23 декабря 1921 г. на IX Всероссийском съезде Советов с отчетом ВЦИК и СНК «О внутренней и внешней политике Республики». Вождь большевиков говорил: «Знаменитый писатель Кейнс, книжка которого переведена на все языки, который сам участвовал в версальских переговорах, который всю душу вкладывал в то, чтобы помочь своим правительствам, ... должен был бросить этот путь, ... продолжая проклинать социализм. <...> Он говорит капиталистическому миру: “То, что вы делаете, приводит вас к положению безвыходному, и даже предлагает им ... аннулировать все долги. Очень хорошо господа! Давно бы вам пора последовать нашему примеру» [11, с. 294–295].

Председателем делегации РСФСР на Генуэзскую конференцию, которая проходила 10 апреля – 19 мая 1922 г., был назначен В. И. Ленин, а заместителем председателя делегации Г. В. Чичерин. Ленин руководил подготовкой российской делегации к конференции, давал указания по поводу отстаивания интересов советской державы и налаживания политико-экономических отношений с зарубежными политическими и деловыми кругами. Наставляя представителей российской дипломатической миссии, ее председатель обращал их внимание на Дж. М. Кейнса.

В «Проекте директивы заместителю председателя и всем членам генуэзской делегации» от 1 февраля 1922 г. В. И. Ленин указывал, что все члены делегации должны знать превосходно книгу Кейнса («Экономические последствия мира») и подобные буржуазные и буржуазно-пацифистские книги. Подготовиться надо так: в речах и заявлениях кратко излагать коммунистическую точку зрения, но данной аудитории ставить вопрос о необходимости аннулировать все долги и т.п. с точки зрения буржуазной [12, с. 375].

В «Проекте постановления ЦК РКП(б) О задачах советской делегации в Генуе» от 24 февраля 1922 г. В. И. Ленин предлагал программу действий и необходимые меры по ее реализации, объяснял: «...мы пришли за торговым соглашением и за попыткой соглашения с пацифистской частью другого (буржуазного) лагеря», представителями которой «следует считать и называть мелкобуржуазную, пацифистскую и полупацифистскую демократию, ... затем ... Кейнса и т.п.» [13, с. 407].

В поправках и замечаниях к проекту заявления советской делегации на Генуэзской конференции 23 марта 1922 г. В. И. Ленин предложил ограничиться указанием на то, «что взгляды коммунистов не совпадают со взглядами таких пацифистов, каковыми являются те государства, с которыми мы начинаем переговоры, государственные работники, подобные ... Кейнсу и т.д., но, что мы считаем своим долгом в целях достижения желаемого нами экономического соглашения сделать все зависящее от нас для ... выполнения хотя бы доли этой пацифистской программы» [14, с. 63–64].

Интерес левых, антисистемных политических сил к научно-публицистическому творчеству Дж. М. Кейнса стал одной из предпосылок развертывания кейнсианской революции в экономической теории и политике, которая завершилась становлением нового и весьма популярного направления мировой экономической мысли – кейнсианства, названного по фамилии его основателя и вдохновителя.

По мнению Р. Скидельски, биографа Дж. М. Кейнса, доктрина, признававшая причиной разрушения мира скорее глупость, чем злой умысел, и кейнсианская революция привлекали умных. Кейнсом двигала не столько жажда справедливости и равенства, сколько недовольство плохим управлением обществом. Это было новое либеральное настроение. Притязания на право управлять следовало обосновывать компетентностью, а не идеалами, которые стоили слишком дорого. Кейнс считал себя частью «светского духовенства», задававшего ценностные и поведенческие нормы и предлагавшего обществу руководство, приспособленное к новой действительности. Речения Кейнса привели к парадоксальному результату. «Экономические последствия мира» сделали его героем левых, к которым он никогда не принадлежал. С тех пор интеллигенция левого фланга прислушивалась к тому, что говорил Кейнс. Способность Кейнса говорить с позиций центра с обеими сторонами политического размежевания сыграла критически важную роль в зарождении и развитии кейнсианской революции. [2, с. 451, 452, 456].



В. И. Ленин по состоянию здоровья не смог выехать в Геную, а Дж. М. Кейнс прибыл туда 8 апреля 1922 г., чтобы освещать для газеты «Манчестер Гардиан» («Manchester Guardian Commercial») Генуэзскую экономическую конференцию. По мнению биографа английского экономиста, задание было странное, поскольку Кейнс наверняка понимал, что конференция с участием двадцати девяти стран мало чего достигнет, тем не менее, это «покушение на журналистику» добавило «тринадцать статей к его рабочей нагрузке и тысячу фунтов к его доходу». В Генуе Кейнса больше всего интересовало присутствие русской делегации, впервые после войны приглашенной «присоединиться к размышлениям европейских первосвященников». Попытки заключения разумных сделок с Россией блокировало настойчивое требование французов признать царские долги. Кейнса это ужасало, напоминая повторение Версаля с его вздором о миллиардах [2, с. 534, 536, 537].

Продолжением заочного диалога Дж. М. Кейнса с В. И. Лениным стала статья «Россия», опубликованная в «Манчестер Гардиан» 6 июля 1922 г. Экономист-корреспондент размышлял о судьбе России, вовлекая в разговор своего визави. Более того, содержание и тональность разговора воспринимались как попытка найти компромисс с Советской властью, снять накал политического противостояния, признать новую Россию «нормальным», полноправным субъектом международных отношений, дать свою интерпретацию современной истории.

Дж. М. Кейнс писал, что во время революции 1917 г. в России власть оказалась захваченной тремя силами: крестьянами, жаждавшими земли; энтузиастами коммунистической догмы, верившими в революционные мифы; фанатиками разрушения, которые ненавидели старый режим больше, чем любили новый. Ученый не верил, что политические лидеры, Ленин и его воинство сильно заинтересованы наладить экономику коммунизма. Революционный коммунизм в их руках представлял лишь удобный инструмент смещения. Лидеры России, как и повсюду в мире, – политики, а не экономисты. Создав свою экономику в конкретной атмосфере, они открыты для любой новой экономики, имеющей иную атмосферу. Именно третья группа лиц завладела рычагами реальной власти, показала высокую интеллектуальную компетентность. История революций не содержит такого примечательного или холодного и блестящего восхождения, как карьера Николая (sic!) (вероятнее всего, Дж. М. Кейнс использовал латинское слово не для уточнения псевдонима В. И. Ульянова, а для игры смыслов, для продолжавшегося сопоставления нового политического

лидера с его предшественником – императором Николаем II) Ленина, ныне завершившаяся, но не из-за капитуляции или ухода с исторической сцены, а в силу физической болезни. К 1921 г. пал доктринальный режим, оказавшийся глупым и неэффективным. Чтобы спастись, Ленин направил свою администрацию по пути компромисса, известного как новая экономическая политика. Мифы сделали свое, и стало ясно, старый режим уже *полностью* разрушен. Работа Ленина была завершена [15, с. 147].

Жизненно насущным было признание политико-экономических ошибок Западной Европы после окончания мировой войны в отношении Советской России и полноправное признание интересов Российского государства. Дж. М. Кейнс отмечал, что Западная Европа пристрастно реагировала на развитие дел в России. Предрассудки, невежество, террор, отсутствие исторического чутья исказили перспективу. Первой реакцией западных стран была тревога по поводу политической компетенции революционных властей – как бы их влияние не распространилось на Запад. По этой причине западные страны выделили деньги для неудачных военных экспедиций. Теперь возникла тревога по поводу экономической некомпетентности революционной власти и ее возможных воздействий на экономическое здоровье западных стран, которая заставляет их принимать далекие от реальности решения, например, поддерживать в Генуе требования иностранных владельцев российских облигаций, одолженных старым режимом. А если бы Запад видел свой путь четко и в правильном направлении – требования этих владельцев не довели бы над ним. В природе революций, войн и голода уничтожать закрепленные законом имущественные права и частную собственность отдельных индивидов. Ведь глупо негодовать на молнию или ужасаться вулкану, как бы он не создал прецедентов [15, с. 147–148].

Обращение Дж. М. Кейнса к В. И. Ленину продолжилось и после смерти вождя большевиков. Посещение Советской России в конце лета 1925 г. навеяло раздумья ученого-экономиста о моральной ценности капитализма и ленинизма. В декабре 1925 г. из-под его пера вышел «Краткий очерк о России» (в публикации на русском языке был предложен неудачный перевод названия «A Short View of Russia» – «Беглый взгляд на Россию»), «который принято считать одной из самых жестоких среди всех когда-либо появлявшихся нападок на советский коммунизм» [2, с. 645, 646].

Отвечая на поставленный вопрос, что такое коммунистическая вера, Дж. М. Кейнс использовал термин «ленинизм», тем самым констатируя, что результатом деятельности В. И. Ленина





стало формирование нового направления мировой политико-экономической мысли, которое кроме рационального измерения имеет еще две мировоззренческие ипостаси – идеологическую и религиозную.

По мнению Дж. М. Кейнса, ленинизм – странная комбинация двух вещей, которые европейцы на протяжении нескольких столетий помещают в разных уголках своей души, – религии и бизнеса. Этот факт шокирует, потому что бизнес, подчиняющийся такой религии, становится крайне неэффективным. Подобно другим типам новой религии ленинизм спешит избавить повседневную жизнь от ее колорита, нарядности и свободы, требуя от приверженцев единообразия и суровости, несправедливо и безжалостно преследует противников, неразборчив в средствах, преисполнен миссионерским рвением и вселенскими притязаниями. Ленинизм есть верование небольшого числа ведомых демагогией фанатиков, озабоченных пропагандой и преследованием инакомыслящих; он действительно есть религия, а не просто партия, и Ленин – это Магомет, а не Бисмарк. В ленинизме начисто отсутствует сверхъестественное начало; его эмоциональное и этическое ядро концентрируется вокруг индивидуальных и общественных установок в отношении любви к деньгам [16, с. 138–140].

Дж. М. Кейнс писал: «Я симпатизирую тем, кто находит в Советской России нечто хорошее. <...> Для меня, возвращенного в атмосфере, не замутненной ужасами религии и страхом, ... Красная Россия наполнена многим таким, что вызывает неприятие. <...> Как мне принять теорию, которую необходимо принимать как Библию – вне и выше всякой критики, – но которая похожа на устаревший учебник по экономике, не просто научно неправильный, но читаемый без всякого интереса и к современному миру неприменимый?» [16, с. 139].

Английский ученый-экономист с большим уважением и пониманием относился к Ленину-политику, высоко оценил его профессиональные успехи. Дж. М. Кейнс говорил о сложности и противоречивости реформирования российской экономики после революционных потрясений. Ленинизм – нетерпимая к инакомыслящим миссионерская религия и одновременно – экспериментальная экономическая техника. Экономическая система Советской России подвергалась и подвергается ускоренным изменениям. Без особого риска здесь применим лишь метод проб и ошибок. Трудно найти более искреннего экспериментатора, чем Ленин, во всем, что не касается основ его мировоззрения. Поначалу было много неясности. Например, доктрина, утверждавшая, что деньги

должны быть устранены, сегодня считается ошибочной; признается, что в использовании денег как инструмента распределения и учета нет ничего, не совместимого с коммунизмом. Так, почти все представители некоммунистической интеллигенции с довоенным образованием находятся сейчас на правительственной службе на ответственных постах с довольно высоким жалованьем. Частная торговля вновь узаконена, хотя она непрочна и ее деятельность затруднена; иностранные капиталисты, которым предоставляются краткосрочные преимущества по сравнению с государственным импортом, могут рассчитывать, что деньги будут возвращены по приемлемому курсу. Однако неустойчивый характер подобных мероприятий не позволяет делать общие выводы относительно Советской России. Если же попытаться сделать обобщение, исходя из нынешнего положения вещей, то оно сведется к следующему: даже при низком уровне эффективности система все же функционирует устойчиво. [16, с. 141].

Дж. М. Кейнса считал, что «моральные проблемы нашего времени сосредоточиваются вокруг любви к деньгам, если учесть, что в девяти случаях из каждых десяти мы непременно обращаемся к денежным мотивам, когда речь идет о наших повседневных делах; если учесть присущее всем людям стремление к индивидуальной экономической безопасности – предмету наших главных вождельний; если учесть, что деньги получили у нас всеобщее одобрение как мера подлинного успеха, что фундаментом семейного благополучия и будущей благосостояния выступает скрытый в нас инстинкт к накопительству. Моральный авторитет религий, которые вызывают все меньше и меньше интереса у большинства людей, постепенно снижается... Революция, с точки зрения нашего стиля мышления и отношения к деньгам, вполне способна ответить на растущие ожидания современников, жаждущих идеала. Вероятно, поэтому Русский Коммунизм представляет собой первый, хотя и очень запутанный, вариант великой религии» [16, с. 144].

Искреннюю симпатию вызывало личное желание Дж. М. Кейнса: «Россия никогда не будет представлять для нас серьезного интереса, если она не станет моральной силой. И сегодня, когда дело сделано, и ничего не возратить, я хочу дать России шанс – помочь ей, а не препятствовать» [16, с. 145].

### Результаты

Диалог Дж. М. Кейнса и В. И. Ульянова-Ленина был разговором двух выдающихся личностей всемирно-исторического масштаба, общением, которое далеко выходило за узкие рамки злободнев-



ной задачи формирования новой экономической политики в международном хозяйстве и внутри отдельных стран. Продолжавшийся несколько лет диалог был поразительным, выбивавшимся из сонма традиционных примеров, когда разговор вели собеседники, симпатизировавшие друг другу, разделявшие рациональные взгляды, ценности и жизненные установки. Оглядываясь назад, весьма непросто понять, что же побуждало постоянно обращаться друг к другу столь разных людей, казалось бы, не имевших между собою ничего общего.

Не претендуя на объяснение причин ведения диалога, его содержания, логики, аргументированности, личной заинтересованности собеседников, можно высказать некоторые соображения. Вовлечение оппонента в разговор на основе выявления у него положений, согласовавшихся с исходными тезисами собеседника, качественно усиливало наполнение риторики. Несмотря на эмоциональный и личностный формат ведения диспута, вопреки традициям, полемика опиралась на инновационную разработку фундаментальной политико-экономической теории. Обе публикации авторов – «Экономические последствия мира» и «О продовольственном налоге» – следует признать шедеврами мировой экономической мысли, в которых изложены оригинальные способы объяснения макроэкономической динамики международного хозяйства и национальных экономик в условиях деградации военного времени. На этом пункте следует сделать акцент, ибо в современной макроэкономической теории рассматриваются по большей части статические причинно-следственные связи, а отдельные попытки анонсировать создание более глубокой и содержательной эволюционной концепции явно уступают трансформационному макроэкономическому анализу Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина. В диалоге собеседников выявление закономерностей, повторяющихся причинно-следственных связей решало двуединую задачу: раскрытие логики развития исторических событий в контексте конъюнктурных макроэкономических колебаний и соответствующей трансформации социально-политических и экономических институтов.

Взаимное общение Дж. М. Кейнса и В. И. Ленина поддерживалось в режиме «*Ab voce, ad rem*» – от слов к делу. Высказанные собеседниками серьезные мысли находили свое реальное воплощение. Доказательство невозможности сохранения системы и оплаты взаимных долговых финансовых обязательств ведущих участников мировой войны позволило Советской России с полным правом отказаться от погашения накопленных государственных долговых обязательств

предыдущих правительств. Осознание возможности возвращения России в сложившуюся на протяжении последних десятилетий структуру международного разделения труда подготовило предпосылки развертывания отечественного сырьевого экспорта и налаживания промышленного импорта, тесного и взаимовыгодного сотрудничества с Германией, приглашения ведущих мировых держав к концессионной деятельности в нашей стране. Призыв Дж. М. Кейнса к возобновлению полноценных российско-германских политико-экономических отношений воплотился в заключении Рапалльского договора в рамках Генуэзской международной конференции. Наконец, переход от политики военного коммунизма к нэпу, от деградации к восстановлению российской экономики со всей полнотой товарно-денежных отношений и рыночных регуляторов создал условия для привлечения иностранного капитала и наращивания внешней торговли. Переход к новой экономической политике, одобрительно воспринятый участниками диалога, знаменовал собой начало долгосрочного тренда укрепления социально-экономической системы советской власти.

#### Список литературы

1. Кейнс Дж. М. Экономические последствия Версальского мирного договора. М. ; Л. : Госиздат, 1924. 136 с.
2. Скидельски Р. Джон Мейнард Кейнс. 1883–1946. Экономист, философ, государственный деятель : в 2 кн. Кн. 1. М. : Моск. школа политических исследований, 2005. 784 с.
3. Голдин В. И. Интервенция и антибольшевистское движение на Русском Севере. 1918–1920. М. : Изд-во МГУ, 1993. 200 с.
4. Ленин В. И. Речь на объединенном заседании ВЦИК, Московского совета, Фабрично-заводских комитетов и профессиональных союзов Москвы 29 июля 1918 г. // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 37. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 1–19.
5. Ленин В. И. Е. А. Преображенскому 29 июня 1920 г. // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 51. М. : Изд-во политической литературы, 1975. С. 225.
6. Ленин В. И. Телефонграмма Л. Б. Каменеву 17 июля 1920 г. // Ленин В. И. Полн. Собр. соч. : в 55 т. Т. 51. М. : Изд-во политической литературы, 1975. С. 240–241.
7. Ленин В. И. Доклад о международном положении и основных задачах Коммунистического Интернационала 19 июля // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 41. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 215–235.
8. Ленин В. И. Собрание актива Московской организации РКП(б) 6 декабря 1920 г. Доклад о концессиях // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 42. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 55–83.



9. Ленин В. И. О продовольственном налоге (Значение новой политики и ее условия) // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 43. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 205–245.
10. Булатов В. В. Концессионные отношения в СССР. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2011. 226 с.
11. Ленин В. И. О внутренней и внешней политике Республики. Отчет ВЦИК и СНК 23 декабря 1921 г. // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 44. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 289–338.
12. Ленин В. И. Проект директивы заместителю председателя и всем членам генуэзской делегации // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 44. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 374–376.
13. Ленин В. И. Проект постановления ЦК РКП(б) О задачах советской делегации в Генуе // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 44. М. : Изд-во политической литературы, 1974. С. 406–408.
14. Ленин В. И. Поправки и замечания к проекту заявления советской делегации на Генуэзской конференции // Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Т. 45. М. : Изд-во политической литературы, 1975. С. 63–64.
15. Кейнс Дж. М. Россия // Социологические исследования. 1991. № 7. С. 146–148.
16. Кейнс Дж. М. Беглый взгляд на Россию // Социологические исследования. 1991. № 7. С. 137–145.
6. Lenin V. I. Telephone message to L. B. Kamenev on July 17, 1920. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 51* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 51]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1975, pp. 240–241 (in Russian).
7. Lenin V. I. Report on the international situation and the main tasks of the Communist International on July 19. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 41* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 41]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 215–235 (in Russian).
8. Lenin V. I. Collection of the assets of the Moscow organization of the RCP (b) December 6, 1920. Report on concessions. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 42* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 42]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 55–83 (in Russian).
9. Lenin V. I. On the food tax (The meaning of the new policy and its terms). In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 43* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 43]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 205–245 (in Russian).
10. Bulatov V. V. *Kontsessionnye otnosheniya v SSSR* [Concession Relations in the USSR]. Volgograd, Izd-vo Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta, 2011. 226 p. (in Russian).
11. Lenin V. I. On the internal and foreign policy of the Republic. Report of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars on December 23, 1921. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 44* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 44]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 289–338 (in Russian).
12. Lenin V. I. Draft directive to the vice-president and all members of the Genoese delegation. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 44* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 44]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 374–376 (in Russian).
13. Lenin V. I. Draft resolution of the Central Committee of the RCP(b) About the tasks of the Soviet delegation in Genoa. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 44* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 44]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 406–408 (in Russian).
14. Lenin V. I. Amendments and comments to the draft statement of the Soviet delegation at the Genoa Conference. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 45* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 45]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1975, pp. 63–64 (in Russian).
15. Keynes J. M. Russia. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Research], 1991, no. 7, pp. 146–148 (in Russian).
16. Keynes J. M. A Short View of Russia. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Research], 1991, no. 7, pp. 137–145 (in Russian).

## References

1. Keynes J. M. *Ekonomicheskie posledstviya Versal'skogo mirnogo dogovora* [The Economic Consequences of the Peace]. Moscow, Leningrad, Gosizdat, 1924. 136 p. (in Russian).
2. Skidelsky R. *Dzhon Mejnard Kejns. 1883–1946. Ekonomist, filosof, gosudarstvennyj deyatel'. v 2 knigakh. Kniga 1* [John Maynard Keynes. 1883–1946. Economist, Philosopher, Statesman: in 2 books. Book 1]. Moscow, Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy Publ., 2005. 784 p. (in Russian).
3. Goldin V. I. *Interventsiya i antibol'shevistskoe dvizhenie na Russkom Severe. 1918–1920* [Intervention and the anti-Bolshevik movement in the Russian North. 1918–1920]. Moscow, Moscow University Press, 1993. 200 p. (in Russian).
4. Lenin V. I. Speech at a joint meeting of the All-Russian Central Executive Committee, Moscow Council, Factory and Factory Committees and Trade Unions of Moscow on July 29, 1918. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 37* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 37]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1974, pp. 1–19 (in Russian).
5. Lenin V. I. To E. A. Preobrazhensky on June 29, 1920. In: Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii: v 55 t. T. 51* [Complete Works: in 55 vols. Vol. 51]. Moscow, Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1975, p. 225 (in Russian).

Поступила в редакцию 10.09.2021; одобрена после рецензирования 18.10.2021; принята к публикации 10.11.2021  
The article was submitted 10.09.2021; approved after reviewing 18.10.2021; accepted for publication 10.11.2021





Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 20–25

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 20–25

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-20-25>

Научная статья  
УДК 334.4



## Законы возникновения синергетических эффектов в экономике России

Е. В. Порезанова

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

Порезанова Елена Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и национальной экономики, [porezanova.elena@yandex.ru](mailto:porezanova.elena@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5010-1270>

**Аннотация. Введение.** Современная экономика динамична и состоит из различных действий субъектов хозяйствования, которые могут привести к возникновению синергетических эффектов. Появляются закономерности, которые постепенно превращаются в законы возникновения синергетических эффектов. Проанализировать и систематизировать эти законы – важная задача исследования. В этом состоит актуальность темы. **Теоретический анализ.** Можно выделить несколько аспектов возникновения и функционирования синергетических эффектов: временной признак, критерии оптимальности и позитивности. Интерес представляет анализ синергетических эффектов по критерию оптимальности. Выделены: начальный, желательный, предоптимальный и оптимальный синергизм. Виды неоптимального синергизма: неосинергизм, десинергизм, ресинергизм и антисинергизм, раскрыты с использованием историко-логического подхода на микро- и макроуровнях. **Результаты.** Раскрыты динамические и статические законы синергетики. Выделены внутренние и внешние факторы наступления оптимальных и неоптимальных синергетических эффектов с учетом действия законов синергетики.

**Ключевые слова:** синергетические эффекты, оптимальный и неоптимальный синергизм, динамические и статические законы синергетики

**Для цитирования:** Порезанова Е. В. Законы возникновения синергетических эффектов в экономике России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 20–25. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-20-25>

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

Article

### The laws of the synergetic effects emergence in Russian economy

E. V. Porezanova

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

Elena V. Porezanova, [porezanova.elena@yandex.ru](mailto:porezanova.elena@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5010-1270>

**Abstract. Introduction.** Modern economy is dynamic and consists of various actions of business entities that can lead to the emergence of synergetic effects. There are patterns that gradually turn into laws of the synergetic effects occurrence. To analyze and systematize these laws is an important research task. This is the relevance of the research topic. **Theoretical analysis.** There are several aspects of the emergence and functioning of synergetic effects: the time trend, the criteria of optimality and positivity. The analysis of synergetic effects according to the optimality criterion is of special interest. The initial, desirable, pre-optimal and optimal synergism are highlighted. The types of suboptimal synergism: nonsynergism, desynergism, resynergism and antisynynergism are revealed using historical and logical approach at the micro and macro levels. **Results.** Dynamic and static laws of synergetics are revealed. The internal and external factors of the optimal and non-optimal synergetic effects occurrence are identified, taking into account the action of the synergetics laws.

**Keywords:** synergetic effects, optimal and non-optimal synergism, dynamic and static laws of synergetics

**For citation:** Porezanova E. V. The laws of the synergetic effects emergence in Russian economy. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 20–25 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-20-25>

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

### Введение

Современная экономика – это сложная, динамически неустойчивая система элементов, структур, связей между ними. Развиваясь, эконо-

мические отношения могут привести к возникновению новых форм хозяйствования со своими экономическими отношениями, новых механизмов хозяйствования. При этом взаимосвязь элементов



и координирование действий хозяйствующих субъектов могут привести к возникновению синергетических эффектов, которые проявляются во взаимодействии, взаимодополнении, взаимоотрицании и деструктивности развития системы. В результате взаимодействия элементов системы и возникновения новых качеств системы или образуются более сложные системы, или происходит их изменение, взаимоусиление и взаимообособление, приводящее как к положительному развитию, так и к отрицательному функционированию хозяйственных систем [1, с. 17].

Эти проявления приводят к определенным закономерностям развития экономической системы, будь то экономика, или предприятие, или домашнее хозяйство. На разных уровнях возникают специфические закономерности, которые могут в результате постоянного воспроизведения оформиться в виде законов. Проанализировать эти процессы, систематизировать их и обозначить законы развития синергетических эффектов – важная задача исследования, а также его актуальность.

### Теоретический анализ

Законы развития синергетических эффектов коррелируются с понятием «синергетика». Синергетика связана с функционированием экономики, ее нелинейностью, упорядоченностью и самоорганизацией. Синергетические эффекты отражают динамику развития неустойчивых ситуаций, в которых флуктуативные воздействия вызывают негативные последствия. Интересно, что устойчивость преобразуется в изменчивость. Изменчивость может быть устойчива, а также переходить в стабильность. В результате этого возникают разнообразные синергетические эффекты.

Можно выделить разные виды и аспекты синергизма. Так, в зависимости от времени выделяют: постоянный, временный и трендовый синергизм (продолженный во времени). С точки зрения множественности различают: моносинергетические процессы (одиночные) и диверсифицированные, или полисинергетические процессы (множественные).

По критерию оптимальности выделяют оптимальный синергизм (идеальное сочетание элементов системы, приводящее к эффективному функционированию системы). Его виды: начальный, желательный, дискретный, полусинергизм, предоптимальный и оптимальный (полный) синергизм [2, с. 45].

С точки зрения позитивности можно выделить положительные синергетические эффекты и отрицательные. Положительные эффекты наступают при использовании новых форм организации производства, новых методов хозяйствования. Предоптимальный синергетический

эффект выражается в поступательном развитии экономики предприятия и страны, возникновении моносинергетических, а впоследствии и полисинергетических эффектов. Эти процессы могут выражаться в улучшении структуры экономики, совершенствовании технологических процессов, внедрении инноваций, повышении производительности труда, качества продукции, а в конечном итоге увеличении ВВП и диверсификации деятельности фирм. Так, в 2013 г. доля инновационно активных организаций в РФ составляла 10,1%, а в 2011 г. – 10,4%. По сравнению с 2010 г. эта доля увеличилась в 2013 г. на 0,8%; в 2015 г. она была 9,3%, а в 2018 г. – 12,8%, тогда как в 2019 г. снизилась на 3,7% и составила 9,1% [3].

По итогам девяти месяцев 2020 г., затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы составили 1,2% ВВП против планируемых 3,0%. Доля инновационной продукции в 2019 г. почти не изменилась – 5,1% в целом и 6,1% в промышленности, а доля инновационных активных предприятий снизилась по сравнению с предыдущим годом с 12,8 до 9,1% [4].

В экономике возникают также отрицательные синергетические эффекты, т. е. неоптимальный синергизм, который, в свою очередь, можно разделить на разные подвиды. Основными видами неоптимального синергизма выступают: нонсинергизм, десинергизм, ресинергизм, квазисинергизм и антисинергизм.

Нонсинергизм представляет собой несинергизм, недосинергизм; бывает: определенный (частично определенный), рисковый (в условиях риска) и неопределенный (в условиях полной неопределенности в экономике).

Десинергизм – уменьшение синергетического эффекта в результате влияния различных факторов: как внешних, так и внутренних, как экономических, так и неэкономических.

Ресинергизм – обратный синергизм, ухудшение функционирования системы вплоть до ее развала. Он чреват негативными последствиями для экономики и предприятий.

Квазисинергизм представляет собой как бы синергизм, вроде бы, почти. Бывает положительным – созидующим, и отрицательным – разрушающим. Приписки, неучтенка, теневые процессы в их многообразии – это квазипроцессы. Такая деятельность не улучшает положения дел в экономике, а ухудшает его.

Антисинергизм бывает обратимым и необратимым, автономным, локальным и системным.

Обобщая рассмотренные виды синергетических эффектов и последствия их проявления в экономике, возможно выделение вариантов наступления синергетических эффектов с учетом имеющихся последствий (табл. 1).



Таблица 1 / Table 1

**Варианты наступления синергетических эффектов в экономике с учетом возникающих последствий**  
**Options of the onset of synergistic effects in economy, taking into account the emerging consequences**

События и их последствия	Вероятность возникновения синергетического эффекта	Тип синергетического эффекта	Вид синергетического эффекта
Структурные диспропорции в экономике	высокая	отрицательный	нонсинергизм, полисинергетический
Системный кризис в экономике	высокая	отрицательный	антисинергизм, трендовый
«Скрытые» монопольные эффекты	высокая	отрицательный	ресинергизм, трендовый
Бартерные сделки в 90-х гг. XX в. в России	высокая	отрицательный	десинергизм, диверсифицированный, обратимый
Квазирегулирование и развитие квазиконкурентной экономики	высокая	отрицательный	квазисинергизм, трендовый, полисинергетический
Снижение объемов производства и прибыли в 2020–2021 гг. в связи с пандемией	средняя	отрицательный	десинергизм, диверсифицированный, обратимый
Развитие серой и теневой экономики	средняя	отрицательный	квазисинергизм, трендовый
Использование инновационных и инвестиционных стратегий развития экономики	высокая	положительный	предоптимальный, полисинергетический
Внедрение системы социальной ответственности бизнеса	средняя	положительный	желательный, трендовый, моносинергетический
Развитие сетевых форм бизнеса в 2010–2020 гг. в России	средняя	положительный	желательный, предоптимальный, трендовый, моносинергетический
Улучшение качества продукции без повышения технической базы производства	высокая	положительный, переходящий в отрицательный	дискретный, нонсинергизм, рисковый, моносинергетический

Как видно из данных табл. 1, многие типы синергетического эффекта относятся к отрицательным синергетическим эффектам, объединенным в понятие «асинергизм». Так, при кризисных ситуациях возможно возникновение ресинергизма, имеющего полисинергетические последствия. Интерес представляет квазисинергизм, наступающий при возникновении серой и теневой экономики. Он выражается в ухудшении состояния экономики, развитии неучтенных видов продукции и нелегальной деятельности. В РФ нарастают теневые процессы. Так, в 2018 г. объем теневой экономики в России составлял 20,7 трлн руб. (20,0% от ВВП), в 2017 г. – 18,9 трлн руб. (20,5% от ВВП), хотя в 2010 г. этот объем был на уровне 7,1 трлн руб. (16,0% от ВВП). При этом, по подсчетам МВФ, доля теневой экономики в России составляет 37,0–39,0% от ВВП [5].

Особо следует отметить возникновение десинергизма, появляющегося в результате разрыва экономических связей между субъектами экономики, развития бартера (90-е гг. XX в.). Негативные последствия ощущаются до сих пор и имеют полисинергетическую природу. Пожалуй, это один из существенных видов отрицательного синергизма, так как способствует развитию «скрытых» монопольных эффектов, росту рыночной власти фирм, как крупных, так и мелких, гипертрофированию роли посредников в экономических процессах, формированию криминально-теневых бизнес-элит, распаду экономической системы. Это может приводить к коррупционным процессам и в современной экономике. Так, сумма коррупционного оборота в 2017–2018 гг. составляла более 10 трлн руб. в год, хотя Счетная палата РФ называет сумму в 1,5 трлн руб. в год [6].





Следует отметить, что названные цифры свидетельствуют о «расцвете» различных коррупционных схем и возникновении коррупционно-рентного мультипликатора в нашей экономике. При этом Россия в Индексе восприятия коррупции в 2019 г. занимала 137-е место (28 баллов из 100), а в 2020 г. — 129-е место из 180 стран (30 баллов из 100). Это достаточно высокий уровень коррупции в стране [7].

### Результаты

Анализируя данные табл. 1, можно предположить, что в условиях командной экономики, а также переходной экономики и на современном этапе развития экономики России действуют следующие законы синергетики: закон возникновения неравновесной устойчивости экономической системы, закон синхронизации асинхронных действий экономических агентов, закон упорядочения неупорядоченных флуктуативных изменений в экономике, закон поступательно-прогрессирующей экономической турбулентности и

закон усиления квазисинергетического состояния экономической системы. Эти законы относятся к специфическим законам синергетики, связанным с историко-поступательным развитием экономики, с динамическими изменениями в развитии системы, ее нелинейностью и эмерджентностью. Можно предположить, что перечисленные законы синергетики – это динамические законы развития экономики.

Можно выделить другие законы синергетики, влияющие на развитие экономики: закон композиции, закон пропорциональности, закон филогенеза, закон упорядоченности, закон самосохранения, закон наименьших и закон убывающей эффективности. Все перечисленные законы можно отнести к общим законам синергетики, связанным с принципами функционирования экономики страны, к статичным законам синергетики, хотя и здесь присутствует определенная доля динамики.

Исходя из перечисленных законов, можно предположить следующие варианты событий при развитии экономических систем (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

**Варианты наступления синергетических эффектов в экономике с учетом действия законов синергетики**  
**Options of the onset of synergetic effects in economy, taking into account the laws of synergetics**

Законы	Вероятность возникновения синергетического эффекта	Тип синергетического эффекта	Вид синергетического эффекта
Закон композиции	высокая	отрицательно-положительный	антисинергизм
Закон пропорциональности	средняя	положительно-отрицательный	аддитивный синергизм
Закон филогенеза	низкая	отрицательно-положительный	временный синергизм
Закон упорядоченности	средняя	положительно-отрицательный	желательный, переходящий в деструктивный синергизм
Закон самосохранения	высокая	отрицательно-положительный	нонсинергизм
Закон наименьших	средняя	отрицательно-положительный	квазисинергизм
Закон убывающей эффективности	средняя	отрицательный	ресинергизм
Закон возникновения неравновесной устойчивости экономической системы	высокая	отрицательно-положительный	временный синергизм, переходящий в начально-положительный, трендовый, дискретный, полисинергетический
Закон синхронизации асинхронных действий экономических агентов	средняя	положительно-отрицательный	желательный синергизм, переходящий в ресинергизм, трендовый, диверсифицированный
Закон упорядочения неупорядоченных флуктуативных изменений в экономике	средняя	положительно-отрицательный	полусинергизм, переходящий в гиперсинергизм, трендовый, диверсифицированный
Закон поступательно-прогрессирующей экономической турбулентности	высокая	положительно-отрицательный	начально-положительный, переходящий в десинергизм, трендовый, диверсифицированный
Закон усиления квазисинергетического состояния экономической системы	средняя	отрицательный	квазисинергизм, переходящий в антисинергизм, полисинергетический



Как свидетельствуют данные табл. 2, при развитии экономики возможно возникновение такого отрицательного синергетического эффекта при действии закона композиции, как антисинергизм. Это возможно при немультимплицирующихся целях и задачах развития экономики. При этом слабо взаимодействующие, некоррелирующиеся действия экономических агентов провоцируют диспропорциональное функционирование экономики, что ярко выражается в появлении аддитивного синергизма. Это возможно при объединении синергетических эффектов и усилении эффекта от реализующихся мер одного из экономических агентов.

Временный синергизм наступает при действии закона филогенеза. Могут быть полярные варианты развития событий: от позитивных эффектов до негативных, т. е. это может привести к наступлению ресинергетического эффекта и регрессивному движению экономики. Одним из основных законов экономического развития является закон самосохранения, при действии которого в экономике возникают отрицательные бифуркационные «лифты», провоцирующие дестабилизационные процессы. Они приводят к уменьшению оптимизационных процессов и «гашению» точек роста экономики. В конечном счете это обуславливает снижение эффективности хозяйствования. Возникает ресинергетический эффект, который, при правильно обозначенных и реализуемых мерах, может превратиться в положительный синергетический эффект. Так пролонгируется во времени закон убывающей эффективности. В данном случае возможно появление нового закона – закона превращения отрицательных синергетических эффектов в положительные эффекты. Такое допущение базируется на основных философских законах: законе превращения накопленного количества в новое качество, законе единства и борьбы противоположностей и законе отрицания отрицания. Например: накопленные отрицательные процессы могут перейти на новый уровень – отрицательное превратиться в положительное, а также, согласно закону единства и борьбы противоположностей, отрицательные процессы, постепенно лихорадя и стабилизируя экономику, находят новые формы проявления, превращаясь в позитивные синергетические эффекты. Вместе с тем действие закона отрицания отрицания тоже способствует превращению отрицательных синергетических эффектов в положительные.

Что касается динамических законов возникновения синергетических эффектов, то одним из них является закон возникновения

неравновесной устойчивости экономической системы. Он предполагает развитие в экономике сразу нескольких неравновесных состояний, которые могут быть устойчивыми на некоторое время, или, наоборот, существование в экономической системе неких устойчивых состояний, которые могут быть как положительными, так и отрицательными. При этом они приведут к неустойчивости всей системы, т. е. к неравновесному ее состоянию. В этом случае возникает временный синергизм, переходящий в начально-положительный синергизм, который приводит к полисинергетическим последствиям развития экономики. Действие же закона синхронизации асинхронных действий экономических агентов может быть как положительное, так и отрицательное. Это приводит в первом случае к желательному синергизму, переходящему в ресинергизм – во втором случае, и имеющему диверсифицированные последствия. Вель большинство действий в экономике имеет асинхронный характер, связанный с негативными процессами. Но синхронизация таких действий, приводящая к уменьшению отрицательных вызовов в экономике, оказывает позитивное влияние на развитие экономической системы.

Закон упорядочения неупорядоченных флуктуативных изменений в экономике также отрицательные процессы в экономике превращает в положительные. Возникает полусинергизм, переходящий в гиперсинергизм, трендовый, диверсифицированный. Закон поступательно-прогрессирующей экономической турбулентности также некие положительные процессы превращает в отрицательные. Поступательное движение в экономике – положительная динамика, а экономическая турбулентность – это негативные процессы, приводящие сначала к начально-положительным синергетическим эффектам, а затем переходящие в десинергизм, при этом пролонгированный во времени, т. е. трендовый и диверсифицированный. Диверсифицированный характер таких негативных синергетических эффектов указывает на то, что они имеют мультипликативный эффект. Закон усиления квазисинергетического состояния экономической системы, конечно, оказывает на экономику отрицательное воздействие. Различные квазисостояния, например, квазирыночные процессы, квазирегулирование экономики со стороны государства и другие негативные процессы, приводят к возникновению квазисинергизма, переходящего сначала в гиперсинергизм, затем в антисинергизм. При этом усиливающие негативные процессы в экономике имеют полисинергетическую природу



и могут привести к системному кризису в экономике и развалу экономической системы.

Таким образом, в современной российской экономике возникают, усиливаются или уменьшаются как отрицательные, так и положительные синергетические эффекты. Развитие экономики предполагает превращение отрицательных эффектов в положительные. Нивелирование негативных синергетических эффектов может способствовать их превращению в позитивные, с помощью которых можно добиться синергии во взаимодействии экономических агентов и снижении отрицательных последствий для всех участников экономических процессов.

### Список литературы

1. Порезанова Е. В. Взаимодействие стабильных и динамичных структур экономики России. Саратов : Научная книга, 2009. 93 с.
2. Порезанова Е. В. Виды синергизма в экономике России // Интеграция современных научных исследований в развитие общества : сб. материалов V Междунар. науч.-практ. конф. (07 мая 2018 г.). Т. 1. Кемерово : ЗапСибНЦ, 2018. С. 44–46.
3. Наука и инновации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 08.05.2021).
4. Триллионы рублей потратили впустую. Вложения российских властей в инновации признали бесполезными. URL: <https://secretmag.ru/news> (дата обращения: 26.07.2021).
5. Теневая экономика в России : статистика, размер. URL: <https://fincan.ru/articles/94/> (дата обращения: 18.06.2021).
6. Какова же реальная коррупция в России? URL: <https://newizv.ru/news/politics/04-07-2018/> (дата обращения: 20.06.2021).
7. Россия в Индексе восприятия коррупции – 2020. URL: <https://transparency.org.ru> (дата обращения: 09.05.2021).

### References

1. Porezanova E. V. *Vzaimodeistvie stabil'nykh i dinamichnykh struktur ekonomiki Rossii* [Interaction of Stable and Dynamic Structures of the Russian Economy]. Saratov, Nauchnaia kniga Publ., 2009. 93 p. (in Russian).
2. Porezanova E. V. Types of synergy in the Russian economy. *Integratsiya sovremennykh nauchnykh issledovaniy v razvitie obshchestva* [Integration of modern scientific research into the development of society. Collection of materials of the V International scientific and practical conference (May 7, 2018)]. Vol. 1. Kemerovo, ZapSibNC Publ., 2018. pp. 44–46 (in Russian).
3. *Nauka i innovatsii* (Science and innovation). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (accessed 8 May 2021) (in Russian).
4. *Trilliony rublei potratili vpustuiu. Vlozheniya rossiyskikh vlastei v innovatsii priznali bespoleznymi* (Trillions of rubles were wasted. Investments of the Russian authorities in innovations were recognized as useless). Available at: <https://secretmag.ru/news> (accessed 26 July 2021) (in Russian).
5. *Tenevaya ekonomika v Rossii: statistika, razmer* (Shadow economy in Russia: Statistics, size). Available at: <https://fincan.ru/articles/94/> (accessed 18 June 2021) (in Russian).
6. *Kakova zhe real'naya korrupsiya v Rossii?* (What is the real corruption in Russia?). Available at: <https://newizv.ru/news/politics/04-07-2018/> (accessed 20 June 2021) (in Russian).
7. *Rossiya v Indekse vospriyatiya korrupsii – 2020* (Russia in the Corruption Perceptions Index – 2020). Available at: <https://transparency.org.ru> (accessed 9 May 2021) (in Russian).

Поступила в редакцию 03.10.2021; одобрена после рецензирования 10.11.2021; принята к публикации 20.11.2021  
The article was submitted 03.10.2021; approved after reviewing 10.11.2021; accepted for publication 20.11.2021





Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 26–33

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 26–33

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-26-33>

Научная статья  
УДК 338.57.055.2



## Специфика развития инфляционных процессов в современной российской экономике

П. С. Куклинова

Уральский государственный экономический университет, Россия, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45

Куклинова Полина Сергеевна, старший преподаватель кафедры экономической теории и корпоративного управления, [kuklinova\\_ps@usue.ru](mailto:kuklinova_ps@usue.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3027-2165>

**Аннотация. Введение.** В современных условиях инфляция выступает актуальной проблемой российской экономики, занимающей ключевое место в экономической науке и экономической политике. Выявление специфики развития инфляционных процессов в современной российской экономике является значимым с точки зрения разработки эффективных мер антиинфляционного регулирования. **Теоретический анализ.** В статье уточняется содержание понятия «инфляция» как экономической категории. Разграничены понятия «подавленная инфляция» и «скрытая инфляция». Выявлено, что развитие инфляционных процессов в России имеет свою специфику, обусловленную особенностями социально-экономического развития страны. **Эмпирический анализ.** Проведено статистическое описание динамики инфляции в зависимости от фазы цикла. Осуществлен факторный анализ развития инфляционных процессов в стране. Проанализировано влияние инструментов монетарной политики, проводимой в рамках режима таргетирования инфляции, на ключевые макроэкономические показатели. **Результаты.** Выявлен контрциклический характер российской инфляции и смена роли преобладающих факторов ее развития. Продемонстрировано несоответствие антиинфляционной стратегии целям достижения устойчивого экономического роста.

**Ключевые слова:** факторы инфляции, скрытая инфляция, подавленная инфляция, шринкфляция, даунсайзинг, эффект Балассы – Самуэльсона, умеренная инфляция, антиинфляционная стратегия

**Для цитирования:** Куклинова П. С. Специфика развития инфляционных процессов в современной российской экономике // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 26–33. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-26-33>

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

Article

### The specifics of the inflationary processes development in modern Russian economy

P. S. Kuklinova

Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, Russia

Polina S. Kuklinova, [kuklinova\\_ps@usue.ru](mailto:kuklinova_ps@usue.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3027-2165>

**Abstract. Introduction.** In modern conditions, inflation is a topical problem of Russian economy, which occupies a key place in economic science and economic policy. Identification of the inflationary processes development specifics in modern Russian economy is significant from the point of view of developing effective anti-inflationary regulation measures. **Theoretical analysis.** The article clarifies the content of inflation as an economic category. The concepts of «repressed inflation» and «hidden inflation» are distinguished. The study revealed that the development of inflationary processes in Russia has its own specifics, due to the peculiarities of the socio-economic development of the country. Empirical analysis. The statistical description of the inflation dynamics depending on the phase of the cycle has been carried out. The factorial analysis of the development of inflationary processes in the country has been carried out. The influence of the monetary policy instruments carried out within the framework of the inflation targeting regime on key macroeconomic indicators is analyzed. **Results.** The countercyclical nature of Russian inflation and the changing role of the prevailing factors of its development are revealed. The inconsistency of the anti-inflationary strategy with the goals of achieving sustainable economic growth is demonstrated.

**Keywords:** inflation factors, hidden inflation, suppressed inflation, shrinkflation, downsizing, Balassa – Samuelson effect, optimal inflation, anti-inflationary strategy

**For citation:** Kuklinova P. S. The specifics of the inflationary processes development in modern Russian economy. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 26–33 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-26-33>

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



## Введение

Проблема роста общего уровня цен актуальна как для национальной экономики в целом, так и для регионов страны в частности. Феномен инфляции остается острой проблемой национальной экономики, занимающей важное место в экономической науке и экономической политике.

В настоящее время задача достижения низкой инфляции выдвинута российскими властями в качестве приоритета экономической политики. Несмотря на то что проблема инфляции занимает первостепенное место в экономической науке и политике, вопрос сущности и содержания данной категории в современной научной и учебной литературе изучен недостаточно. При этом понимание сущности инфляции, ее типов, определяющих факторов и взаимозависимости с текущими экономическими условиями является необходимым условием разработки эффективной антиинфляционной политики.

Выявление определяющих развитие инфляции факторов позволит уточнить меры антиинфляционного регулирования с целью более эффективного воздействия на инфляционные процессы. Комплексное изучение проблем инфляции необходимо, поскольку стандартные методы и инструменты антиинфляционной политики, которые не учитывают особенностей социально-экономического развития страны, не способны решить проблемы диспропорционального развития для достижения ценовой стабильности в долгосрочной перспективе. Обеспечение стабильных низких темпов роста потребительских цен способствует созданию наиболее благоприятной среды для принятия инвестиционных решений и развивает рынок долгосрочных заемных средств, способствуя созданию условий для устойчивого роста российской экономики, что является особенно актуальным в настоящее время.

## Теоретический анализ

Инфляция представляет собой многофакторное явление, поскольку развитие инфляционных процессов в стране обусловлено рядом факторов, зачастую действующих в противоположных направлениях и являющихся специфическими для анализируемой экономики страны и в рассматриваемый период времени. С этой точки зрения большую теоретическую и практическую значимость представляет детальный анализ факторов инфляции в современной российской экономике.

Сущность инфляции заключается в снижении покупательной способности денег, а ее формой проявления является повышение общего уровня цен [1]. Необходимость выявления специфики

развития инфляции в современной российской экономике обусловлена тем, что приведение инструментов антиинфляционной политики единым списком, вне связи с преобладающим типом инфляции и без учета сложившихся социально-экономических условий в стране является недопустимым. Дело в том, что в связи с разнонаправленностью определяющих развитие инфляционных процессов факторов меры борьбы с одним типом инфляции могут вызывать развитие другого ее типа. В зависимости от вызвавших повышение общего уровня цен факторов выделяют три типа инфляции: инфляцию спроса, издержек и внешнеэкономическую инфляцию [1, с. 43]. Таким образом, с целью совершенствования проводимой антиинфляционной политики необходимо выявление преобладающих в современной российской экономике факторов и типов инфляции. Данный анализ будет осуществлен в эмпирической части настоящего исследования.

С точки зрения выявления особенностей развития инфляции в современной российской экономике следует отметить появление специфических форм проявления инфляционных процессов. Так, в экономической науке начал встречаться новый термин – «шринкфляция» (от англ. *to shrink* – сокращаться и *inflation* – инфляция). Также используется идентичный по смыслу термин «даунсайзинг» (от англ. *downsizing* – сокращение размера). Шринкфляция предполагает снижение производителем количества, объема или веса товара в упаковке при сохранении отпускной цены.

Производители при шринкфляции также могут переходить от цен на вес к ценам на объем (или наоборот, в зависимости от плотности товара), создавая тем самым иллюзию неизменной цены на товар. Например, производители фасуют жидкие продукты питания не в литровые упаковки, а в пакеты или бутылки по 0,9 литра; указывают не объем, а вес, сыпучие продукты – по 900 граммов вместо килограмма. Данное явление затронуло и кондитерские изделия, крупы, алкогольную продукцию, кисломолочные продукты, бытовую химию и другие товары. Таким образом, при неизменной цене товара снижается его объем, и потребитель приобретет меньшее количество товара. В реальном выражении это означает, что потребители за тот же товар платят более высокую цену. Снижение объема или веса продукции в упаковке при неизменной цене товара является одной из форм проявления шринкфляции или даунсайзинга.

К скрытой инфляции также можно отнести актуальное в настоящее время снижение качества продукции за счет замены ингредиентов



на более низкокачественные и дешевые, ухудшение технологии производства, если цена на товар при этом остается неизменной.

По нашему мнению, целесообразно разграничить понятия «скрытая инфляция» и «подавленная инфляция», хотя в экономической научной и учебной литературе данные понятия отождествляются. Однако их нельзя считать синонимами. Подавленная инфляция подразумевает жесткий государственный контроль над товарными ценами. В этом случае при установлении государством цены ниже равновесной на рынке данного товара возникает дефицит. Подавленная инфляция может проявляться, прежде всего, в странах с плановой экономикой и сильным государственным регулированием. Скрытая же инфляция представляет собой процесс снижения производителем количества, объема, веса товара или ухудшение его качества при сохранении отпускной цены. Скрытая инфляция может проявляться как в командно-административной экономике, так и в рыночной. В современной российской экономике наряду с открытой инфляцией, которая проявляется в форме повышения общего уровня цен, наблюдаются признаки наличия скрытой инфляции.

С точки зрения повышения эффективности мер антиинфляционного регулирования важно определение того умеренного уровня инфляции, который будет способствовать созданию условий для стабильного экономического роста. При этом экономическая наука не представляет единство мнений относительно такого уровня инфляции. Так, наряду с мнением об оптимальности 20%-го уровня инфляции с позиции экономического роста [2, с. 42], встречается точка зрения о благоприятности низкого уровня инфляции [3, 4], стабильного уровня цен [5–7] или даже дефляции [8, 9]. Также поддерживается концепция оптимальности инфляции на уровне 4%, таргетируемом в настоящее время Банком России [10, 11]. По нашему мнению, для разных стран, в зависимости от сложившихся экономических условий и уровня их экономического развития, данный уровень инфляции будет отличаться. Поэтому без связи с экономикой конкретной страны и конкретным периодом времени определить уровень умеренной инфляции нельзя.

Различие в уровне умеренной инфляции для развитых и развивающихся стран в определенной степени можно объяснить эффектом Балассы – Самуэльсона [12, 13]. Данная модель предполагает деление экономики на два сектора: торгуемый и неторгуемый. Торгуемый сектор представляет собой сектор экономики, открытый для международной конкуренции, а для неторгуемого сектора

характерно ее отсутствие. В развивающихся странах рост производительности труда в торгуемом секторе обычно выше, чем в неторгуемом. Этому способствует наличие международной конкуренции. Поэтому торгуемый сектор привлекает больший объем инвестиций и характеризуется более быстрой модернизацией производства. Соответственно, повышение производительности в торгуемом секторе приводит к росту заработной платы в нем без повышения затрат. Поскольку в неторгуемом секторе отмечается абсолютная мобильность труда, производители вынуждены увеличивать заработную плату, чтобы избежать оттока рабочей силы. Однако данное повышение влечет за собой рост издержек производства и, как следствие, увеличение цен на производимую продукцию, приводящее к общему росту цен в национальной экономике.

Следовательно, развивающаяся экономика, растущая за счет повышения производительности, характеризуется повышением общего уровня цен, т.е. инфляцией. С этой точки зрения данный феномен будет характерен для экономики развивающихся стран. В развитых странах, где производительность уже достигла достаточно высокого уровня, темпы инфляции будут ниже. Таким образом, согласно эффекту Балассы – Самуэльсона, оптимальный уровень инфляции для развивающихся стран с учетом роста производительности должен быть выше, чем для развитых.

Поскольку Россия относится к категории развивающихся стран, порог умеренной инфляции должен быть выше, чем таргетируемый в настоящее время, и составлять, по нашей оценке, примерно 10%.

#### **Эмпирический анализ**

Анализируя динамику инфляционных процессов в России, можно отметить сильную зависимость от фазы цикла и текущей экономической обстановки в стране и мире: в кризисные периоды наблюдается повышение общего уровня цен. Так, в период мирового экономического кризиса 2008 г., инфляция в России составила 13,28%, увеличившись по сравнению с предшествующим 2007 г. на 1,41 п.п. [14]. Следующие пять лет инфляция была стабилизирована и держалась в пределах 10%. Однако начавшийся в 2014 г. в России валютный кризис вновь привел к двузначной инфляции в стране: по итогам года она составила 11,35%, а в 2015 г. выросла еще на 1,56 п.п. Положительная связь темпа инфляции и кризисных явлений в экономике наблюдалась и во время дефолта 1998 г., когда уровень инфляции достиг 84,43%, а индекс потребительских цен вырос на 73,4 п.п. по срав-





нению с 1997 г. В период современного кризиса, вызванного распространением коронавирусной инфекции, также отмечается повышение темпа инфляции даже несмотря на проводимую Банком России политику таргетирования инфляции. Уровень инфляции в 2020 г. не уложился в целевой показатель, достигнув практически 5% [14].

Исходя из этого, можно сделать вывод, что уровень инфляции является контрциклическим показателем для российской экономики, а не проциклическим, как зачастую утверждается в некоторых источниках. Контрциклические показатели характеризуются снижением в период экономического роста и увеличением во время кризиса. Именно такая динамика характерна для уровня инфляции в России.

Важно учитывать, что вне связи с анализируемой экономикой страны нельзя отнести инфляцию к той или другой группе показателей. К примеру, для экономики ряда стран характерна обратная ситуация, когда в кризисные периоды наблюдается дезинфляция или даже дефляция. Так, в период финансового кризиса 2008 г. уровень инфляции в США существенно упал, достигнув практически нулевого значения. В кризисный период 2014 г. в Евросоюзе наблюдалась дефляция. В период современного кризиса 2020 г. дефляция была отмечена в Еврозоне.

Для детального анализа факторов, порождающих развитие инфляционных процессов в современной российской экономике, был проведен корреляционный анализ с использованием коэффициента линейной корреляции Пирсона, характеризующего степень линейной взаимосвязи между двумя выборками. Проведенные расчеты позволили установить тесноту статистической связи между индексом потребительских цен в стране и анализируемыми факторами на основе шкалы Чеддока. Для оценки корреляционной зависимости индекса потребительских цен и различных неценовых факторов были рассчитаны квартальные значения показателей, поскольку выявилось наличие временного лага во взаимосвязи темпа роста цен и динамики других показателей, обуславливающих развитие инфляции [15, с. 110]. Анализ проводился за одиннадцатилетний период – с 2010 по 2020 г.

Проведенные вычисления позволили выявить достаточно заметную зависимость уровня инфляционных процессов в России от индекса цен (тарифов) на грузовые перевозки железнодорожным транспортом: в целом по выборке коэффициент корреляции составил 0,58.

При этом коэффициент корреляции, рассчитанный до 2012 г., равен 0,78, что демонстрирует

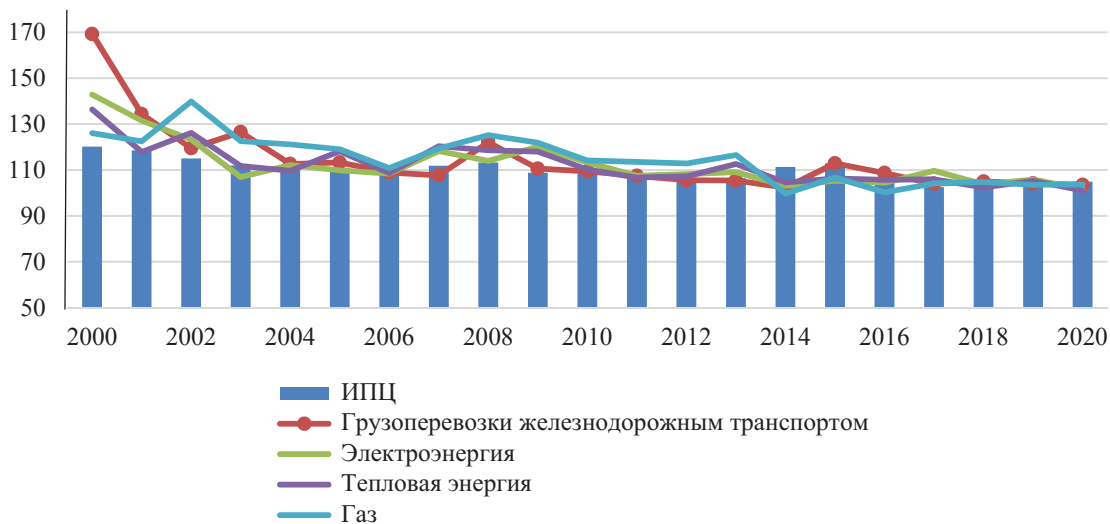
уже высокую тесноту связи между исследуемыми показателями. Этот факт очень примечателен. Дело в том, что до 2012 г. повышение тарифов на продукцию естественных монополий традиционно происходило в январе, т.е. в первом квартале. Наиболее высокое значение индекса потребительских цен в стране наблюдалось также в первом квартале.

С 2012 г. повышение тарифов на продукцию естественных монополий было перенесено на июль, однако грузоперевозок железнодорожным транспортом это не коснулось: рост тарифов продолжился в январе. Этим объясняется снижение тесноты связи между индексом цен (тарифов) на грузоперевозки железнодорожным транспортом и индексом потребительских цен в Российской Федерации.

Аналогичным образом была выявлена взаимосвязь индекса потребительских цен и индексов тарифов в производстве, передаче и распределении электроэнергии. За весь исследуемый период, с 2010 по 2020 г., коэффициент корреляции не показал заметной связи между анализируемыми показателями: его величина составила лишь 0,19.

Однако, как было отмечено выше, в определенной степени это можно объяснить переносом периода индексации цен и тарифов на продукцию естественных монополий с января на июль с 2012 г. Действительно, до 2012 г., вслед за повышением тарифов естественных монополий в январе индекс цен в производстве, передаче и распределении электроэнергии увеличивался (показывал наибольшее значение) в феврале, т.е. в первом квартале. Поэтому в целях исследования нами были выбраны именно квартальные показатели. Это позволяет исключить их запаздывающее влияние на анализируемые переменные. Рассчитанный по 2012 г. коэффициент корреляции между индексом потребительских цен и индексом цен в производстве, передаче и распределении электроэнергии продемонстрировал уже высокую взаимосвязь между показателями, составив 0,79. Проведенный анализ позволяет констатировать, что до 2012 г. в формировании инфляционных процессов в стране доминирующее влияние оказывали факторы инфляции издержек, и прежде всего цены на продукцию естественных монополий, представленные в национальной экономике в большом количестве, в том числе и на рынке жилищно-коммунальных услуг.

При этом индексы цен и тарифов на продукцию естественных монополий, как правило, опережали потребительскую инфляцию (рисунок, сост. по: [14]).



Динамика индексов цен приобретения продукции естественных монополий и индекса потребительских цен на товары и услуги в Российской Федерации, в % к декабрю предыдущего года (цвет online)

Figure. Dynamics of the indices of purchase prices of products of natural monopolies and the consumer price index for goods and services in the Russian Federation, % compared to December of the previous year (color online)

За исследуемый период был рассчитан коэффициент корреляции индекса потребительских цен и индексов тарифов на жилищно-коммунальные услуги на основе квартальных показателей. За период по 2012 г. его величина составила 0,73, что отражает высокую связь исследуемых показателей.

С 2012 г. повышение тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства было перенесено с января на июль, как самый безынфляционный месяц, т. е. на третий квартал. В итоге самое высокое значение индекса потребительских цен в стране наблюдалось также именно в третьем квартале.

Однако в дальнейшем такая зависимость снижается: коэффициент корреляции анализируемых показателей, рассчитанный за весь период с 2010 по 2020 г., по Российской Федерации составил 0,20, что характеризует слабую тесноту связи. Невысокое значение данных коэффициентов показывает, что происходит смена преобладающей роли факторов в формировании потребительской инфляции. Действительно, как было отмечено ранее, инфляцию в России отличают ее ярко выраженный контрциклический характер и зависимость от курса валют. Для подтверждения этой взаимосвязи был проведен корреляционный анализ с применением коэффициента линейной корреляции Пирсона.

Для этого на основе квартальной динамики среднего номинального курса доллара США был рассчитан темп прироста данного показателя и определен индекс иностранной валюты по отношению к рублю за период с 2010 по 2020 г. На

основе полученного показателя и квартальной динамики индексов потребительских цен по Российской Федерации был рассчитан коэффициент корреляции, показавший заметную связь между исследуемыми показателями: за анализируемый период значение коэффициента по стране в целом составило 0,6.

За период с 2014 по 2020 г., характеризующийся переходом к режиму инфляционного таргетирования и свободному курсу национальной валюты, взаимосвязь исследуемых показателей усилилась: значение коэффициента корреляции по стране составило 0,73, что отражает высокую силу связи между анализируемыми данными. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в развитии современных инфляционных процессов преобладающую роль начинают играть внешнеэкономические факторы инфляции.

Для оценки влияния фактора монетарного характера на развитие инфляционных процессов в стране и ее регионах была исследована взаимосвязь динамики индексов потребительских цен и денежной массы в экономике. На основе информации об объеме, структуре и динамике денежного агрегата М2 был рассчитан квартальный индекс прироста денежной массы в Российской Федерации за период с 2010 по 2020 г. На основе динамики полученного индекса и квартальных индексов потребительских цен был рассчитан коэффициент корреляции, который показал отсутствие заметной связи между исследуемыми показателями: его значение составило -0,17. Более того, данная связь является обратной.



Проведенный анализ демонстрирует слабую обратную зависимость инфляции в России от динамики денежной массы, заметную роль факторов немонетарного характера и смену преобладающей роли в формировании инфляции в стране в пользу внешнеэкономической инфляции.

Это важно учитывать при разработке антиинфляционной политики. В Российской Федерации проведение антиинфляционной политики осуществляет Банк России, воздействуя преимущественно на инфляцию спроса и ее монетарные факторы. Однако проведенный нами анализ показал слабое обратное влияние ключевого монетарного фактора на развитие инфляции в России.

В настоящее время Банк России осуществляет денежно-кредитную политику в рамках

таргетирования инфляции, оперируя изменением ключевой ставки с целью удержания инфляции в рамках 4% [11]. В теоретической части данного исследования с позиции модели Балассы – Самуэльсона было продемонстрировано, что целевой уровень инфляции для развивающихся стран должен быть выше, чем для развитых. В 2015 г. Банк России объявил о завершении многолетнего перехода к режиму инфляционного таргетирования. Проведение рестриктивной монетарной политики способствовало снижению индекса потребительских цен и удержанию инфляции в определенных низких границах. Действительно, уровень инфляции в 2016 г. сократился более чем в два раза и показал более низкие значения в последующие периоды (таблица).

**Индекс потребительских цен в России, декабрь к декабрю предыдущего года, %**  
*Table. Consumer price index in Russia, December to December of the previous year, %*

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
113,28	108,80	108,78	106,10	106,57	106,47	111,35	112,91	105,39	102,51	104,26	103,04	104,91

Рассчитано по: [14].

Однако важно понимать, что борьба с инфляцией не должна выступать самоцелью проводимой политики. При осуществлении фискальной и денежно-кредитной политики, направленной в том числе на регулирование инфляции, в первую очередь, необходимо ориентироваться на обеспечение условий для стабильного социально-экономического развития, повышения инвестиционных расходов и роста совокупного объема выпуска.

Соответственно, при осуществлении антиинфляционной политики необходимо ориентироваться не на удержание инфляции в рамках определенного низкого уровня, а на поддержание такого ее уровня, который обеспечит возможность экономического роста и стабильного социально-экономического развития страны.

В частности, высокий уровень инфляции в начале 2000-х гг. был отмечен на фоне высоких темпов роста инвестиций в основной капитал и реального валового внутреннего продукта. Например, в 2000 г. при инфляции в 20,2% инвестиции в основной капитал в сопоставимых ценах в стране выросли более чем на 17%, а прирост реального ВВП составил 10%. Кроме того, темпы инфляции, вопреки монетаристской теории, ежегодно снижались, несмотря на повышение совокупного спроса: отмечались высокие темпы прироста инвестиций в основной капитал и реальных доходов населения, относительно высокие темпы роста денежной массы. При уста-

новлении низкой инфляции с 2016 г. в России темпы прироста инвестиций стали существенно ниже, а зачастую и отрицательными. Средний темп прироста инвестиций в основной капитал за последние пять лет (с 2016 по 2020 г.) составил лишь 2%. При этом средний темп прироста валового внутреннего продукта страны за этот период составил менее 1%. Таким образом, введение режима инфляционного таргетирования способствовало существенному снижению инфляции, но используемые для этого инструменты негативно сказались на других ключевых макроэкономических показателях.

### Результаты

В результате проведенного исследования выявлен ярко выраженный контрциклический характер российской инфляции, проявляющийся в сильной зависимости ее уровня от фазы цикла и текущей экономической обстановки в стране и мире: в кризисные периоды уровень инфляции в российской экономике растет и снижается во время стабилизации, что не всегда характерно для других стран. В современной российской экономике наряду с открытой инфляцией, которая проявляется в форме повышения общего уровня цен, наблюдаются признаки наличия скрытой инфляции, характеризующейся снижением производителем количества, объема, веса товара или ухудшением его качества при сохранении отпускной цены.





С позиции модели Балассы – Самуэльсона продемонстрировано, что, поскольку современная российская экономика носит развивающийся характер, уровень инфляции, обеспечивающий условия для стабильного экономического роста в стране, должен быть выше, чем таргетируемый в настоящее время, и составлять около 10%.

В результате проведенного факторного анализа были обнаружены: заметная роль факторов немонетарного характера в формировании инфляции в стране и ее регионах; слабая обратная зависимость уровня инфляции от динамики денежной массы в стране; смена преобладающей роли в формировании современной инфляции в пользу внешнеэкономических факторов.

Проводимый в настоящее время режим таргетирования инфляции показал свою эффективность с точки зрения снижения официального уровня инфляции и удержания его в определенных низких границах. Однако применяемые для этой цели методы дестимулируют экономический рост страны за счет создания условий, препятствующих повышению деловой активности.

#### Список литературы

1. *Ильяшенко В. В.* Методология анализа инфляции в курсе экономической теории // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 38–47.
2. *Курганский С. А.* Инфляция в России : факторы и тенденции // Известия Байкальского государственного университета. 2012. № 2. С. 40–54.
3. *Adam K., Weber H.* Optimal trend inflation // *American Economic Review*, 2019. Vol. 109, № 2. P. 702–737. <https://doi.org/10.1257/aer.20171066>
4. *Billi R. M., Kahn G. A.* What is the optimal inflation rate? // *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*. 2008. Vol. 93, № 2. P. 5–28.
5. *Coibion O., Gorodnichenko Y., Wieland J.* The optimal inflation rate in New Keynesian models: Should central banks raise their inflation targets in light of the zero lower bound? // *The Review of Economic Studies*. 2012. Vol. 79, iss 4. P. 1371–1406. <https://doi.org/10.1093/restud/rds013>
6. *Billi R. M.* Optimal inflation for the US economy // *American Economic Journal : Macroeconomics*. 2011. Vol. 3, № 3. P. 29–52. <https://doi.org/10.1257/mac.3.3.29>
7. *Lucas R. E.* Inflation and welfare // *Monetary Theory as a Basis for Monetary Policy*. 2001. № 68. P. 96–142. [https://doi.org/10.1007/978-1-4039-3961-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-4039-3961-6_4)
8. *Oikawa K., Ueda K.* The optimal inflation rate under Schumpeterian growth // *Journal of Monetary Economics*. 2018. № 100. P. 114–125. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2018.07.012>
9. *Amano R., Moran K., Murchison S., Rennison A.* Trend inflation, wage and price rigidities, and productivity growth // *Journal of Monetary Economics*, 2009. Vol. 56, iss. 3. P. 353–364. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2009.03.001>
10. *Дробышевский С. М., Трунин П. В., Синельникова-Мурылева Е. В., Макеева Н. В., Гребенкина А. М.* Оптимальная инфляция в России : теория и практика // *Экономическая политика*. 2020. Т. 15, № 4. С. 8–29.
11. *Центральный банк Российской Федерации* : [сайт]. URL: <https://cbr.ru/> (дата обращения: 27.10.2021).
12. *Balassa B.* The purchasing-power parity doctrine: A reappraisal // *Journal of Political Economy*. 1964. Vol. 72, № 6. P. 584–596.
13. *Samuelson P. A.* Theoretical notes on trade problems // *The Review of Economics and Statistics*. 1964. Vol. 46, № 2. P. 145–154.
14. *Федеральная служба государственной статистики* : [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 27.10.2021).
15. *Ильяшенко В. В.* Макроэкономические и микроэкономические аспекты инфляции в трансформируемой экономике России. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2006. 207 с.

#### References

1. *Il'yashenko V. V.* Methodology of inflation analysis in the course of economic theory. *Zhurnal ekonomicheskoi teorii* [Russian Journal of Economic Theory], 2013, no. 3, pp. 38–47 (in Russian).
2. *Kurganskij S. A.* Inflation in Russia: Factors and trends. *Bulletin of Baikal State University*, 2012, no. 2, pp. 40–54 (in Russian).
3. *Adam K., Weber H.* Optimal trend inflation. *American Economic Review*, 2019, vol. 109, no. 2, pp. 702–737. <https://doi.org/10.1257/aer.20171066>
4. *Billi R. M., Kahn G. A.* What is the optimal inflation rate? *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 2008, vol. 93, no. 2, pp. 5–28.
5. *Coibion O., Gorodnichenko Y., Wieland J.* The optimal inflation rate in New Keynesian models: Should central banks raise their inflation targets in light of the zero lower bound? *The Review of Economic Studies*, 2012, vol. 79, iss. 4, pp. 1371–1406. <https://doi.org/10.1093/restud/rds013>
6. *Billi R. M.* Optimal inflation for the US economy. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2011, vol. 3, no. 3, pp. 29–52. <https://doi.org/10.1257/mac.3.3.29>
7. *Lucas R. E.* Inflation and welfare. *Monetary Theory as a Basis for Monetary Policy*, 2001, no. 68, pp. 96–142. [https://doi.org/10.1007/978-1-4039-3961-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-4039-3961-6_4)
8. *Oikawa K., Ueda K.* The optimal inflation rate under Schumpeterian growth. *Journal of Monetary Economics*, 2018, no. 100, pp. 114–125. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2018.07.012>



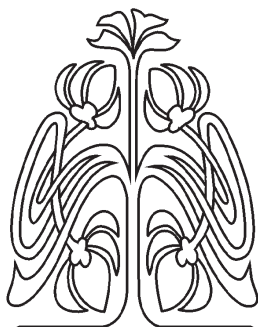
9. Amano R., Moran K., Murchison S., Rennison A. Trend inflation, wage and price rigidities, and productivity growth. *Journal of Monetary Economics*, 2009, vol. 56, iss. 3, pp. 353–364. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2009.03.001>
10. Drobyshevskij S. M., Trunin P. V., Sinel'nikova-Mury`leva E. V., Makeeva N. V., Grebenkina A. M. Optimal inflation in Russia: Theory and practice. *Ekonomicheskaya Politika* [Economic Policy], 2020, vol. 15, no. 4, pp. 8–29 (in Russian).
11. *Tsentral`nyi bank Rossijskoi Federatsii* (Central Bank of the Russian Federation. Site). Available at: <https://cbr.ru> (accessed 27 October 2021) (in Russian).
12. Balassa B. The purchasing-power parity doctrine: A reappraisal. *Journal of Political Economy*, 1964, vol. 72, no. 6, pp. 584–596.
13. Samuelson P. A. Theoretical notes on trade problems. *The Review of Economics and Statistics*, 1964, vol. 46, no. 2, pp. 145–154.
14. *Federal`naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* (Federal State Statistics Service. Site). Available at: <https://rosstat.gov.ru> (accessed 27 October 2021) (in Russian).
15. Il'yashenko V. V. *Makroekonomicheskie i mikroekonomicheskie aspekty inflitsii v transformiruemoi ekonomike Rossii* [Macroeconomic and Microeconomic Aspects of inflation in the Transformed Economy of Russia]. Ekaterinburg, Izd-vo Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta, 2006. 207 p. (in Russian).

Поступила в редакцию 20.11.2021; одобрена после рецензирования 27.11.2021; принята к публикации 01.12.2021

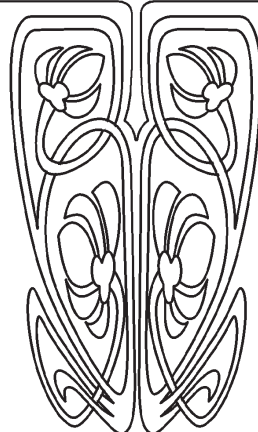
The article was submitted 20.11.2021; approved after reviewing 27.11.2021; accepted for publication 01.12.2021



## УПРАВЛЕНИЕ



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 34–41

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 34–41

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-34-41>

Научная статья

УДК 330.33.01

### Обеспечение национальной экономической безопасности: сценарии выхода из коронакризиса

И. В. Манахова

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Россия, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1

Манахова Ирина Викторовна, доктор экономических наук, профессор кафедры политической экономики, [ManakhovaIV@mail.ru](mailto:ManakhovaIV@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3103-4943>

**Аннотация. Введение.** Пандемия COVID-19 стала спусковым механизмом развертывания глобального экономического кризиса, охватившего все страны мира. Целью исследования является анализ последствий пандемии COVID-19 как глобальной угрозы для крупнейших экономик мира. **Теоретический анализ.** В рамках базовой модели AD-AS смоделированы варианты L, V, N, W и рассмотрены возможные сценарии выхода из кризиса. **Эмпирический анализ.** Проанализированы антикризисные меры и основные показатели экономической безопасности Китая, США, Германии и России. На основе международной статистики сделаны прогнозы по преодолению экономического кризиса, вызванного коронавирусом. **Заключение.** Сделан вывод, что обеспечение национальной экономической безопасности зависит от сценарных условий восстановления экономики, от эффективности макроэкономической политики и управления рисками на глобальном уровне.

**Ключевые слова:** пандемия COVID-19, глобальная угроза, экономическая безопасность, мировая экономика, сценарии выхода из коронакризиса

**Для цитирования:** Манахова И. В. Обеспечение национальной экономической безопасности: сценарии выхода из коронакризиса // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 34–41. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-34-41>

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

Article

**Ensuring national economic security: Scenarios for the coronacrisis exit**

I. V. Manakhova

Lomonosov Moscow State University, GSP-1 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russian

Irina V. Manakhova, [ManakhovaIV@mail.ru](mailto:ManakhovaIV@mail.ru) <https://orcid.org/0000-0003-3103-4943>

**Abstract. Introduction.** The COVID-19 pandemic has become a trigger mechanism for the deployment of a global economic crisis that has engulfed all countries of the world. The aim of the study is to analyze the consequences of the COVID-19 pandemic as a global threat to the world's largest economies. **Theoretical analysis.** Within the framework of the basic AD-AS model, variants L, V, N, W were modeled and possible scenarios for overcoming the crisis were considered. **Empirical analysis.** Anti-crisis measures and the main indicators of the economic security of China,





the United States, Germany and Russia are analyzed. Based on international statistics, forecasts have been made to overcome the economic crisis caused by the coronavirus. **Conclusion.** It is concluded that ensuring national economic security depends on the scenario conditions for economic recovery, on the effectiveness of macroeconomic policy and risk management at the global level.

**Keywords:** pandemic COVID-19, global threat, economic security, world economy, scenarios for the way out of the coronavirus crisis

**For citation:** Manakhova I. V. Ensuring national economic security: Scenarios for the coronacrisis exit. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 34–41 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-34-41>

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

## Введение

Важнейшей стратегической задачей любого государства является обеспечение экономической безопасности, т. е. защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором сохраняется экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов [1]. На разных этапах социально-экономического развития страны сталкиваются с различного рода рисками и угрозами, отличающимися по масштабам и степени опасности. Умение оперативно реагировать на вызовы, включать антикризисные меры, предотвращать угрозы в экономической сфере, минимизировать прямые или косвенные возможности нанесения ущерба национальным интересам государства показывает эффективность макроэкономической политики и качество государственного управления.

Мир в 2020 г. столкнулся с невиданной по масштабу угрозой – пандемией COVID-19, которая драматично изменила жизнедеятельность стран и целых регионов. К концу 2021 г., по данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в мире заболели более 262 млн чел., 5,2 млн чел. скончались. Антилидерами рейтинга являются США (более 48 млн зараженных), второе место занимает Индия (34,5 млн чел.), третье – Бразилия (более 22 млн чел.), четвертую строчку занимает Великобритания (10,2 млн), пятое место у России (более 9 млн чел., или около 6,5% населения страны) [2, 3].

Тема влияния пандемии на социально-экономическое развитие и восстановление экономики мира является одной из самых актуальных. Значительное количество работ посвящено антикризисным мерам правительств разных стран [4, 5], выявлению основных трендов в экономической политике под воздействием COVID-19 [6], особенностям проявления кризиса на различных рынках [7]. Экономисты всего мира ищут универсальные рецепты скорейшего восстановления экономики, политики пытаются защитить национальные интересы и обеспечить экономический суверенитет страны. Однако в условиях нарастающей неопределенности вопрос, по какому сценарию могут развиваться события по восстановлению мировой экономики, остается открытым.

## Теоретический анализ

Пандемия стала спусковым механизмом развертывания глобального экономического кризиса, охватившего все страны мира. Первый шок – эпидемия коронавируса COVID-19 вызвала глубокие негативные изменения в мировой экономике, нарушив мегаэкономическое равновесие. Со стороны совокупного предложения – падение производства вследствие сокращения работы и закрытия предприятий из-за карантина, разрыва цепочек поставок, снижения объема ликвидности для закупок оборотных и основных средств. Со стороны спроса – падение доходов населения, запрет на потребление определенных услуг, сокращение инвестиций и покупок товаров длительного пользования вследствие роста неопределенности. Обрушение финансовой системы из-за роста неплатежей и дефолтов. Второй шок для нефтедобывающих стран – резкое падение цен на нефть, вызванное несколькими факторами: во-первых, перепроизводством сырья на фоне резкого сокращения спроса из-за пандемии, во-вторых, ограничениями для функционирования предприятий и локдаун. Экономические последствия для стран-экспортеров проявились в снижении объемов производства, дефиците бюджета, падении основных макроэкономических показателей.

В экономической теории циклическое движение экономики зависит от глубины спада и скорости приспособления к новому устойчивому равновесию. До определенного момента развитие глобального кризиса вписывалось в классическую модель AD-AS (рис. 1). Финансовая поддержка домохозяйств и налоговые послабления бизнесу позволили стимулировать совокупный спрос  $AD_0$  до  $AD_1$  в краткосрочном периоде. При этом ограничения производства вызвали снижение совокупного предложения, что отразилось сдвигом кривой от  $SRAS_{0,1}$  до положения  $SRAS_2$ , что вызвало глобальный рост цен до  $P_2^e/P_2$ , последующее охлаждение совокупного спроса  $AD_2$  и, как следствие, падение ВВП ( $Y_0 \rightarrow Y_2$ ) большинства стран мира в 2020 г.

В таких условиях возможны несколько сценариев развития ситуации и выхода из кризиса, вызванного пандемией коронавируса.

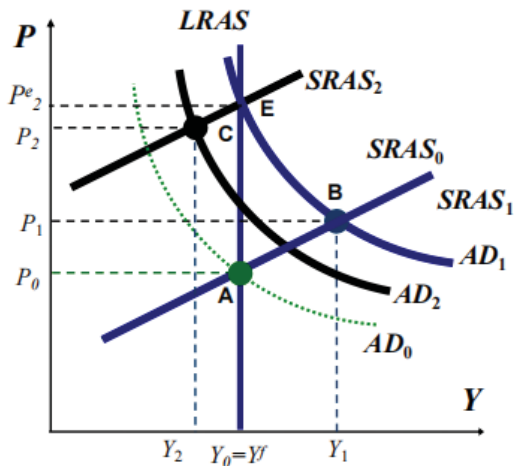
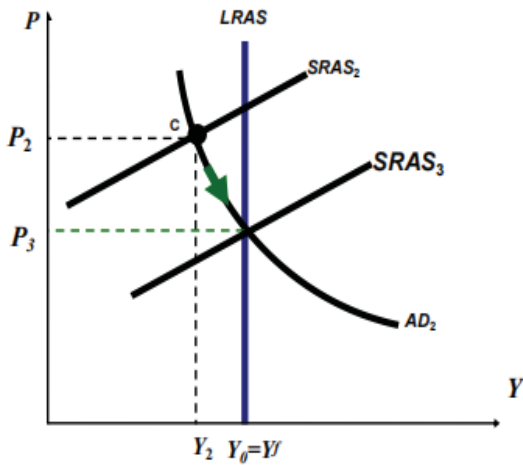


Рис. 1. Классический вариант экономического кризиса в модели AD-AS

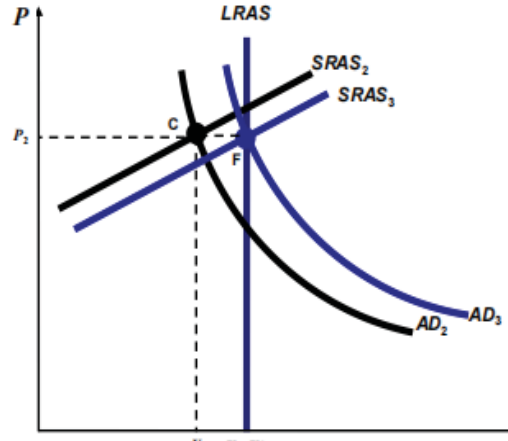
Fig. 1. Classic version of the economic crisis in the AD-AS model

Первый сценарий (рис. 2, а) – вариант L: снижение совокупного предложения, рост цен, падение реальных доходов нивелируют меры поддержки со стороны совокупного спроса, вызывая длительную стагнацию экономики, грозящую перерасти в новую Великую депрессию. Инструменты антикризисного регулирования неэффективны, в итоге спад производства и дефляция как способ возвращения экономики к долгосрочному равновесию.

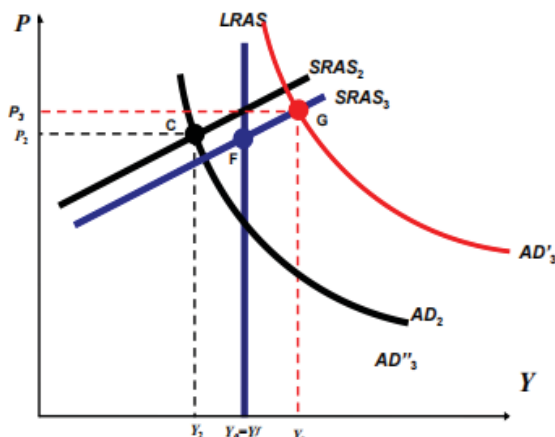
Второй сценарий (рис. 2, б) – вариант V: резкое падение совокупного предложения под влиянием первоначального шока (пандемии COVID-19), рост цен, сокращение совокупного спроса. Оперативная реакция правительства, активные бюджетные и монетарные меры поддержки населения и бизнеса, в итоге – быстрый выход из кризиса и восстановление экономики.



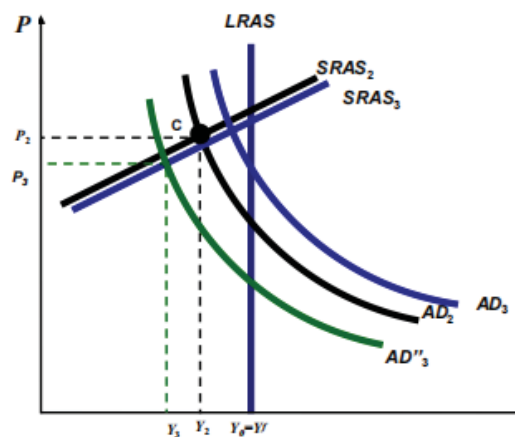
а/а



б/б



в/с



г/д

Рис. 2. Сценарии выхода из кризиса: а – вариант L: новая Великая депрессия; б – вариант V: быстрый выход из кризиса; в – вариант N: перегрев экономики; г – вариант W: вторая волна кризиса (цвет online)

Fig. 2. Crisis recovery scenarios: а – option L: The New Great Depression; б – option V: A quick exit from the crisis; в – option N: Overheating of the economy; г – option W: The second wave of the crisis (color online)



Третий сценарий (рис. 2, в) – вариант N: государственная поддержка смещает акценты на количественное смягчение монетарной политики, заливание экономики деньгами, рост денежной массы, что сначала стимулирует рост совокупного производства и совокупного спроса, затем разгоняет повышение цен и грозит перерасти в галопирующую инфляцию, в итоге – перегрев экономики.

Четвертый сценарий (рис. 2, г) – вариант W: резкий отскок и быстрое восстановление экономики на фоне безудержного роста инфляции, падения реальных доходов вызывают ограничения со стороны совокупного спроса. Сокращение производства, банкротство предприятий малого и среднего бизнеса, спровоцированные ограничительными мерами, усиливают риски дальнейшего спада экономики, в результате – накрывает вторая волна кризиса.

Изменения экономической конъюнктуры на мировых рынках происходят настолько стремительно, что затрудняют прогнозную оценку наиболее вероятного сценария. Более того, современный коронакризис имеет неэкономическую природу происхождения, возвращение новых волн пандемии, локальные локдауны и повсеместное введение QR-кодов, закрытие национальных границ увеличивают вероятность не только экономических потрясений, но социальных и геополитических рисков, каждый из которых может стать новым спусковым крючком разбалансировки рыночного механизма. Обратимся к эмпирическим данным.

### Эмпирический анализ

Правительство многих государств в ответ на пандемию вводило пакет мер в двух направлениях: 1) ограничительные меры, связанные с купированием распространения эпидемии; 2) поддерживающие меры для бизнеса и населения. Международная статистика позволяет проанализировать текущие изменения в экономическом развитии ведущих стран, которые выступают важнейшими индикаторами экономической безопасности.

Китай, первая страна, столкнувшаяся с пандемией, выделил на поддержку национальной экономики около 15% ВВП, что позволило оперативно преодолеть надвигающийся спад. Денежные средства в размере более 2 трлн долл. направлены на сохранение объемов экспорта, финансовые и налоговые послабления для бизнеса, поддержку инфраструктурных отраслей, помощь малому и среднему бизнесу [8]. Это дало определенные положительные результаты: спад промышленного производства на 1,1% в I квартале сменился ростом на 3,9% уже во II квартале 2020 г. (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

### Ключевые показатели экономической безопасности Китая, %

#### Key indicators of China's economic security, %

Показатели	2019 (IV кв.)	2020 (II кв.)
Промпроизводство	6,9	-1,1 (1-е полугодие) +3,9 (2-е полугодие)
Безработица	3,6	5,5
Оборот розничной торговли	8,0	-15,8
Экспорт	7,6	-6,6
Импорт	16,3	-14,2

Примечание. Сост. по: Coronavirus Government Response Tracker (<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker> (дата обращения: 15.03.2021)).

Сильнее всего в Китае пострадал розничный товарооборот (-15,8%), отчасти это связано с ограничениями на поставки импорта и незначительной финансовой поддержкой населения, доходы которых упали по сравнению с 2019 г.

В Европе сложилась крайне сложная экономическая ситуация, вызванная пандемией COVID-19. Резкий рост заболеваемости, несинхронное закрытие границ, неоперативные антикризисные меры привели к существенному падению основных макроэкономических показателей во всех странах ЕС. Так, в Германии, крупнейшей экономике Европы, показатель промышленного производства во II квартале 2020 г. упал на 10,7% (табл. 2), еще более сложная ситуация наблюдается во Франции (-20,7%) и Италии (-40,0%).

Таблица 2 / Table 2

### Ключевые показатели экономической безопасности Германии, %

#### Key indicators of Germany's economic security, %

Показатели	2019 (IV кв.)	2020 (II кв.)
Промпроизводство	0,8	-10,7
Безработица	3,2	3,5
Оборот розничной торговли	1,7	-5,3
Экспорт	-1,9	-12
Импорт	-0,2	-4,3

Примечание. Сост. по: Coronavirus Government Response Tracker (<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker> (дата обращения: 15.03.2021)).

Правительство Германии пошло по пути прямой государственной поддержки националь-





ной экономики, которая составила 13,3% ВВП, что позволило смягчить карантинные меры и поддержать отечественных производителей. Государственные гарантии из Фонда экономической стабилизации составили более 600 млрд евро. Выделен масштабный пакет мер экономической поддержки работников и социальной помощи домохозяйствам. В зоне умеренного риска оказались показатели безработицы – рост на 0,3%, сокращение розничного товарооборота на 5,3% и снижение импорта на 4,3%. Существеннее всего сократился экспорт – на 12,0 %, что в большей степени объясняется разрывом логистических цепочек во время пандемии. Однако риски снижения уровня экономической безопасности Германии остаются довольно высокими, учитывая тесную взаимосвязь национальных экономик стран ЕС.

Коронакризисная ситуация в США развивалась неоднозначно. Общий объем антикризисных мер составил 14,3% ВВП, акцентируясь в основном на поддержке производителей [9]. Существенно увеличены расходы на здравоохранение. Это позволило локализовать темпы падения промышленного производства на уровне -11,2%. Однако в условиях свободного ценообразования на рынке труда резко увеличилась безработица (до 14,7%), что потребует значительных средств на восстановление докризисных показателей. Прямая поддержка домохозяйств оказалась меньше, чем в европейских странах, что привело к сокращению потребительского спроса и значительному снижению розничного товарооборота. В зоне высокого риска остается падение экспорта (более 20,0%) (табл. 3).

Таблица 3 / Table 3

**Ключевые показатели экономической безопасности США, %**

**Key indicators of US economic security, %**

Показатели	2019 (IV кв.)	2020 (II кв.)
Промпроизводство	0,9	-11,2
Безработица	3,5	14,7
Оборот розничной торговли	0,3	-16,4
Экспорт	0,1	-20,5
Импорт	-0,7	-13,7

Примечание. Сост. по: Coronavirus Government Response Tracker (<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker> (дата обращения: 15.03.2021)).

В России на борьбу с пандемией как глобальной угрозой выделено 3 трлн рублей, что позволило на ранних этапах купировать резкий обвал экономики.

Антикризисные меры государственной поддержки включают следующие направления:

- ограничение фискального бремени, отсрочка по налогам и страховым взносам;
- социальные меры по поддержке занятости и доходов, особенно семей с детьми;
- обеспечение доступа к заемному финансированию, снижение ставок;
- снижение издержек уязвимых предприятий, заморозка арендных платежей, кредитные каникулы;
- поддержка цифровой трансформации предприятий и др.

Меры государственной поддержки бизнеса, избирательные ограничения и финансовая подушка безопасности крупных предприятий помогли избежать катастрофического падения промышленного производства (-5,5%). Удалось удержать рост безработицы на уровне 6,3%. Однако на фоне относительной макроэкономической стабильности снижение доходов домохозяйств, рост уровня бедности работающего населения и потеря работы самозанятых отразились на значительном сокращении розничного товарооборота (-27,0%). Нарастают риски и угрозы внешнеэкономической безопасности, падение экспорта составило более 40,9%, импорта – около 15,0% (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

**Ключевые показатели экономической безопасности России**

**Key indicators of Russia's economic security**

Показатели	2019 (IV кв.)	2020 (II кв.)
Промпроизводство, %	1,3	-5,5
Безработица, %	4,7	6,3
Оборот розничной торговли, %	5,8	-27
Экспорт, млрд руб.	110,8	67,2
Импорт, млрд руб.	62,5	50,4

Примечание. Сост. по данным Росстата ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

В целом, можно сделать выводы: во-первых, в России сохраняется высокий уровень неопределенности и риска в экономической сфере; во-вторых, перспективы роста экономики зависят от динамики внешних факторов; совершенствования системы государственного управления; стратегического планирования в области обеспечения экономической безопасности и социально-экономического развития.

Последствия для мировой экономики, несмотря на улучшение ситуации с заболеваемостью, началом массовой вакцинации и частичным снятием ограничительных мер, плохо предсказуемы, макроэкономические показатели роста



безработицы, падения доходов и роста бедности, продовольственная безопасность находятся в зоне критического риска. Пострадавшие от шоков отрасли и секторы экономики в основном коснулись сферы услуг, особенно сильно сжались секторы туризма, транспорта, логистики, гостиничного и ресторанного бизнеса, культурно-досуговый кластер и т.д.

Однако определенные отрасли, напротив, получили импульс к развитию и могут стать драйверами будущего роста. С начала 2021 г., по мнению аналитиков, начинается новый, пятый суперцикл роста, на это указывает ряд факторов: появление вакцины от ковида, скачок цен на сельскохозяйственную продукцию и металлы; рост цен на нефть выше 70 долл. за баррель, сокращение глобального переизбытка предложения.

По прогнозным данным Международного валютного фонда (МВФ), уже в 2021 г. мировая экономика способна выйти на темпы роста в 5,8% (табл. 5). Лидерами роста могут стать Китай (+9,2%), Индия (+7,4%), страны АСЕАН (7,8%).

Таблица 5 / Table 5

**Последствия коронакризиса  
для ведущих экономик мира: динамика  
мирового ВВП по странам и регионам, %  
The consequences of the coronavirus crisis  
for the world's leading economies:  
dynamics of world GDP by countries and regions, %**

Страны и регионы	2019	2020	2021*
Весь мир	2,9	-3,0	5,8
Развитые экономики	1,7	-6,1	4,5
США	2,3	-5,9	4,7
Зона евро	1,2	-7,5	4,7
Германия	0,6	-7,0	5,2
Франция	1,3	-7,2	4,5
Италия	0,3	-9,1	4,8
Испания	2,0	-8,0	4,3
Япония	0,7	-5,2	3,0
Великобритания	1,4	-6,5	4,0
Канада	1,6	-6,2	4,2
Страны с развивающимися рынками	3,7	-1,0	6,6
Китай	6,1	1,2	9,2
Индия	4,2	1,9	7,4
АСЕАН-5	4,8	-0,6	7,8
Россия	1,3	-5,5	3,5
Бразилия	1,1	-5,3	2,9
ЮАР	0,2	-5,8	4,0

Примечание. Сост. по: IMF, World Economic Outlook, April, 2020 (<https://www.IMF.org> (дата обращения: 11.01.2021)).

Данные МВФ вселяют сдержанный оптимизм по поводу быстрого выхода из коронакризиса. При такой динамике мирового ВВП вероятен позитивный сценарий, вариант V: падение и последующий энергичный восстановительный рост международной экономики. Однако во второй половине 2021 г. на фоне монетарного стимулирования и проведения мягкой кредитно-денежной политики правительствами большинства государств стремительными темпами стала закручиваться инфляционная спираль, охватывающая все новые и новые страны, приводящая к почти беспрецедентному росту цен на сырье и готовую продукцию во всем мире. Инфляционные риски усиливаются наращиванием государственных долгов, общемировой объем которых, по данным Института международных финансов (ИФ), достиг 296 трлн долл., что примерно в два раза выше мирового ВВП за 2020 г. [10].

Вместе с тем в мире происходит усиление глобальных рисков: экономическая конфронтация между странами и внутри них, неспособность смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, утрата биоразнообразия, геополитическая и геоэкономическая неопределенность, цифровая фрагментация и уязвимость киберпространства, демографические и социальные последствия кризиса [11], что делает вопросы обеспечения национальной экономической безопасности крайне актуальными в современных условиях.

В ноябре 2020 г. на саммите стран G20, где уделялось особое внимание пандемии и глобальному экономическому кризису, сформулированы основные тренды в снижении угроз экономической безопасности:

- создание глобального задела на пути распространения коронавируса, поддержка развивающихся стран в области вакцинации;
- снижение барьеров для восстановления мировой экономики, либерализация торговли медицинскими товарами;
- развитие безопасного цифрового пространства и преодоление цифрового разрыва;
- реализация развития на более широком пространстве;
- усиление роли G20 в глобальном управлении и улучшении международного порядка;
- укрепление международной системы под руководством ООН;
- продвижение экономической глобализации на принципах открытости, инклюзии и взаимовыгоды;
- увеличение потенциала реагирования в ответ на глобальные вызовы.



## Заключение

Чтобы не допустить развития негативных сценариев L, N и повторения кризиса по варианту W, необходимо извлечь уроки из борьбы с пандемией, распространять лучший опыт выхода из кризиса, расширять возможности глобального управления рисками для устойчивого развития стран и регионов. Приоритетными задачами в плане восстановления глобальной экономики и повышения национальной экономической безопасности стран должны стать:

1) расширение возможностей трудоустройства на новой технологической основе и развитие цифровых компетенций работников;

2) инвестиции в сферы развития человеческого капитала: здравоохранение, образование, социальную инфраструктуру;

3) укрепление системы социальной защиты для борьбы с неравенством и бедностью;

4) продолжение бюджетной поддержки на принципах эффективности и прозрачности расходования средств;

5) перезагрузка систем налогообложения для большей социальной справедливости и стимулов к защите окружающей среды и природы.

Таким образом, процесс преодоления пандемии как глобальной угрозы национальной экономической безопасности разных стран позволяет установить, что решение вышеперечисленных проблем, касающихся самых различных сфер жизнедеятельности человечества, требует определения взаимоувязанных и всеобъемлющих подходов на стыке многих научных дисциплин в сочетании с интеллектуальной глубиной и всесторонним учетом долгосрочных последствий принимаемых решений. Мировое сообщество способно решить глобальные проблемы при условии объединения усилий и ресурсов.

## Список литературы

1. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. АНО «Национальные приоритеты» // Стопкоронавирус.рф – Официальный интернет-ресурс для информирования населения по вопросам коронавируса (COVID-19). URL: <https://xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/> (дата обращения: 10.11.2021).
3. Всемирный банк : [сайт]. URL: <https://www.vseмирnyjbank.org/ru/home> (дата обращения: 10.11.2021).
4. Курдин А. А., Коломиец А. Р., Маркова О. А., Служевская В. Д., Филиппова И. Н., Шпакова А. А. Вход в пандемию : первые меры поддержки экономики и

первые результаты // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2020. Т. 12, вып. 2. С. 7–25.

5. Demertzis M., Sapir A., Tagliapietra S., Wolff G. An effective economic response to the coronavirus in Europe // *Policy Contributions*. 2020. № 6. P. 1–10.
6. Mau V. A. Пандемия коронавируса и тренды экономической политики // *Вопросы экономики*. 2021. № 3. С. 5–30. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-3-5-30>
7. Одегов Ю. Г., Разинов А. Е. Пандемия COVID-19 и ее влияние на мировой рынок труда : анализ складывающихся тенденций (Часть вторая) // *Уровень жизни населения регионов России*. 2021. Т. 17, № 2. С. 216–227. <https://doi.org/10.19181/lsprr.2021.17.2.5>
8. Национальное бюро статистики Китая : [сайт]. URL: <https://www.investing.com> (дата обращения: 10.11.2021).
9. ФРС США, Бюро экономического анализа США : [сайт]. URL: <https://www.investing.com> (дата обращения: 10.11.2021).
10. Институт международных финансов : [сайт]. URL: <https://iif.com> (дата обращения: 10.11.2021).
11. Манахова И. В. Глобальные угрозы и риски на пути к нооэкономике // *Экономическое возрождение России*. 2021. № 3 (69). С. 144–153. <https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-144-153>

## References

1. On the Strategy of the economic security of the Russian Federation for the period up to 2030. Decree of the President of the Russian Federation of 13.05.2017 No. 208. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
2. ANO “National Priorities”. *Stopkoronavirus.rf – The official Internet resource for informing the population about the coronavirus (COVID-19)*. Available at: <https://xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/> (accessed 10 November 2021) (in Russian).
3. *World Bank. Website*. Available at: <https://www.vseмирnyjbank.org/ru/home> (accessed 10 November 2021) (in Russian).
4. Kurdin A. A., Kolomiets A. R., Markova O. A., Sluzhevskaya V. D., Filippova I. N., Shpakova A. A. Entering the pandemic: First measures of economic support and first results. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyi zhurnal* [Scientific Research of the Faculty of Economics. Electronic journal], 2020, vol. 12, no. 2, pp. 7–25 (in Russian).
5. Demertzis M., Sapir A., Tagliapietra S., Wolff G. An effective economic response to the coronavirus in Europe. *Policy Contributions*, 2020, no. 6, pp. 1–10.
6. Mau V. A. Coronavirus pandemic and trends of economic policy. *Voprosy Ekonomiki*, 2021, no. 3, pp. 5–30 (in Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-3-5-30>



7. Odegov Yu. G., Razinov A. E. The COVID-19 Pandemic and its impact on the global labour market: An analysis of emerging trends (Part two). *Living Standards of the Population in the Regions of Russia*, 2021, vol. 17, no. 2, pp. 216–227 (in Russian). <https://doi.org/10.19181/lsprr.2021.17.2.5>
8. *National Bureau of Statistics of China*. Site. Available at: <https://www.investing.com> (accessed 10 November 2021).
9. *US Federal Reserve, US Bureau of Economic Analysis*. Site. Available at: <https://www.investing.com> (accessed 10 November 2021).
10. *Institute of International Finance*. Site. Available at: <https://www.iif.com> (accessed 10 November 2021).
11. Manakhova I. V. Global threats and risks on the path to noonomy. *Ekonomicheskoe vrozozhdenie Rossii* [Economic Revival of Russia], 2021, no. 3 (69), pp. 144–153 (in Russian). <https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-144-153>

Поступила в редакцию 10.11.2021; одобрена после рецензирования 15.11.2021; принята к публикации 20.11.2021  
The article was submitted 10.11.2021; approved after reviewing 15.11.2021; accepted for publication 20.11.2021





Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 42–52

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 42–52

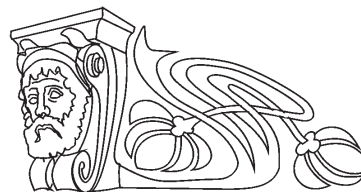
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-42-52>

Научная статья  
УДК 51.77+004.9

## Моделирование динамики рисков региональной конкурентоспособности

Г. Ю. Чернышова , И. В. Вешнева, Г. Е. Роках



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

Чернышова Галина Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры дискретной математики и информационных технологий, [galacherny@yandex.ru](mailto:galacherny@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-6464-0408>

Вешнева Ирина Владимировна, доктор технических наук, профессор кафедры информационных систем и технологий в обучении, [veshnevaiv@gmail.com](mailto:veshnevaiv@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-3908-370X>

Роках Глеб Евгеньевич, студент факультета компьютерных наук и информационных технологий, [g.rokakh@yandex.ru](mailto:g.rokakh@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8845-2084>

**Аннотация. Введение.** Для определения стратегических направлений регионального развития в целях повышения конкурентоспособности необходимо основываться на системном анализе факторов и рисков, использовать современный инструментарий математического моделирования. Для построения динамических моделей оценки рисков конкурентоспособности применен подход на основе систем дифференциальных уравнений Колмогорова – Чепмена для марковских процессов *Теоретический анализ*. В исследовании рассматривается методика применения логико-вероятностного подхода к оценке рисков региональной конкурентоспособности. *Эмпирический анализ*. Для сравнительной оценки рисков конкурентоспособности на этапе предварительной обработки данных применен кластерный анализ с помощью модифицированного метода *k-means*. На основе иерархической системы рисков региональной конкурентоспособности сформирована система уравнений Колмогорова – Чепмена. Динамическая оценка рисков конкурентоспособности осуществлена для трех базовых сценариев. **Результаты.** Для выделенного кластера из 33 регионов, соответствующих высокому уровню социально-экономического развития, получены предикативные оценки вероятностей критических событий, связанных с рисками конкурентоспособности, на примере отдельного сечения. Для оптимистического, пессимистического и реалистического сценариев получены численные оценки рисков конкурентоспособности для различных сочетаний критических событий, что позволило ранжировать регионы в соответствии с риском снижения конкурентоспособности в среднесрочном периоде.

**Ключевые слова:** конкурентоспособность, регионы РФ, риски, математическое моделирование, кластеризация, уравнения Колмогорова – Чепмена

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-010-00465).

**Для цитирования:** Чернышова Г. Ю., Вешнева И. В., Роках Г. Е. Моделирование динамики рисков региональной конкурентоспособности // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 42–52. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-42-52>

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

Article

### Modeling the dynamics of regional competitiveness risks

G. Yu. Chernyshova , I. V. Veshneva, G. E. Rokakh

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

Galina Yu. Chernyshova, [galacherny@yandex.ru](mailto:galacherny@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-6464-0408>

Irina V. Veshneva, [veshnevaiv@gmail.com](mailto:veshnevaiv@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-3908-370X>

Gleb E. Rokakh, [g.rokakh@yandex.ru](mailto:g.rokakh@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8845-2084>

**Abstract. Introduction.** To determine the strategic directions of regional development to increase competitiveness, it is necessary to rely on a systematic analysis of factors and risks, to use modern mathematical modeling tools. To construct dynamic models for assessing the risks of competitiveness, an approach based on the systems of Kolmogorov – Chapman differential equations for Markov processes is applied. *Theoretical analysis.* The article examines the method of applying the logical-probabilistic approach to assessing the risks of regional competitiveness. *Empirical analysis.* For a comparative assessment of the risks of competitiveness at the stage of preliminary data processing, cluster



analysis was applied using a modified *k*-means method. Based on the hierarchical system of regional competitiveness risks, the system of Kolmogorov – Chapman equations is formed. Dynamic assessment of competitiveness risks was carried out for three basic scenarios. **Results.** For a selected cluster of 33 Russian regions corresponding to a high level of socio-economic development, predictive estimates of the probabilities of critical events associated with risks of competitiveness were obtained using the example of a separate section. For optimistic, pessimistic and realistic scenarios, numerical assessments of competitiveness risks are obtained for various combinations of critical events. This made it possible to rank the regions by the probability of a decrease in the competitiveness of the regions in the medium term.

**Keywords:** competitiveness, regions of the Russian Federation, risks, mathematical modeling, clustering, Kolmogorov – Chapman equations

**Acknowledgements:** This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project No. 20-010-00465).

**For citation:** Chernyshova G. Yu., Veshneva I. V., Rokakh G. E. Modeling the dynamics of regional competitiveness risks. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 42–52 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-42-52>

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

## Введение

Современные различия региональных экономик в значительной мере обостряют конкуренцию. Получение конкурентных преимуществ, в частности, таких как инновационные технологии и институциональный капитал, является актуальной задачей регионального развития [1]. Одним из аспектов повышения конкурентоспособности регионов становится оценка рисков, связанных с изменением уровня конкурентоспособности регионов, что обеспечивает более объективный процесс принятия решений по их предотвращению.

В настоящее время существует ряд подходов для количественной оценки уровня региональной конкурентоспособности [2, 3]. Широко применяются как в международной практике [4–7], так и для оценки конкурентоспособности российских регионов [8] методики, основанные на построении рейтингов, а также статистические и эконометрические модели в задачах анализа конкурентоспособности объектов различного уровня.

В данном исследовании предлагается осуществить анализ рисков конкурентоспособности на основе моделей системной динамики. Подобный подход использовался для изучения динамического поведения сложных социально-экономических систем [9, 10].

Целью работы является предикативная оценка динамики рисков конкурентоспособности российских регионов. В качестве объекта исследования рассматривается возможность применения марковских моделей для анализа функционирования социально-экономических систем на уровне регионов. Задачи, решаемые в процессе исследования, предполагают формирование множества факторов риска, для которых строится иерархическая графовая модель причинно-следственных связей, выбор минимальных сечений, построение графа состояний для конкретного минимального сечения, решение соответствующей системы дифференциальных уравнений, оценку рисков на основе полученных вероятностей критических событий и их сочетаний с применением сценарного подхода. Значительные различия в уровне

социально-экономического развития регионов приводят к необходимости в качестве начального этапа предварительной обработки данных выделить группы регионов, сравнимых по заданному набору показателей.

## Теоретический анализ

Предлагаемый подход к анализу рисков основан на выявлении факторов риска конкурентоспособности региональной социально-экономической системы: ухудшение отдельных показателей ведет к снижению конкурентоспособности региона в целом. Система показателей представляется в виде иерархической логико-вероятностной модели.

Для факторов рисков строится причинно-следственный граф. Спецификой полученного графа является наличие логических функций в узлах следствий. Таким образом, каждое следствие наступает в случае реализации логической операции для соответствующих причин – отдельных факторов рисков конкурентоспособности. Ребрами графа являются возможные переходы между состояниями системы, которые образованы как следствия в результате логических операций над причинами. Анализ графа приводит к формированию возможных сочетаний событий, образующих фрагменты графа реализации корневого события – потери конкурентоспособности региона. Минимальное множество листовых вершин причинно-следственного графа, связанных с показателями, ухудшение которых приводит к снижению конкурентоспособности региона, представляют собой минимальные сечения.

Затем выделяются состояния региональной социально-экономической системы, соответствующие различным сочетаниям критических событий, определяющих риски конкурентоспособности региона. Для каждого минимального сечения строится сетевая структура возможных переходов между состояниями. Для полученной структуры возможных состояний может быть сформирована система дифференциальных уравнений Колмогорова – Чепмена [11]. Полученная



система дифференциальных уравнений описывает влияние причин через узлы следствия на корневую вершину причинно-следственного графа.

В результате решения системы дифференциальных уравнений численными методами можно получить вероятности реализации рисков в узлах графа состояний в заданные моменты времени.

Для минимального сечения размерности  $m$  множество состояний  $S$  исследуемой системы содержит  $s = 2^m - 1$  элементов  $S = \{0, 1, 2, \dots, s\}$ . В матричной форме соответствующая система уравнений имеет следующий вид:

$$\frac{dP_i(t)}{dt} = G \cdot \begin{pmatrix} P_0(t) \\ P_1(t) \\ \dots \\ P_s(t) \end{pmatrix},$$

где  $P_i(t)$  – вероятность пребывания элементов системы в состоянии  $i$  в момент времени  $t$ ,  $G = \{g_{ij}\}$  – инфинитезимальная матрица переходов размерности  $s \times s$ . Матрица  $G$  строится на основе графа состояний.

Для каждого  $i$ -го состояния,  $i = 1, \dots, s$ , необходимо составить дифференциальное уравнение:

$$\frac{dP_i(t)}{dt} = \sum_{k=0}^s g_{ki} P_k(t) - \sum_{k=0}^s g_{ik} P_i(t),$$

причем элементы  $g_{ij}$  матрицы  $G$  соответствуют вероятностям перехода из состояния  $i$  в состояние  $j$ , диагональные элементы  $g_{ii} = -\sum_{k, k \neq i} g_{ik}$ .

В данном исследовании матрица переходов  $G$  формируется на основании пуассоновских параметров реализации событий, соответствующих элементам минимального сечения:  $d_r$  – уровень рисков,  $l_r$  – уровень управляющего воздействия для отдельных показателей,  $r = 1, \dots, m$ .

В процессе моделирования требуется решение сложной системы дифференциальных уравнений Колмогорова – Чепмена относительно высокой размерности. В результате полученного решения становится возможным определить вероятность снижения конкурентоспособности региона из-за критических сочетаний событий, связанных с отдельными факторами риска, как функцию времени.

Разработка методов количественной оценки рисков конкурентоспособности на уровне регионов требует системного подхода с учетом различных аспектов регионального развития [12]. В процессе формирования иерархической структуры факторов риска предложено использовать как трансформационные, так и транзакционные факторы с целью выделения семантически связанных наборов показателей [13]. На следующем

уровне иерархической структуры включаются различные технические, социальные, природно-ресурсные, инновационные, информационные и институциональные показатели, уровень которых влияет на конкурентоспособность региона [14].

Для комплексного описания факторов риска в причинно-следственном графе применены следующие индикаторы: конкурентоспособность региона ( $E_0$ ); трансформационные ( $E_1$ ); транзакционные ( $E_2$ ); технические ( $E_3$ ); социальные ( $E_4$ ); природно-ресурсные ( $E_5$ ); институциональные ( $E_6$ ); информационные ( $E_7$ ); инновационные ( $E_8$ ); использование основных фондов ( $E_9$ ); развитость транспортной инфраструктуры ( $E_{10}$ ); уровень доходов населения ( $E_{11}$ ); демографические ( $E_{12}$ ); качество жизни ( $E_{13}$ ); добыча полезных ископаемых ( $E_{14}$ ); площадь сельскохозяйственных угодий ( $E_{15}$ ); обеспеченность лесными ресурсами ( $E_{16}$ ); производство электроэнергии ( $E_{17}$ ); экологические ( $E_{18}$ ); удельный вес убыточных организаций ( $E_{19}$ ); задолженность по налогам и сборам ( $E_{20}$ ); доходы от предпринимательской деятельности ( $E_{21}$ ); количество персональных компьютеров ( $E_{22}$ ); использование сети Интернет в организациях ( $E_{23}$ ); использование систем электронного документооборота в организациях ( $E_{24}$ ); численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками ( $E_{25}$ ); внутренние затраты на исследования и разработки ( $E_{26}$ ); затраты на технологические инновации ( $E_{27}$ ); объем инновационных товаров ( $E_{28}$ ); стоимость основных фондов ( $E_{29}$ ); степень износа основных фондов ( $E_{30}$ ); плотность железнодорожных путей ( $E_{31}$ ); плотность автомобильных дорог ( $E_{32}$ ); среднедушевые денежные доходы ( $E_{33}$ ); численность населения с доходами ниже прожиточного минимума ( $E_{34}$ ); количество официальных безработных ( $E_{35}$ ); ожидаемая продолжительность жизни ( $E_{36}$ ); коэффициент естественного прироста населения ( $E_{37}$ ); коэффициент миграционного прироста ( $E_{38}$ ); ветхое и аварийное жилье ( $E_{39}$ ); численность врачей на 10 000 чел. населения ( $E_{40}$ ); число зарегистрированных преступлений ( $E_{41}$ ); выбросы загрязняющих продуктов ( $E_{42}$ ); сброс в водные объекты загрязненных сточных вод ( $E_{43}$ ).

Критические события, связанные с уменьшением или увеличением данных разнонаправленных показателей, указаны на графе причинно-следственных связей как факторы риска конкурентоспособности региона в целом (рис. 1).

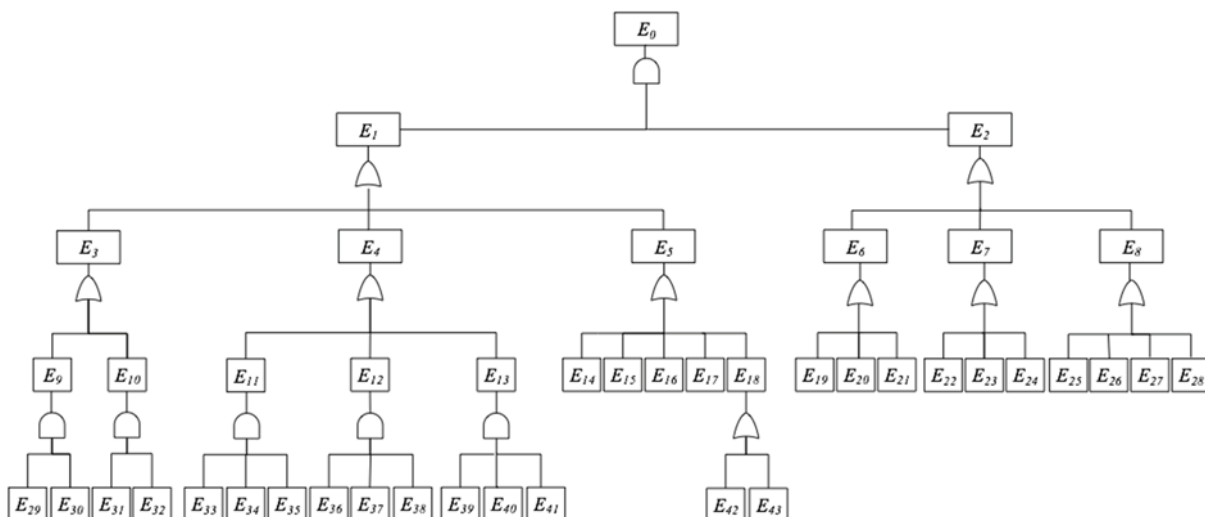


Рис. 1. Иерархическая структура показателей рисков региональной конкурентоспособности  
 Fig. 1. The hierarchical structure of regional competitiveness risks indicators

Данные для оценки рисков с помощью причинно-следственного графа получены из открытых источников, содержащих сведения по региональной статистике [15], и с применением информационно-аналитической системы FIRA [16]. Значения показателей в соответствии с факторами риска за 2014–2020 гг. были нормированы с применением минимаксного подхода с учетом разнонаправленных показателей.

**Эмпирический анализ**

Особенности регионального развития обуславливают существенные различия значений показателей региональной статистики для разных субъектов Российской Федерации. Неравномерность развития регионов, наличие регионов-доноров и регионов-реципиентов отражают бифуркационные значения по ряду рассматриваемых показателей для отдельных регионов. С целью формирования групп регионов, относительно однородных по рассматриваемому набору показателей, что позволит получить более объективную оценку для сравнимых между собой по уровню конкурентоспособности субъектов, предлагается осуществить кластерный анализ.

Кластерный анализ используется для выявления групп объектов, которые похожи друг на друга и не похожи на объекты, принадлежащие другим кластерам. Для реализации кластерного анализа применен модифицированный метод *k-means*, который позволяет избежать большого количества вычислений расстояния между элементами выборки и центрами кластеров. При этом используются эффективно обновляемые границы расстояний между центрами. В отличие

от стандартной реализации *k*-средних, этот подход во многих случаях выполняется значительно быстрее, особенно для наборов данных с большим количеством атрибутов и при большом количестве кластеров *k* [17]. В алгоритме применена косинусная мера близости.

В процессе отбора показателей для кластерного анализа были использованы факторы, влияющие на риски конкурентоспособности регионов. Отбор показателей включал корреляционный анализ, в результате использованы показатели, для которых абсолютное значение коэффициента корреляции Пирсона не превышает 0,7. Нормализация данных выполнена с использованием межквартильного размаха между 25 и 75 перцентилями. Этот метод нормализации меньше подвержен влиянию выбросов. Подбор количества кластеров выполнен с учетом среднего внутрикластерного расстояния и индекса Девиса – Болдина. Данный индекс позволяет определить наличие кластеров, имеющих высокое внутрикластерное сходство и низкий уровень межкластерного сходства. Такие модели будут иметь меньшие значения индекса Девиса – Болдина.

В данном случае использовано количество кластеров *k* = 3 (табл. 1). К кластеру 1 относятся 33 региона, 19 регионов отнесены в соответствии с построенной моделью к кластеру 2, в третий кластер вошли 29 регионов.

Анализ центроидов для полученных кластеров позволяет отнести регионы, соответствующие кластеру 1, к наиболее конкурентоспособным. Кластер 2 соответствует среднему уровню региональной конкурентоспособности, кластер 3 содержит регионы с низким уровнем конкурентоспособности.





Таблица 1 / Table 1

**Результаты применения кластерной модели**  
**Cluster model application results**

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3
г. Москва	Алтайский край	Амурская область
г. Санкт-Петербург	Вологодская область	Архангельская область
Белгородская область	Карачаево-Черкесская Республика	Астраханская область
Владимирская область	Кировская область	Брянская область
Воронежская область	Новосибирская область	Волгоградская область
Иркутская область	Орловская область	Еврейская автономная область
Калужская область	Республика Адыгея	Забайкальский край
Краснодарский край	Республика Алтай	Ивановская область
Красноярский край	Республика Дагестан	Кабардино-Балкарская Республика
Курская область	Республика Ингушетия	Калининградская область
Ленинградская область	Республика Калмыкия	Камчатский край
Липецкая область	Республика Марий Эл	Кемеровская область
Московская область	Республика Мордовия	Костромская область
Нижегородская область	Республика Саха	Курганская область
Омская область	Республика Тыва	Магаданская область
Оренбургская область	Ставропольский край	Мурманская область
Пензенская область	Томская область	Ненецкий автономный округ
Пермский край	Тюменская область	Новгородская область
Республика Башкортостан	Чувашская Республика	Приморский край
Республика Татарстан		Псковская область
Ростовская область		Республика Бурятия
Рязанская область		Республика Карелия
Самарская область		Республика Коми
Саратовская область		Республика Северная Осетия – Алания
Сахалинская область		Республика Хакасия
Свердловская область		Тверская область
Смоленская область		Ульяновская область
Тамбовская область		Хабаровский край
Тульская область		Чукотский автономный округ
Удмуртская Республика		
ХМАО		
Челябинская область		
Ярославская область		

В результате были получены относительно однородные группы регионов в соответствии с выбранным набором показателей. Кластеризация регионов обеспечила отсутствие явных выбросов в полученных группах регионов. Для дальнейшего исследования используются регионы кластера 1.

Предлагаемый подход для моделирования динамики рисков региональной конкуренто-

способности обеспечивает возможность рассмотрения различных минимальных сечений на этапе оценки. Рассмотрим применение данной методики на примере отдельного сечения. В качестве примера используем 5-элементное сечение  $E_{29} - E_{30} - E_{31} - E_{32} - E_{28}$ , включающее критические события, связанные с изменениями таких показателей, как стоимость основных



фондов ( $E_{29}$ ), степень износа основных фондов ( $E_{30}$ ), плотность железнодорожных путей ( $E_{31}$ ), плотность автомобильных дорог ( $E_{32}$ ), объем инновационных товаров ( $E_{28}$ ).

В условиях неопределенности применение различных сценариев обеспечивает возможность среднесрочного и долгосрочного прогнозиро-

вания. Исследование региональной конкурентоспособности предполагает использование оптимистического, реалистического и пессимистического сценариев. В процессе исследования сформированы сценарии с различными уровнями управляющих воздействий и ответных реакций системы (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

**Формирования сценариев с использованием различных параметров Колмогорова – Чепмена**  
**Formation of scenarios using various Kolmogorov – Chapman parameters**

Сценарий	Параметры модели	Значения	Параметры модели	Значения
Оптимистический	$l_1$	0,001	$d_1$	0,3
	$l_2$	0,001	$d_2$	0,4
	$l_3$	0,001	$d_3$	0,3
	$l_4$	0,001	$d_4$	0,5
	$l_5$	0,001	$d_5$	0,6
Реалистический	$l_1$	0,1	$d_1$	0,1
	$l_2$	0,3	$d_2$	0,3
	$l_3$	0,3	$d_3$	0,2
	$l_4$	0,2	$d_4$	0,2
	$l_5$	0,3	$d_5$	0,4
Пессимистический	$l_1$	0,5	$d_1$	0,001
	$l_2$	0,6	$d_2$	0,001
	$l_3$	0,6	$d_3$	0,001
	$l_4$	0,6	$d_4$	0,001
	$l_5$	0,5	$d_5$	0,01

Реалистический сценарий соответствует среднему уровню как кризисных воздействий, так и противодействующих мер. Оптимистический сценарий в модели характеризуется низкой интенсивностью кризисных воздействий и высокой интенсивностью мер по противодействию. В рамках пессимистического сценария предполагается, что интенсивным кризисным воздействиям на указанные факторы соответствуют противодействующие меры низкой интенсивности.

### Результаты

Решение системы дифференциальных уравнений Колмогорова – Чепмена осуществлено методом Рунге – Кутты с автоматической настройкой шага. Для выбранного 5-элементного сечения были вычислены вероятности  $P_i(t)$ ,  $i = 0, \dots, 31$ , для  $t \leq 3$ .

В качестве отдельных состояний региональной системы рассматриваются критические события, связанные с рисками ухудшения показателей  $E_{29}$ ,  $E_{30}$ ,  $E_{31}$ ,  $E_{32}$ ,  $E_{28}$ :  $P_0(t)$  – не наступило ни

одно из указанных событий;  $P_1(t)$ – $P_5(t)$  – наступили события, связанные с ухудшениями соответствующих показателей  $E_{29}$ ,  $E_{30}$ ,  $E_{31}$ ,  $E_{32}$ ,  $E_{28}$ ;  $P_6(t)$ – $P_{24}(t)$  – наступили события, связанные с ухудшениями пар различных показателей;  $P_{26}(t)$ – $P_{30}(t)$  – наступили события, связанные с ухудшениями комбинаций из трех различных показателей;  $P_{31}(t)$  – наступило событие, связанное с ухудшением всех показателей  $E_{29}$ ,  $E_{30}$ ,  $E_{31}$ ,  $E_{32}$ ,  $E_{28}$ .

Для трех вариантов базовых сценариев (оптимистический, реалистический, пессимистический) получены оценки вероятностей изменения как отдельных показателей, так и конкурентоспособности регионов в целом. В табл. 3 для регионов, относящихся к кластеру 1, для различных сценариев представлены прогнозные значения вероятностей  $P_0(t)$  для  $t = 3$ .

В рамках пессимистического сценария низкие уровни рисков конкурентоспособности соответствуют следующие регионам: города Москва и Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Московская область, Краснодарский и Красноярский края, ХМАО, Свердловская, Ростовская и



Таблица 3 / Table 3

**Оценка регионов в соответствии с рисками снижения конкурентоспособности  
Regions assessment in accordance with the risks of competitiveness decline**

Регион	Оптимистический сценарий	Реалистический сценарий	Пессимистический сценарий
Республика Татарстан	0,0226	0,1595	0,2376
Белгородская область	0,0267	0,1672	0,4663
Липецкая область	0,0299	0,2101	0,6455
Курская область	0,0361	0,2169	0,6781
г. Санкт-Петербург	0,0653	0,2233	0,1767
Краснодарский край	0,0792	0,2451	0,3128
Нижегородская область	0,0602	0,2560	0,4337
Сахалинская область	0,0420	0,2630	0,6395
Московская область	0,0908	0,2646	0,2436
Тульская область	0,0578	0,2696	0,5886
г. Москва	0,0991	0,2833	0,0159
Тамбовская область	0,0616	0,2855	0,6688
Удмуртская Республика	0,0772	0,2917	0,6081
Пермский край	0,0928	0,3019	0,5107
Ярославская область	0,0835	0,3025	0,6198
Ленинградская область	0,0771	0,3225	0,4974
ХМАО	0,0874	0,3364	0,4190
Ростовская область	0,1434	0,3561	0,4251
Воронежская область	0,1345	0,3636	0,4701
Калужская область	0,1034	0,3947	0,6174
Самарская область	0,1791	0,4030	0,4520
Пензенская область	0,1424	0,4164	0,6476
Свердловская область	0,2402	0,4455	0,3684
Омская область	0,2009	0,4519	0,6316
Рязанская область	0,1513	0,4535	0,6922
Владимирская область	0,1896	0,4768	0,6604
Оренбургская область	0,2328	0,4790	0,6273
Республика Башкортостан	0,3109	0,5152	0,4455
Красноярский край	0,3127	0,5424	0,3973
Смоленская область	0,2554	0,5789	0,7521
Челябинская область	0,4101	0,5957	0,4422
Саратовская область	0,3259	0,5959	0,5719
Иркутская область	0,3824	0,6145	0,4869

Нижегородская области. Это вполне согласуется с экспертными оценками по высокому уровню социально-экономического развития среди российских регионов. В качестве десяти регионов с низкими уровнями рисков конкурентоспособности для оптимистического сценария следует указать такие регионы, как Республика Татарстан,

г. Санкт-Петербург, Липецкая, Белгородская, Курская, Сахалинская, Тульская, Нижегородская, Тамбовская и Ленинградская области. Следует отметить, что усиление противодействующих мер приводит в соответствии с данной моделью к выявлению новых регионов с низким уровнем рисков региональной конкурентоспособности.



Для принятия стратегических мер по снижению рисков полагается целесообразным применять именно реалистический сценарий. В рамках

данного сценария сформирован рейтинг регионов в соответствии с уровнем рисков конкурентоспособности в среднесрочной перспективе (рис. 2).

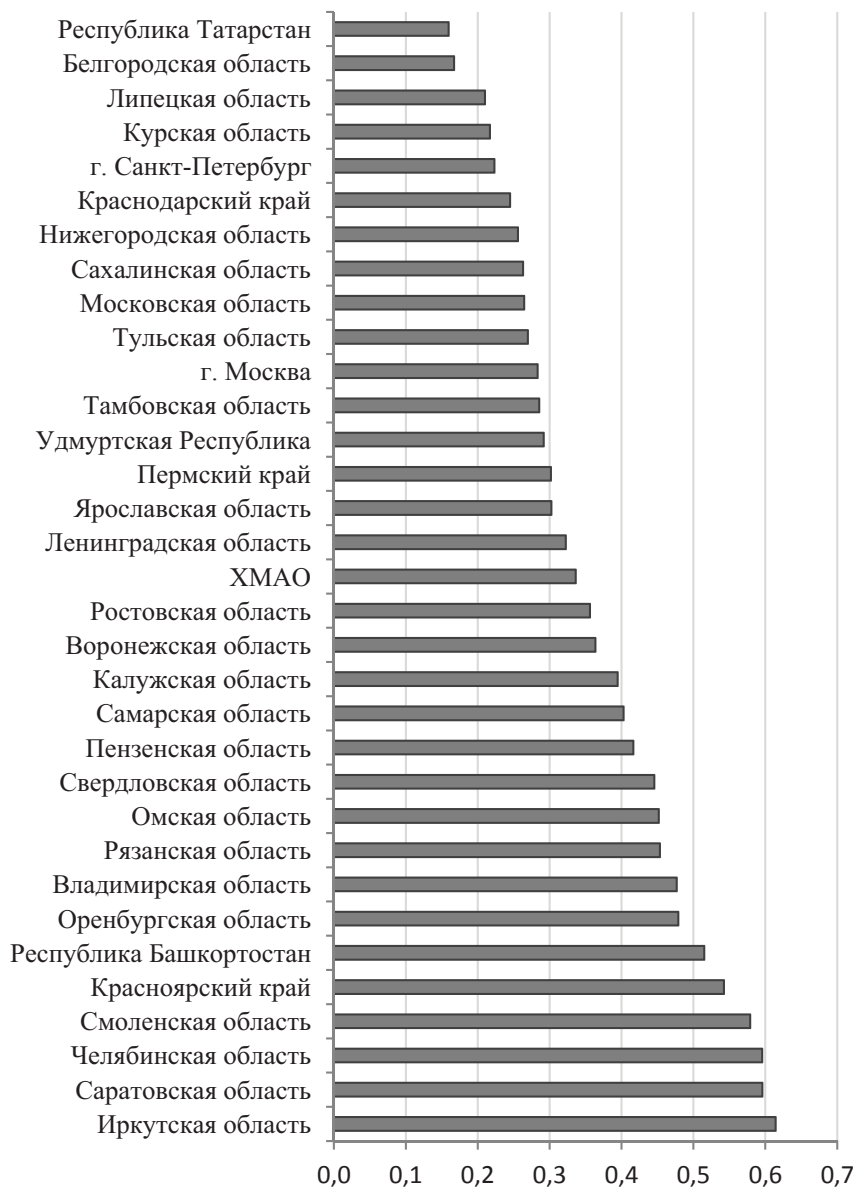


Рис. 2. Рейтинг регионов в соответствии с оценкой рисков конкурентоспособности

Fig. 2. Regions rating in accordance with the assessment of competitiveness risks

Республика Татарстан, Белгородская, Липецкая и Курская области, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Нижегородская, Сахалинская, Московская и Тульская области относятся к десяти регионам, имеющим низкий уровень рисков в рамках реалистического сценария.

Следует отметить, что к регионам, которые для всех трех сценариев вошли в первые десять объектов, отличающихся низким уровнем рисков, относятся Татарстан, Нижегородская область, г. Санкт-Петербург.

Кроме того, для отдельных показателей определены значения среднеквадратических отклонений вычисленных значений  $P_i(t)$ ,  $i = 1, \dots, 5$ , для  $t = 3$  по регионам (табл. 4). Вычисленные значения стандартного отклонения для вероятностей критических событий  $P_i(t)$ ,  $i = 1, \dots, 5$ , позволяют оценить вариативность полученных оценок. Для критических событий, имеющих большую вариативность, предполагается, что именно эти события обуславливают большие риски для конкурентоспособности региона.





Таблица 4 / Table 4

**Оценка вариативности факторов риска снижения региональной конкурентоспособности**  
**Assessing the variability of risk factors for the decline in regional competitiveness**

Сценарий	$P_1(t)$	$P_2(t)$	$P_3(t)$	$P_4(t)$	$P_5(t)$
Оптимистический	0,1009	0,1107	0,1078	0,0991	0,1081
Реалистический	0,1321	0,1658	0,1655	0,1157	0,1542
Пессимистический	0,1429	0,1372	0,1464	0,1224	0,1383

Это позволило выявить, какие именно критические события представляют собой наибольшие риски для конкурентоспособности региона в целом. В частности, степень износа основных фондов в реалистической и в оптимистической модели представляется наиболее рискованным фактором в рассмотренном сечении. В пессими-

стическом сценарии плотность железнодорожных путей для данного сечения является наиболее существенным фактором риска.

Сравнение вариативности для полученных оценок вероятностей критических событий для различных сценариев позволяет оценить эффективность управляющих воздействий (рис. 3).

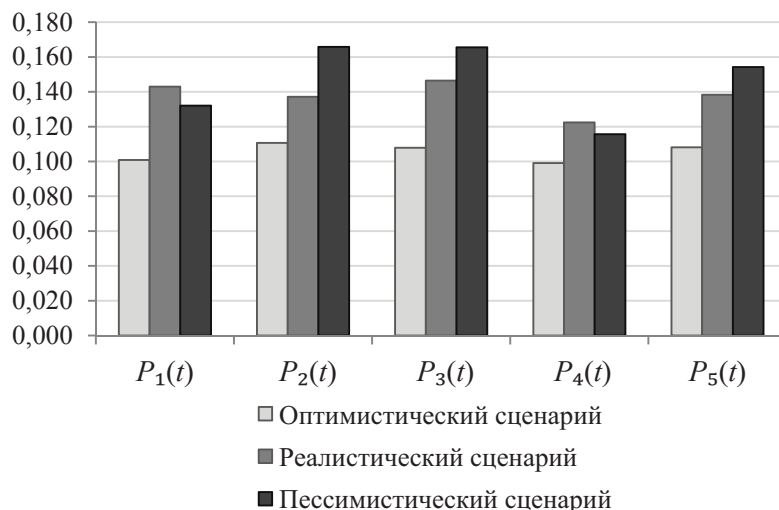


Рис. 3. Оценка факторов конкурентоспособности регионов в различных сценариях

Fig. 3. Assessment of regional competitiveness factors for various scenarios

В частности, для сечения  $E_{29} - E_{30} - E_{31} - E_{32} - E_{28}$  усиление управляющих воздействий при сравнении реалистического и пессимистического сценариев не привело к уменьшению вариативности вероятности возникновения критических событий по отдельным факторам (стоимость основных фондов, плотность автомобильных дорог). Для критических событий, связанных с изменением объема инновационных товаров, степень износа основных фондов и плотностью автомобильных дорог, в рассмотренном сечении наблюдается уменьшение рисков с ростом управленческого воздействия.

Обостряющаяся конкуренция между регионами приводит к необходимости разработки и применения современных моделей, обеспечивающих количественную оценку рисков конкурентоспособности российских регионов. Предлагаемый

подход позволяет количественно оценить динамику регионального развития в условиях риска. Предикативная оценка вероятности критических событий с учетом изменяющихся параметров интенсивности реализации риска и интенсивность противодействия им позволяет выявить региональные лидеры, оценить наиболее существенные факторы рисков. Для адекватного сравнения регионов по уровню рисков конкурентоспособности предлагается предварительно на основе кластерного анализа выделить группы сравнимых между собой объектов.

**Список литературы**

1. *Camagni R.* On the concept of territorial competitiveness : Sound or misleading? // *Urban Studies*. 2002. Vol. 39. P. 2395–2411.



2. Bristow G. Critical reflections on regional competitiveness: Theory, policy and practice. London : Routledge, 2010. 200 p.
3. Krasnokutskiy P. A., Ugnich E. A., Taranov P. M. Modern Scientific and Methodological Approaches to Assessing the Competitiveness of the Region: Application Problems // IOP Conference Series Earth and Environmental Science. 2019. Vol. 272, iss. 3. P. 1755–1315. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/272/3/032179>
4. Global Competitiveness Report. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020> (дата обращения: 08.11.2021).
5. The EU Regional Competitiveness Index 2016. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/201701\\_regional\\_competitiveness2016.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/201701_regional_competitiveness2016.pdf) (дата обращения: 08.09.2021).
6. European innovation scoreboard. URL: [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_e](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_e) (дата обращения: 08.09.2021).
7. Regional innovation scoreboard. URL: [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional_en) (дата обращения: 06.09.2021).
8. AV RCI. URL: <http://av-group.ru/2020/1808/> (дата обращения: 13.10.2021).
9. Резчиков А. Ф., Кушников В. А., Яндыбаева Н. В. Модель для оценки состояния национальной безопасности России на основе теории системной динамики // Прикладная информатика. 2017. Т. 12, № 2 (68). С. 106–117.
10. Яндыбаева Н. В., Кушников В. А., Резчиков А. Ф., Иващенко В. А. Разработка инвариантной математической модели для прогнозирования показателей национальной безопасности государств // Управление развитием крупномасштабных систем : материалы 12-й Междунар. конф. (MLSD'2019, Москва). М. : Ин-т проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН. 2019. С. 433–436.
11. Veshneva I., Chernyshova G., Bolshakov A. Regional Competitiveness Research Based on Digital Models Using Kolmogorov – Chapman Equations // Society 5.0: Cyberspace for Advanced Human-Centered Society / eds. A. G. Kravets, A. A. Bolshakov, M. Shcherbakov. Cham : Springer, 2021. P. 141–154. (Studies in Systems, Decision and Control. Vol. 333). [https://doi.org/10.1007/978-3-030-63563-3\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-030-63563-3_12)
12. Ketels C. Recent research on competitiveness and clusters: What are the implications for regional policy? // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2013. Vol. 6, iss. 2. P. 269–284.
13. Иншаков О. В. «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства // Экономическая наука современной России. 2003. № 1. С. 11–25.
14. Veshneva I., Chernyshova G. The scenario modeling of regional competitiveness risks based on the Chapman – Kolmogorov equations // Journal of Physics : Conference Series. 2021. Vol. 1784. P. 012008.
15. Росстат. Официальная статистика. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 09.10.2021).
16. Информационно-аналитическая система FIRA PRO. URL: <https://fira.ru/> (дата обращения: 07.12.2020).
17. Elkan C. Using the triangle inequality to accelerate k-means // Proceedings of the Twentieth International Conference on Machine Learning (ICML-2003). Washington DC, 2003. P. 147–153.

## References

1. Camagni R. On the concept of territorial competitiveness: Sound or misleading? *Urban Studies*, 2002, vol. 39, pp. 2395–2411.
2. Bristow G. *Critical reflections on regional competitiveness: Theory, policy and practice*. London, Routledge, 2010. 200 p.
3. Krasnokutskiy P. A., Ugnich E. A., Taranov P. M. Modern Scientific and Methodological Approaches to Assessing the Competitiveness of the Region: Application Problems. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 2019, vol. 272, iss. 3, pp. 1755–1315. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/272/3/032179>
4. *Global Competitiveness Report*. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020> (accessed 8 November 2021).
5. *The EU Regional Competitiveness Index 2016*. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/201701\\_regional\\_competitiveness2016.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/201701_regional_competitiveness2016.pdf) (accessed 8 September 2021).
6. *European innovation scoreboard*. Available at: [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_e](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_e) (accessed 8 September 2021).
7. *Regional innovation scoreboard*. Available at: [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional_en) (accessed 6 September 2021).
8. *AV RCI*. Available at: <https://av-group.ru/2020/1808/> (accessed 13 October 2021) (in Russian).
9. Rezchikov A. F., Kushnikov V. A., Jandybaeva N. V. Model for assessing the state of national security in Russia based on the theory of system dynamics. *Applied Informatics*. 2017, vol. 12, no. 2 (68), pp. 106–117 (in Russian).
10. Jandybaeva N. V., Kushnikov V. A., Rezchikov A. F., Ivashchenko V. A. Development of an invariant mathematical model for predicting national security indicators of states. *Upravlenie razvitiem krupnomasshtabnykh sistem: materialy 12-i Mezhdunarodnoi konferentsii (MLSD'2019, Moskva)* [Management of the development of large-scale systems: Proceedings of the twelfth international conference (MLSD'2019, Moscow)]. Moscow, Institut problem upravleniya imeni V. A. Trapeznikov RAN Publ., 2019, pp. 433–436 (in Russian).
11. Veshneva I., Chernyshova G., Bolshakov A. Regional Competitiveness Research Based on Digital Models Using Kolmogorov – Chapman Equations. In: Kravets A. G., Bolshakov A. A., Shcherbakov M., eds. *Society 5.0: Cyberspace for Advanced Human-Centered Society*. Studies in Systems, Decision and Control, vol. 333. Cham, Springer, pp. 141–154. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-63563-3\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-030-63563-3_12)



12. Ketels C. Recent research on competitiveness and clusters: What are the implications for regional policy? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2013, vol. 6, iss. 2, pp. 269–284.
13. Inshakov O. V. “Development nucleus” in the light of the new factors of production theory. *Economic of Contemporary Russia*, 2003, no. 1, pp. 11–25 (in Russian).
14. Veshneva I., Chernyshova G. The scenario modeling of regional competitiveness risks based on the Chapman – Kolmogorov equations. *Journal of Physics: Conference Series*, 2021, vol. 1784, pp. 012008.
15. Rosstat. *Ofitsial'naya statistika* (Rosstat. Official statistics). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (accessed 9 October 2021) (in Russian).
16. *Informatsionno-analiticheskaya sistema FIRA PRO* (Information and analytical system FIRA PRO). Available at: <https://fira.ru/> (accessed 7 December 2020) (in Russian).
17. Elkan C. Using the triangle inequality to accelerate  $k$ -means. *Proceedings of the Twentieth International Conference on Machine Learning (ICML-2003)*. Washington DC, 2003, pp. 147–153.

Поступила в редакцию 20.10.2021; одобрена после рецензирования 20.11.2021; принята к публикации 06.12.2021  
The article was submitted 20.10.2021; approved after reviewing 20.11.2021; accepted for publication 06.12.2021



## ПРАВО

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 53–59

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 53–59

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-53-59>

Научная статья

УДК 342.84

# Обеспечение экологических прав граждан России – приоритетное направление экологической политики государства

Н. Н. Аверьянова

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

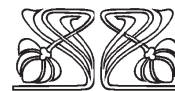
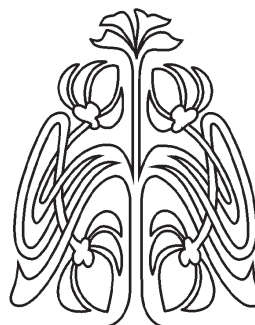
Аверьянова Наталья Николаевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, [averyanovann@mail.ru](mailto:averyanovann@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-5718-5363>

**Аннотация.** *Введение.* Достойная и безопасная жизнь и деятельность граждан России может быть реализована только в условиях благоприятной окружающей среды. Конституционно-правовой гарантией в данной сфере служит закрепление экологических прав граждан России как конституционной ценности, обеспечение которой является приоритетной задачей государства и, соответственно, важнейшим направлением реализуемой экологической политики. *Теоретический анализ.* Определяется конституционно-правовое содержание экологических прав граждан России, выявляется их значение для граждан, народов, проживающих на территории России, тенденции, перспективы и проблемы их реализации и развития, роль органов публичной власти в данном процессе. *Эмпирический анализ.* Определяется, что право на участие граждан в управлении делами государства в экологической сфере реализуется в различных формах, наиболее действенной из которых стоит признать экологический референдум, поскольку его итоги являются обязательными для органов публичной власти. Несмотря на это, экологические референдумы проводятся не часто. Причинами тому являются, с одной стороны, нежелание власти прислушиваться к мнению населения при реализации коммерчески успешных проектов, с другой стороны, сложности законодательно установленной процедуры проведения референдума. *Результаты.* Обосновывается, что право на благоприятную окружающую среду является основным комплексным конституционным экологическим правом, иные конституционные экологические права выступают средствами его реализации либо восстановления в случае нарушения. Делается вывод, что проблемы, связанные с реализацией прав человека, вытекают из несовершенства в сфере правотворчества, правоприменения, а также системных проблем государственного устройства России. Указывается на необходимость развития государственной экологической политики в части усиления правовых, организационных и иных мер, направленных на более эффективную реализацию экологических прав граждан России.

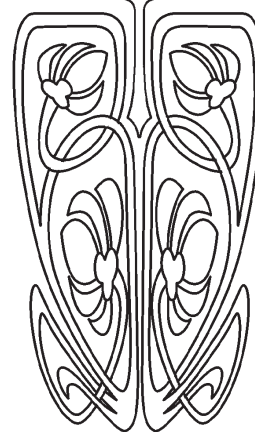
**Ключевые слова:** экологическая права, право на благоприятную окружающую среду, экологическая политика, экологический референдум

**Для цитирования:** Аверьянова Н. Н. Обеспечение экологических прав граждан России – приоритетное направление экологической политики государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 53–59. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-53-59>

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



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ







Article

## Ensuring the environmental rights of Russian citizens is a priority direction of the state's environmental policy

N. N. Averyanova

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

Natalja N. Averyanova, averyanovann@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5718-5363>

**Abstract. Introduction.** Decent and safe life and activities of Russian citizens can only be possible in the favorable environment. The constitutional and legal guarantee in this area is the consolidation of the environmental rights of Russian citizens as a constitutional value, and its provision is a priority task of the state and, accordingly, the most important direction of the implemented environmental policy. **Theoretical analysis.** The author determines the constitutional and legal content of environmental rights of Russian citizens, reveals their significance for citizens and peoples living on the territory of Russia, identifies trends, prospects and problems of their implementation and development, the role of public authorities in this process. **Empirical analysis.** The researcher claims that the right of citizens to participate in the management of state affairs in the environmental sphere is implemented in various forms, of which an environmental referendum should be recognized the most effective, since its results are binding on public authorities. Despite this, environmental referendums are not often held. The reasons for this are, on the one hand, the unwillingness of the authorities to listen to the opinion of the population when delivering commercially successful projects, on the other hand, the complexity of the legally established procedure for holding a referendum. **Results.** It is proved that the right to the favorable environment is the main comprehensive constitutional environmental right, with other constitutional environmental rights being the means of its implementation, or restoration in case of violation. It is concluded that the problems associated with the realization of human rights arise from imperfections in the field of law-making, law enforcement, as well as systemic problems of the state structure of Russia. It is pointed out that there is a need to develop state environmental policy in terms of strengthening legal, organizational and other measures aimed at more effective implementation of environmental rights of Russian citizens.

**Keywords:** environmental rights, the right to the favorable environment, environmental policy, environmental referendum

**For citation:** Averyanova N. N. Ensuring the environmental rights of Russian citizens is a priority direction of the state's environmental policy. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 53–59 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-53-59>

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

### Введение

В ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации [1] определяется, что земля и иные природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Таким образом, данная статья устанавливает особый конституционно-правовой режим природных ресурсов, обеспечивающий достойную жизнь и деятельность народов России, которая складывается из различных факторов, и не только социально-экономических. Прежде всего, достойная и безопасная жизнь и деятельность народов, граждан может быть реализована только в условиях благоприятной экологической обстановки, которая и обуславливает все остальные аспекты такого благополучия.

Исходя из этого, обеспечивается данная конституционная норма посредством закрепления в тексте Конституции Российской Федерации целого комплекса экологических прав. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [1].

Именно поэтому исследователи, анализирующие проблематику экологических прав, так или иначе связывают этот вопрос с реализацией экологической функции государства. Действительно, экологические права не могут быть надлежаще обеспечены только конституционно

установленной гарантией, для этого требуется целенаправленная деятельность органов публичной власти, реализующих целый комплекс действий, которые можно охарактеризовать как корреспондирующую конституционным правам обязанность по их обеспечению.

Экологическое благополучие народов, населения, граждан, проживающих на территории Российской Федерации, обеспеченное системой конституционных экологических прав и гарантиями их реализации, без сомнения, является приоритетной задачей современного государства и важнейшим направлением реализации экологической политики.

В «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. [2], которые являются основным стратегическим документом, отражающим наиболее актуальные направления развития государственной экологической политики, проблеме обеспечения экологических прав граждан отведено важнейшее значение. Так, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека обозначены как первостепенные принципы реализации указанного документа стратегического планирования.



### Теоретический анализ

Экологические права граждан России закреплены в ст. 42 Конституции Российской Федерации [1]. Ими являются: право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением.

Конституционно-правовую концепцию, обосновывающую систему экологических прав и гарантии их реализации, изложила в своей докторской диссертации Д. С. Велиева. Она, в частности, отмечает, что «экологические права очерчивают границы реализации природоресурсных и имущественных прав; неформализованные субъекты (народы, нации, меньшинства) являются основными правообладателями экологических прав, но реализуют они свои правомочия путем образования формализованного субъекта; важнейшей задачей реализации конституционных экологических прав является обеспечение безопасной окружающей среды» [3, с. 39–40].

Исследователи приходят к выводу, что «в реальной жизни подавляющее большинство случаев нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду сопряжены с нарушениями градостроительного и санитарного законодательства» [4, с. 20]. При этом отмечается, что «зачастую, например, иски о сносе самовольной постройки не направлены на защиту гражданских прав конкретного лица, а предъявляются, в частности, с целью пресечения нарушения конституционных прав человека и гражданина, например, права на благоприятную окружающую среду» [5, с. 88].

На основании этого можно сделать вывод: право на благоприятную окружающую среду является важнейшим конституционно-правовым критерием обеспечения законности и в имущественной сфере.

Однако можно привести примеры, когда право на благоприятную окружающую среду может быть нарушено по причине несовершенства самого законодательства. Так, территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [6] изначально задумывались и формировались как особо охраняемые природные территории, а их земли были отнесены к категории земель природоохранного назначения. Однако данный статус вскоре был нивелирован лишением этих территорий режима природоохранного значения, соответственно, земли вывели из «природоохран-

ной» категории. Экологическое неблагополучие данных территорий, вызванное наращиванием хозяйственной деятельности, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых, безусловно, негативно отразится и на коренных малочисленных народах, на них проживающих, что вовсе может поставить под сомнение возможность заниматься традиционным природопользованием.

Таким образом, конституционное право на благоприятную окружающую среду является важнейшим экологическим правом. Его можно определить как комплексное экологическое право, отражающее в своем содержании фактическое состояние окружающей среды, при котором человеку обеспечивается достойный и безопасный уровень жизни и деятельности.

Между тем, по данным Обзора состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2020 год, подготовленного Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), серьезной антропогенной нагрузке подвержены практически все природные ресурсы, что не может не сказаться и в целом на качестве окружающей среды [7]. Эти же проблемы признаются и «Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Необходимо отметить, что фактическое негативное состояние окружающей среды и отдельных природных ресурсов является прямым нарушением экологических прав граждан, гарантированных Конституцией России, посягает и на высшую конституционную ценность – человека, его права и свободы.

Субъектный состав конституционных экологических прав также обуславливает их большую значимость для народов и граждан, проживающих на территории Российской Федерации. Негативное воздействие на окружающую среду в зависимости от масштаба может затрагивать интересы целых народов, проживающих на соответствующей территории.

В содержание конституционного права на благоприятную окружающую среду могут быть включены не только правомочия, направленные на его реализацию, но и действия, связанные с правом требования от определенных лиц выполнения природоохранных требований. Эти обязанности реализуются посредством требования реализации природоохранной функции государства в рамках экологической политики, а также соблюдения природоохранных норм всеми иными другими участниками общественных отношений.

Стоит отметить, что установлением и соблюдением правил в области охраны окружающей среды не ограничивается деятельность органов власти,



направленная на реализацию экологических прав. Поскольку экологическими правами в силу ст. 42 Конституции Российской Федерации [1] являются и право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, и право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, это обуславливает обязанность для органов публичной власти их обеспечения, которая выходит за рамки деятельности, связанной с собственно охраной окружающей среды.

Право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды также является конституционным экологическим правом. Это право можно охарактеризовать как производное от основного конституционного права на благоприятную окружающую среду. Граждане и юридические лица нуждаются в получении объективной информации о состоянии окружающей среды, и содержание этой информации отражает степень обеспеченности основного конституционного права и, кроме того, может служить сигналом для принятия мер, направленных на его эффективную реализацию или восстановление.

Реализация указанного конституционного права может осуществляться гражданами и их объединениями посредством обращения в органы государственной власти за получением информации о состоянии окружающей среды и отдельных природных ресурсов. На практике субъекты экологических прав обращаются в органы власти, осуществляющие государственный экологический надзор (контроль), в органы местного самоуправления, в полицию или прокуратуру в случае уже состоявшегося нарушения экологических прав. Органы власти в случае подтверждения информации о нарушении конституционных экологических прав обязаны принять меры реагирования в рамках своих полномочий для их восстановления, а также правового воздействия на субъекта, виновного в их нарушении. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях сформулирован целый ряд составов правонарушений, посягающих на охрану окружающей среды и иных природных ресурсов. Так, по данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), за 2020 г. в данной сфере вынесено 9850 административных наказаний. Сумма наложенных штрафов составила 509 423 000 руб. [8].

В законодательстве, кроме того, установлена обязанность проведения государственного экологического и земельного мониторинга, который и обеспечит сбор, хранение и распространение информации о состоянии окружающей среды. Итогом такой государственной деятельности, обеспечивающей реализацию конституционного права на достоверную информацию о состоянии

окружающей среды и природных ресурсов, являются Государственные доклады о состоянии и использовании земель, водных объектов, лесов и других природных объектов, в целом о состоянии и охране окружающей среды, которые ежегодно готовят и представляют в Правительство Российской Федерации профильные министерства и ведомства.

Конституционно-правовой основой применения деликтной имущественной ответственности за нарушение требований экологического законодательства является право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением. В конституционно-правовом смысле его значение состоит в том, что оно служит важнейшим правовым средством для восстановления нарушенного основного конституционного права на благоприятную окружающую среду.

В правовой науке выделяют ряд проблем, которые препятствуют эффективной реализации указанного конституционного права. Среди них: отсутствие универсальных правовых механизмов компенсации экологообусловленного вреда здоровью [9, с. 19], низкоэффективная уголовно-экологическая политика, обусловленная ростом экологических преступлений, снижением активности правоохранительных органов в области противодействия экологическим правонарушениям [10, с. 242] и др.

Имеются проблемы не только с практикой реализации конституционного права на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, но и, как представляется, сама конституционная конструкция, гарантирующая данное право, не является совершенной.

Любая хозяйственная деятельность потенциально несет в себе экологическую угрозу. При этом экологический ущерб не всегда вызван правонарушением. В качестве наглядного примера здесь можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 1995 г. № 536 «О порядке и условиях эпизодического использования районов падения отделяющихся частей ракет», в соответствии с которым правообладатели земельных участков могут получить денежную компенсацию за причиненный экологический ущерб, вызванный законной деятельностью, связанной с запуском космических объектов [11]. Экологический ущерб, который в данной связи причинен гражданам и организациям, не является следствием экологического правонарушения как противоправного, виновного деяния. Но и здесь очевидна его конституционно-правовая основа, являющаяся гарантией реализации права на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, само право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правона-



рушением, как одну из важнейших гарантий реализации основного экологического конституционного права нужно трактовать широко, а именно как право на возмещение экологического ущерба, независимо от оснований его причинения.

Проблемы в реализации права на возмещение экологического ущерба непосредственно влияют и в итоге негативно отражаются и на обеспеченности права на благоприятную окружающую среду, поскольку это право является частью конституционно установленного эколого-правового механизма, обеспечивающего жизнь и деятельность народов, проживающих на территории Российской Федерации, в условиях благоприятной окружающей среды. Представляется, что меры, направленные на обеспечение указанного права, должны быть реализованы в рамках экологической политики.

Исходя из сказанного, можно определить, что содержание экологических прав составляют правомочия, закрепленные в целях обеспечения жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в условиях благоприятной окружающей среды, а также правомочия, включающие право требования выполнения мероприятий по охране окружающей среды и природных ресурсов, получения информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, возмещения ущерба, причиненного вследствие негативного воздействия на окружающую среду.

### **Эмпирический анализ**

С конституционными экологическими правами тесно связаны иные конституционные права, которые позволяют реализовать их более эффективно, например право на управление делами государства, закрепленное в ст. 32 Конституции Российской Федерации [1], посредством реализации которого граждане могут оказывать влияние на формирование государственной экологической политики.

Наиболее ярким примером такого возможного участия граждан в процессе реализации экологической политики, причем в форме непосредственной демократии, является референдум. Законодательство России дает возможность проведения не только общегосударственного референдума, но и, что представляется наиболее целесообразным в сфере экологии, региональных и местных референдумов [12, 13], немногочисленные примеры проведения которых в России имеются.

Отмечается, что «первый региональный экологический референдум в нашей стране прошел 8 декабря 1996 года в Костромской области. Против строительства атомной станции в области высказались 87,43% граждан области» [14]. Тогда был

создан позитивный прецедент участия граждан в управлении делами государства в сфере экологии.

Местный экологический референдум был проведен в Саратовской области в 1993 г. На повестку выносился вопрос о расширении Балаковской атомной станции. Жители высказались против, и энергетикам ничего не оставалось как учесть это мнение населения. Однако большинство инициированных референдумов так и не состоялось. Специалисты делают вывод, что «причинами тому являются либо отказ органов власти от проведения референдума по различным основаниям (например, в 2002 г. в Тамбовской области по вопросу строительства новых ядерных объектов), либо низкая организация референдума самой инициативной группой (например, в Новороссийске по вопросу размещения объектов Каспийского трубопроводного консорциума в районе п. Ю. Озерейка), либо низкая явка населения на референдум (например, в 2001 г. в Ленинградской области по вопросу допустимости строительства ВАЗ в Всеволожске)» [15].

В последнее время ситуация не изменилась. Экономические и иные кризисы в России, да и во всем мире сменяют один другой, что не является благоприятной почвой для выяснения мнения населения по тем или иным вопросам в условиях сложной экономической ситуации.

Представляется, что на региональный или местный референдум перспективно выносить вопросы, связанные с реализацией крупных промышленных проектов. Скептики скажут, что в данном случае результаты референдума предreshены, и народ однозначно выразит свой протест против этого. Но здесь все же хочется отметить, что инвесторы должны постараться убедить население в безопасности своего проекта, в его экологической и социальной полезности для указанной местности и ее жителей. В этом и заключается смысл референдума: не просто выяснить мнение жителей, а сделать функционирование предприятия максимально безопасным. Это в итоге и должно оценить население, высказавшись «за» такие инициативы.

Отмечается, что «в России было инициировано несколько десятков природоохранных референдумов, проведены были единицы, чиновники по тем или иным причинам находили препятствия для проведения таких мероприятий» [16, с. 52]. Это обстоятельство является важнейшим препятствием для реализации экологических и иных конституционных прав граждан России, попирает конституционные принципы демократизма и народовластия.

Несмотря на это, ученые настроены достаточно оптимистично относительно перспективности проведения референдумов. В. В. Комарова





считает, что «консультативный референдум – непосредственный элемент демократии. Однако его проведение на федеральном уровне (в отличие от регионального или местного уровня) не предусмотрено» [17, с. 96].

Однако стоит констатировать, что на сегодняшний день возможность организации и проведения экологического референдума в нашей стране «стремится к нулю». Причин этому много: фактическая – нежелание власти прислушиваться к мнению населения; юридическая – сложнейшая законодательная процедура, затрудняющая данный процесс и тормозящая инициативы неравнодушной части российского общества.

Между тем стоит согласиться с В. В. Комаровой, что в будущем возможно проведение международных референдумов (например, в рамках СНГ). Думается, что трансграничные экологические проблемы вполне могли бы стать предметом их обсуждения и принятия на их основе решения [17, с. 98].

### Результаты

Таким образом, деятельность органов публичной власти, реализуемая в рамках государственной экологической политики, многопланова и многогранна. От эффективности осуществления данной деятельности зависит состояние окружающей среды, отдельных природных ресурсов, которое и является индикатором обеспеченности экологических прав граждан России. Следует отметить, что решению проблем в правотворчестве и правоприменении, негативно влияющим на соблюдение экологических прав граждан, мешают, в первую очередь, системные неблагоприятные факторы современного состояния российской государственности, такие как высочайший уровень коррупции, низкий уровень квалификации государственных и муниципальных служащих, дефицит финансирования программ различного уровня и др.

Между тем проблемы в реализации экологических прав граждан, вызванные несовершенством государственной экологической политики, не просто ставят под сомнение конституционно закрепленный принцип России как правового государства и умаляют принцип о достойной жизни и деятельности ее граждан в настоящее время. Эти последствия более глобальны и даже фатальны, поскольку могут угрожать безопасности всей страны, ставят под вопрос не только благополучие и процветание современной России, но и будущих поколений!

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416.
2. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. *Велиева Д. С.* Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2011. 457 с.
4. *Васильева М. И.* Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1. С. 19–26.
5. *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Споры о правах на земельные участки. Комментарии, судебная практика, официальные разъяснения, образцы документов / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2012. 141 с.
6. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20, ст. 1972 ; 2020, № 50 (ч. III), ст. 8074.
7. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2020 год, составленный Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) // Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) : [сайт]. URL: <http://downloads.igce.ru/publications/reviews/review2017.pdf> (дата обращения 01.09.2021).
8. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и его эффективности // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования : [сайт]. URL: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/> (дата обращения: 01.09.2021).
9. *Васильева М. И.* Правовые проблемы возмещения вреда здоровью граждан, причиненного экологическими правонарушениями // Судья. 2017. № 9. С. 15–21.
10. *Шеншин В. М.* Социальный запрос общества как неологизм уголовно-экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 236–244. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.236-244>
11. О порядке и условиях эпизодического использования районов падения отделяющихся частей ракет : постановление Правительства РФ от 31.05.1995 № 536 (ред. от 02.07.2003) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 23, ст. 2235 ; 2003. № 27 (ч. II), ст. 2815.
12. О референдуме Российской Федерации : федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2710 ; 2017, № 25, ст. 3589.
13. О референдумах в Саратовской области : закон Саратовской области от 12.12.2005 № 121-ЗСО (ред. от 23.06.2021) // Электронный фонд правовой и нор-



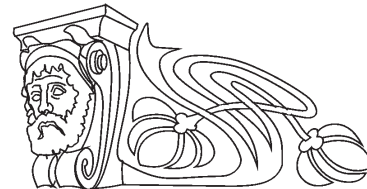
- мативно-технической документации «Консорциум Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/933008114> (дата обращения: 01.09.2021).
14. Сухова Е. А., Абанина Е. Н., Зенюкова О. В. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). 2-е изд. перераб. и доп. 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  15. Воробьев Д. Экологические референдумы в России : трансформация практики и контекста // Spectrum. Официальный сайт Центра независимых социологических исследований. URL: [https://cisr.ru/files/publ/Vorobyev/Vorobyev\\_EcoReferendum\\_Spectrum.pdf](https://cisr.ru/files/publ/Vorobyev/Vorobyev_EcoReferendum_Spectrum.pdf) (дата обращения: 01.09.2021).
  16. Федоткина Н. В. Экологический референдум в России : вчера и сегодня // Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 61–64.
  17. Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М. : Формула права, 2006. 560 с.
- References**
1. 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).
  2. Fundamentals of state policy in the field of environmental development of the Russian Federation for the period up to 2030, approved by President of the Russian Federation on April 30, 2012. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  3. Velieva D. S. *Constitutional and Legal Foundations of Environmental Safety in the Russian Federation*. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 2011. 457 p. (in Russian).
  4. Vasil'eva M. I. The right to the favorable environment as an element of the legal status of an individual. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law], 2005, no. 1, pp. 19–26 (in Russian).
  5. Tikhomirova L. V., Tikhomirov M. Yu. *Spory o pravakh na zemel'nye uchastki. Kommentarii, sudebnaya praktika, ofitsial'nye raz'yasneniya, obraztsy dokumentov* [Disputes over the Rights to Land Plots. Comments, Judicial Practice, Official Explanations, Sample Documents]. Moscow, Izd-vo Tikhomirova M. Yu., 2012. 141 p. (in Russian).
  6. On the territories of traditional nature use of indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. Federal Law 49-FZ of 07.05.2001 (an edition of 08.12.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2001, no. 20, art. 1972; 2020, no. 50 (pt. III), art. 8074 (in Russian).
  7. Review of the condition and pollution of the environment in the Russian Federation for 2020, compiled by the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (Roshydromet). *Federal'naya sluzhba po gidrometeorologii i monitoringu okruzhayushchei sredy (Rosgidromet)* (Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (Roshydromet). Site). Available at: <http://downloads.igce.ru/publications/reviews/review2017.pdf> (accessed 1 September 2021) (in Russian).
  8. Report on the implementation of state control (supervision) and its effectiveness. *Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere prirodnopol'zovaniya* (Federal Service for Supervision of Natural Resources. Site). Available at: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/> (accessed 1 September 2021) (in Russian).
  9. Vasil'eva M. I. Legal problems of compensation for damage to the health of citizens caused by environmental offenses. *Sud'ya* [Judge], 2017, no. 9, pp. 15–21 (in Russian).
  10. Shenshin V. M. Social request of society as a neologism of criminal environmental policy. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, pp. 236–244. (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.236-244>
  11. On the procedure and conditions for the episodic use of the fall areas of the separating parts of missiles. Decree of the Government of the Russian Federation No. 536 of 31.05.1995 (an edition of 02.07.2003). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1995, no. 23, art. 2235; 2003, no. 27 (pt. II), art. 2815 (in Russian).
  12. On the Referendum of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 5-FKZ of 28.06.2004 (an edition of 18.06.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 27, art. 2710; 2017, no. 25, art. 3589 (in Russian).
  13. On referendums in the Saratov region. Law of the Saratov region 121-ZSO of 12.12.2005 (an edition of 23.06.2021). *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii "Konsortsium Kodeks"* (Electronic fund of legal and regulatory and technical documentation "Consortium Code"). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/933008114> (accessed 1 September 2021) (in Russian).
  14. Suhova E. A., Abanina E. N., Zenyukova O. V. Commentary on Federal Law 7-FZ of January 10, 2002 "On Environmental Protection" (article-by-article). 2007. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  15. Vorob'ev D. Environmental referendums in Russia: Transformation of practice and context. *Spectrum*. Available at: [https://cisr.ru/files/publ/Vorobyev/Vorobyev\\_EcoReferendum\\_Spectrum.pdf/](https://cisr.ru/files/publ/Vorobyev/Vorobyev_EcoReferendum_Spectrum.pdf/) (accessed 1 September 2021) (in Russian).
  16. Fedotkina N. V. Environmental referendum in Russia: Yesterday and today. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economy], 2006, no. 9, pp. 61–64 (in Russian).
  17. Komarova V. V. *Mekhanizm neposredstvennoi demokratii sovremennoi Rossii (sistema i protsedury)* [The Mechanism of Direct Democracy in Modern Russia (System and Procedures)]. Moscow, Formula prava Publ., 2006. 560 p. (in Russian).

Поступила в редакцию 01.10.2021; одобрена после рецензирования 15.10.2021; принята к публикации 15.11.2021  
The article was submitted 01.10.2021; approved after reviewing 15.10.2021; accepted for publication 15.11.2021



Научная статья  
УДК 34.01

## Концептуальные основания западной коммуникативной теории права: Николас Луман



С. В. Тихонова

<sup>1</sup>Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83;

<sup>2</sup>Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1.

Тихонова Софья Владимировна, доктор философских наук, <sup>1</sup>профессор кафедры теоретической и социальной философии; <sup>2</sup>профессор кафедры истории государства и права, [segedasv@yandex.ru](mailto:segedasv@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0003-2487-3925>

**Аннотация. Введение.** В статье рассматривается теория права Николааса Лумана как один из важнейших концептуально-методологических источников западных коммуникативных теорий права, разрабатываемых в контексте постметафизического мышления в социальной теории. **Теоретический анализ.** В социальной системе Лумана коммуницирует коммуникация, поэтому концепция Лумана относится к числу бессубъектных. Правовая система в ней формируется дифференциацией коммуникаций, благодаря которой возникает правовой код. На его основе переопределяются конкретные коммуникации, включаясь в правовую систему. Функция правовой подсистемы – стабилизация других подсистем за счет нормирования ожиданий контрагентов и «наблюдения» за всеми подсистемами. **Эмпирический анализ.** Луман показывает, что обоснование права внутри права невозможно в силу парадокса самоприменения – право не может определить, является ли оно само правом. Логическая парадоксальность права не отменяет его функциональности, поскольку основание права трансцендентно и вынесено в политическую систему. **Результаты.** Лумановская модель аутопойезиса не соотносима с юснатурализмом, поскольку ориентирована на процессы социальной самоорганизации. Она отражает традиционные для юридического позитивизма классические объяснительные схемы, поскольку позитивизация в конечном итоге подчинена трансцендентному политическому основанию права.

**Ключевые слова:** право, коммуникация, философия права, методология, западная коммуникативная теория права, теория права Н. Лумана

**Для цитирования:** Тихонова С. В. Концептуальные основания западной коммуникативной теории права: Николаас Луман // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 60–64. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-60-64>

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

Article

### Conceptual foundations of the Western communicative theory of law: Nicholas Luhmann

S. V. Tikhonova

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

<sup>2</sup>Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Sophia V. Tikhonova, [segedasv@yandex.ru](mailto:segedasv@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0003-2487-3925>

**Abstract. Introduction.** The article deals with the theory of law by Nicholas Luhmann as one of the most important conceptual and methodological sources of Western communicative theories of law developed in the context of post-metaphysical thinking in social theory. **Theoretical analysis.** In the social system of Luhmann, communication communicates, so the concept of Luhmann belongs to the number of non-subjective ones. The legal system in this concept is formed by the differentiation of communications, thanks to which a legal code arises. On its basis, specific communications are redefined, being included in the legal system. The function of the legal subsystem is to stabilize other subsystems by normalizing the expectations of counterparties and “monitoring” all subsystems. **Empirical analysis.** Luhmann shows that the justification of law within law is impossible due to the paradox of self-application – law cannot determine whether it is itself a law. The logical paradoxicality of law does not cancel its functionality, since the basis of law is transcendent and is brought into the political system. **Results.** The Luhmann model of autopoiesis is not correlated with usnaturalism, since it is focused on the processes of social self-organization. It reflects the classical explanatory schemes traditional for legal positivism, since positivization is ultimately subordinated to the transcendent political basis of law.

**Keywords:** law, communication, philosophy of law, methodology, Western communicative theory of law, N. Luhmann's theory of law



**For citation:** Tikhonova S. V. Conceptual foundations of the Western communicative theory of law: Nicholas Luhmann. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 60–64 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-60-64>

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

### Введение

В литературе неоднократно отмечалась методологическая неоднородность западной коммуникативной традиции в философии права [1, с. 550]. И. Л. Честнов, выбрав в качестве критерия отношение к автономности системы права, выделяет в ней два подхода: подход «закрытый», ориентированный на «правило замыкания» системы права, и «открытый», предполагающий постоянную коммуникацию правовых с «неправовыми» – экономическими, политическими и т. п. – аспектами социальной реальности [2, с. 6]. Эта классификация весьма продуктивна, поскольку в подавляющем большинстве своем различные версии коммуникативизма восходят к двум идейным источникам, противостоящим друг другу именно по отмеченному критерию – политико-правовым концепциям Н. Лумана (закрытый подход) и Ю. Хабермаса (открытый подход), разработанным в русле парадигмы западного постметафизического мышления в социальной теории. Важно отметить, что и Луман, и Хабермас относятся к числу самых влиятельных социологов Европы, влиятельных не только среди обществоведов, но и среди философов и теоретиков права. Их правовые взгляды включены в контекст разработанных ими социальных теорий, хотя у Лумана есть отдельная работа, посвященная непосредственно праву, – «Право как социальная система» (1993, пер. на англ. 2004), и, таким образом, интегрированы в категориальные ряды современного социального знания. Однако их «частный» характер не отменяет детальности их проработки. В рамках данной статьи я остановлюсь на правовых взглядах Лумана, рассматривая их как концептуальную основу коммуникативных теорий права.

### Теоретический анализ

Закрытый подход Лумана иногда обозначается как «герметичный» и является следствием его системного подхода к обществу, одного из самых сложных в современной социальной теории. Социальные системы Луман рассматривает по аналогии с биологическими системами с точки зрения их способности к самовоспроизводству. Аутопойезис – ключевой термин философии Лумана – как самоорганизация и самовоспроизведение системы предполагает, что базовым элементом социального является коммуникация. Луман категорически отвергает возможность отождествления коммуникации и действия, рассматривая

оба понятия как «осадочные» («residue») реликты, затемняющие непроницаемость социальных систем для внешнего наблюдателя: «...обычно они используются в отношении субъекта. Они предполагают автора, обозначаемого как индивид или как субъект, которому могут быть приписаны коммуникация или действие. Но при этом понятие “индивид” или “субъект” используется только как пустая формула для одного, самого по себе высококомплексного факта, который выпадает из компетенции психологии и уже не интересует социологов» [3, с.114]. Коммуникация – это то, что позволяет системе дифференцироваться с миром и поддерживать эту дифференциацию. Она представляет собой процессуальное единство селекции информации, сообщения и понимания; на каждую триаду селекций накладывается последующая. Успех коммуникации создает избыточность системы – возникновение памяти, необходимой для последовательности селекций. Прямого доступа к этим селекциям у наблюдателя нет, поскольку коммуникация – это пульсация смыслов внутри системы; наблюдатель для их фиксации вынужден создавать собственные объяснительные конструкции, внешние по отношению к наблюдаемой системе. И именно в силу природы коммуникации правовая теория Лумана, точно так же как и социальная, бессубъектна.

Аутопойезис социальной системы Лумана в конечном итоге и сводится к пересборке спецификации коммуникации по принципу системной самоорганизации. Иначе говоря, система перманентно переопределяет свои элементы из имеющихся ресурсов таким образом, что они сохраняют свою конфигурацию во времени, реагируя на сигналы друг друга, но сохраняя свою автономность. Правила переопределения выступают особым кодом. Право как элемент высокого уровня (подсистема) структурируется на основании собственного кода, который и обосновывает вырабатываемые правом нормы таким образом, что они пригодны и для поддержания правового кода, и для регулирования других подсистем. Собственно, в создании таких норм и разрешении конфликтов на их основе для других подсистем и заключается функция права в социальной системе. Право «наблюдает» за другими подсистемами.

Его реализация задана внутренней для права логикой и импульсами развития. Ядром правовой системы для Лумана является юстиция, правовая и юридическая системы у него разграничены,





первая является более широкой как «подвижная позитивность», вторая – как «способ, которым право создает себя, исходя из самого себя» (цит. по: [4, с. 78]), содержательно совпадая с правоприменительной деятельностью. Как показывает С. И. Архипов, в теории Лумана закон и конституция принадлежат к политической системе: «...закон не принадлежит юристам (возможно, никогда им и не принадлежал), он является частью политической системы, неотъемлемым элементом механизма властвования. Единственное, что пока находится в руках юридического сообщества, – юстиция» [5, с. 8]. Правовую и юридическую системы Лумана сложно прямо отождествить с целым и частью, между ними лежит разрыв, поскольку механики законотворчества и судебных решений разнонаправлены и принадлежат к разным системным мирам. Согласовать их способны юридическая догматика и юридическая техника.

Право стабилизирует поведенческие общества потому, что правовая норма структурирует ожидания коммуникантов правовой коммуникации (вся социальная коммуникация у Лумана представляет собой реализацию ожиданий ожиданий, поскольку селекция коммуникаций включает учет предполагаемых ожиданий коммуниканта). Она выступает формой ответа, реакции на сигналы других подсистем, вырабатываемой юридической системой. Ожидания – ключевой момент для аутопойезиса, поскольку они являются темпоральной структурой коммуникации, полагая в будущем вектор предполагаемых действий и связывая законченные и гипотетические селекции в предвосхищении будущего, которое на самом деле всегда является полностью неопределенным. Перед нами Луман де факто выстраивает в аутопойезисе живую и непрерывную связь времен. Право связывает как раз проблематичные коммуникации так, что весьма вероятный разрыв селекций предотвращается. Именно поэтому право есть иммунная система общества [6, р. 171].

Отмечу: благодаря тому, что право переводит ожидания в статус нормативных, сохраняются и поддерживаются ожидания, не оправдываемые фактическим положением дел. То есть оно не столько прямо регулирует поведение, сколько корректирует ожидания, защищая тех, кто их разделяет, и создавая для них преимущества [6, р. 150].

Если порождаемый коммуникацией смысл относится к оппозиции законного/незаконного, то коммуникация является правовой, в этом качестве она есть элемент правовой системы. Внешние для права системы (в первую очередь, политическая) могут выдавать свой код за правовой. Такое вторжение кода разрушительно для правовой системы,

поскольку только она может определять, что относится к праву. Сам код только устанавливает различие правового и неправового, но установления соответствия ситуации правовому/неправовому требует дополнительных инструкций по применению (по формуле «если..., то...»), поэтому уникальная для социальной системы структура правовой системы представлена и кодом, и инструкциями. Именно так расшифровывается тезис Лумана о том, что «только само право может сказать, что такое право» [6, р. 85].

### Эмпирический анализ

Для внешнего наблюдателя нет возможности дифференцировать правовое и неправовое иначе, чем опираясь на самописание правовой системы, которое само по себе уже предполагает наблюдение второго порядка (наблюдатель наблюдает за наблюдателями). Такая конструкция правовой системы у Лумана позволяет В. А. Слыщенкову констатировать, что системная теория Лумана «доверяет рассказу права о себе», а к ее ключевым качествам, кроме самовоспроизводства, самоотносимости, самоописания, самонаблюдения, отнести и самообозначаемость [7, с. 189]. Однако все эти качества не дают самообоснования.

Обоснование права внутри права невозможно в силу парадокса самоприменения («код законное/незаконное не может быть применен к самому себе, не приводя к парадоксу, блокирующему дальнейшие наблюдения» [6, р. 102]). Право, говорящее, что есть право, не может доказать, что оно само есть право, точно так же, как критянин, утверждающий, что все критяне лжецы, теряет логическую обоснованность истинности своего собственного самоопределения. Любое обоснование законности закона через закон уходит в дурную бесконечность. В итоге основание правовой системы парадоксально, а такая парадоксальность несовместима с функциональностью. Поэтому правовая система действует так, словно никакого парадокса не существует. Для Лумана логическое противоречие не предполагает функционального конфликта, так как последний решается функциональными же средствами. Право продолжает определять собственные границы, делая свой парадокс невидимым, скрывая его. Механика сокрытия иницирует внутреннее развитие права, усложняя системы аргументации его инструкций, т.е. его структуры.

Отсутствие внутренних оснований права предполагает его трансцендирование. Поэтому в концепции Лумана правовая система подчинена политической, поскольку именно там, как отмечалось выше, устанавливается, что законно, а что нет, а конституция представляет собой механизм



соединения этих двух систем. В такой модели правом будет то, что объявило себя правом, независимо от своего содержания. Это противоречие Луман пытается преодолеть с помощью собственной концепции справедливости, в рамках которой он, по меткому замечанию К. Шульце, «переформулировал все основные понятия традиционной правовой философии и обесценил их функции. Таким образом, неизменным осталось только само слово “справедливость”, но его смысл более не имеет ничего общего с исходным понятием справедливости» [8, с. 21]. Связывая справедливость с непрерывно изменяющимися социальными установками, Луман получает возможность рассматривать ее как адекватную комплексность изменчивых социальных интересов и внутренней стабильности правовой системы. В итоге он получает доступ к механике внутренней самонастройки социальной системы, необходимой для ее сохранения во времени – система сама стремится к тому, что он называет справедливостью.

Лумановские взгляды на право тяготеют к универсализму – они описывают организацию правовой регуляции в любой социальной системе. Право для него не возникает «из-под пера законодателя», а формируется развитием коммуникативного аутопойезиса, логика которого в обществах, прошедших модернизацию, является универсальной именно потому, что она функциональна и может иметь различные материальные основания.

На этом основании В. А. Слыщенко показывает приближение концепции Лумана к правовому плюрализму, отмечая, что реальный переход к последнему на основе системной теории осуществил Г. Тойбнер, согласно которому «правовой плюрализм (legal pluralism) есть... множественность разных коммуникативных процессов, которые наблюдают общественную деятельность сквозь призму кода законное/незаконное. <...> Именно явное или подразумеваемое использование правового кода лежит в основе феномена правового плюрализма – в диапазоне от официального права государства до неофициальных законов рынков и мафии» [7, с. 190]. Концепция Лумана в этом отношении развивалась В. Кравицем, рассматривавшим право как институализированную нормативную коммуникацию, благодаря которой устанавливаются порядки общественных отношений через соотношение человеческого поведения и связанных с ним переживаний. Особенностью правовой коммуникации в его концепции являются ее необходимая связь с поддерживающими ее институтами, сетевой характер информационно-коммуникативных систем, а также открытость социологии, выводящей на проблематику право-

вого плюрализма. Кравиц, ориентированный на трансформации национального права в условиях глобализации и историю права Европейского союза, прямо декларирует необходимость учета правового плюрализма: «...наряду с формально-этактистскими директивами и правовыми нормами необходимо обратить особое внимание на неформальное, негосударственное, подлинно социальное правотворчество. Не выпуская из поля зрения государственно организованную правовую систему, нужно в особенности учитывать прикладные коммуникативные сети и структурные связки, которые требуют дальнейшего формализованного и упорядоченного создания нормативных предложений (конституция, законы и т. п.) применительно к разнообразным правотворческим институтам, организациям и социальным системам. Следовательно, дальнейший анализ проблематики нуждается в опоре не только на формализованные правовые коммуникации, хотя такое видение проблематики активно отстаивают представители правового позитивизма. Анализ должен касаться также одновременно протекающих неформальных коммуникативных процессов» [9, с. 21].

### Результаты

Критика правового плюрализма обычно сосредоточена на характерном для него размывании сущности права, готовности любую социальную норму переоценить в качестве правовой. Эта же проблема, в принципе, характерна и для теории Лумана. Кроме того, ее бессубъектный характер и подчиненность в ней правовой системы системе политической проблематизируют гуманистический статус права, поскольку блокируют совместимость с юснатурализмом. В целом сама модель аутопойезиса слабо чувствительна к аксиологическому измерению правового бытия, поскольку ориентирована на процессы социальной самоорганизации. Несмотря на сложность теоретических построений Лумана и его любовь к радикальному переопределению общеупотребимых научных категорий, сама по себе его концепция как разновидность системного подхода вполне соотносима с традиционным структурно-функциональным анализом, а предлагаемое ею описание позитивизации – с юридическим позитивизмом.

Подведение итогов анализа закрытого подхода в западной коммуникативной теории права предполагает определение его фундаментальной особенности. Бессубъектный системный подход Лумана, целенаправленно исключая проблему индивидуального сознания из структуры коммуникации, акцентирует процессы объективизации субъекта. В теоретических конструктах Лумана, тщательно избегающих появления



субъективностей, можно обнаружить аналоги субъектности, когда речь идет о формировании коммуникацией (т. е. обществом) индивида. Но эти процессы являются внешними для «отсутствующего» сознания. Именно поэтому Луману приходится обосновывать трансцендентное основание права в политической системе, открывая широкую перспективу для признания в качестве права подавление чужой воли и насилия. В описании процесса позитивизации права Луман воспроизводит традиционные для юридического позитивизма классические объяснительные схемы. В целом правовые институты у него подверстываются, подгоняются под развитие системообразующих для права элементов. Однако такая интерпретация действительно затемняет конфликтность институциональных структур. Последние могут прямо блокировать и аутопойезис, и демократические процессы становления коммуникативного суверенитета.

### Список литературы

1. Антонов М. В., Поляков А. В., Честнов И. Л. Коммуникативный подход и российская теория права // Поляков А. В. Коммуникативное правопонимание : Избранные труды. СПб. : АЛЕФ-Пресс, 2014. С. 549–570.
2. Честнов И. Л. Коммуникативная теория Бьярна Мелкевика в контексте классической юриспруденции : Вместо предисловия // Мелкевик Б. Хабермас и Ролз : рассуждения о демократии / пер. с фр. Е. Г. Самохиной ; науч. ред. И. Л. Честнов. М. : РГ-Пресс, 2020. С. 5–23.
3. Луман Н. Что такое коммуникация // Социологический журнал. 1995. № 3. С. 114–124.
4. Посконина О. В. Никлас Луман о политической и юридической подсистемах общества. Ижевск : Изд-во Удмурт. ун-та, 1997. 124 с.
5. Архипов С. И. Представления о праве Никласа Лумана // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2016. № 1. С. 5–12.
6. Luhmann N. Law as a Social System. Oxford : Oxford University Press, 2004. 498 p.
7. Слыщенко В. А. Правовое учение Никласа Лумана и кризис современного общества // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 2. С. 184–205. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2016.111.2.184-205>
8. Шульце К. Постметафизическое мышление и переосмысление права разума (справедливость в восприятии Лумана, Хабермаса и Деррида) // Lex Russica (Русский закон). 2015. № 2. С. 16–25.
9. Кравиц В. Юридическая коммуникация в современных правовых системах (теоретико-правовая перспектива) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2011. № 5 (298). С. 8–26.

### References

1. Antonov M. V., Polyakov A. V., Chestnov I. L. Communicative approach and Russian theory of law. In: Polyakov A. V. *Kommunikativnoe pravoponimanie: Izbrannye trudy* [Communicative Understanding of Law: Selected Works]. St. Petersburg, Alef-Press, 2014, pp. 549–570 (in Russian).
2. Chestnov I. L. The communicative theory of Bjarne Melkevik in the context of classical jurisprudence: Instead of a preface. In: Melkevik B. *Habermas i Rolz: rassuzhdeniya o demokratii* [Habermas and Rols: Arguments about Democracy]. Moscow, RG-Press, 2020, pp. 5–23 (in Russian).
3. Luhmann N. What is communication? *Sotsiologicheskii Zhurnal*, 1995, no. 3, pp. 114–124 (in Russian).
4. Poskonina O. V. *Niklas Luman o politicheskoi i yuridicheskoi podsystemakh obshchestva* [Niklas Luhmann on the Political and Legal Subsystems of Society], Izhevsk, Izd-vo Udmurtskogo universiteta, 1997. 124 p. (in Russian).
5. Arhipov S. I. Niklas Luhmann's legal conception. *Electronic Supplement to the Russian Juridical Journal*, 2016, no. 1, pp. 5–12 (in Russian).
6. Luhmann N. *Law as a Social System*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 498 p.
7. Slyshchenkov V. A. Legal doctrines of Niklas Luhmann and the crisis of modern society. *Lex Russica*, 2016, no. 2, pp. 184–205 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2016.111.2.184-205>
8. Shul'ce K. Post-metaphysical thinking and rethinking the rights of the mind (Justice in the perception of Niklas Luhmann, Jurgen Habermas and Jacques Derrida). *Lex Russica*, 2015, no. 2, pp. 16–25 (in Russian).
9. Kravic V. Legal communication in modern legal systems (theoretical and legal perspective). *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie* [Proceedings of Higher Educational Institutions. Jurisprudence], 2011, no. 5 (298), pp. 8–26 (in Russian).

Поступила в редакцию 07.09.2021; одобрена после рецензирования 14.09.2021; принята к публикации 15.09.2021  
The article was submitted 07.09.2021; approved after reviewing 14.09.2021; accepted for publication 15.09.2021

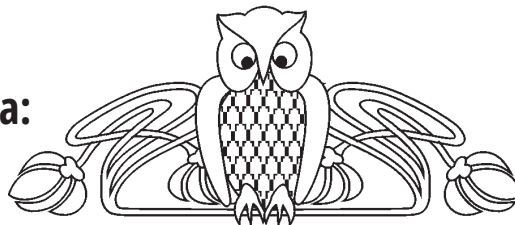


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 65–72  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 65–72  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-65-72>

Научная статья  
УДК 342.21

## Охрана исторической памяти как институт конституционного права: российский и зарубежный опыт



С. А. Куликова ✉, И. Д. Кирносов

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>

Кирносов Иван Денисович, магистрант кафедры конституционного и муниципального права, [kir-iv.2215@yandex.ru](mailto:kir-iv.2215@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1655-8928>

**Аннотация. Введение.** Выявление и анализ факторов, влияющих на трансформацию основных институтов конституционного права, зарождение и развитие новых конституционно-правовых институтов, представляется актуальной проблемой для науки конституционного права. Одним из динамически развивающихся институтов конституционного права является, на наш взгляд, охрана исторической памяти. В представленной статье используются формально-юридический, исторический и компаративистский методы, их применение позволит провести комплексное исследование конституционализации государственной мемориальной политики в России и за рубежом. **Теоретический анализ.** Охрана исторической памяти является многосоставным конституционно-правовым институтом, включающим как минимум три уровня: создание и закрепление государственной мемориальной концепции (национального образа истории); сохранение исторического наследия; защита исторической памяти от посягательств и искажения. Рассмотрим их подробнее на примере сначала конституционного права зарубежных государств, а затем конституционного права Российской Федерации. **Эмпирический анализ.** Изучение конституционно-правовых актов зарубежных стран позволяет выделить устойчивую тенденцию повышения социальной и политической значимости осмысления собственной национальной истории, что способствует формированию конституционно-правового института охраны исторической памяти во многих зарубежных государствах. В России постепенно формировалось законодательство, направленное на охрану исторической памяти, включающее в себя как меры позитивного правового регулирования, так и запреты публичного оспаривания исторических фактов, связанных со Второй мировой войной. Более сложной оказалась задача выработки единой политико-правовой концепции национального образа истории и ее конституционно-правовой легализации. **Результаты.** Установление государственной мемориальной концепции на конституционном уровне призвано решить задачи по определению аксиологических основ развития общества, формированию национального самосознания, сохранению культурной идентичности и духовно-информационного суверенитета. Высокая социальная значимость регулируемых общественных отношений, их относительная обособленность и внутреннее структурное единство дают основание сделать вывод о формировании нового конституционно-правового института охраны исторической памяти. Этот процесс характерен как для России, так и для зарубежных стран. Дискуссионные вопросы формирования указанного института связаны с его соотношением с уже сложившимися принципами и институтами конституционного права.

**Ключевые слова:** система конституционного права, мемориальные законы, сохранение исторического наследия, защита исторической памяти, отрицание итогов Второй мировой войны, культурная самоидентичность

**Для цитирования:** Куликова С. А., Кирносов И. Д. Охрана исторической памяти как институт конституционного права: российский и зарубежный опыт // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 65–72. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-65-72>

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

Article

Protection of historical memory as an institution of constitutional law: Russian and foreign experience

S. A. Kulikova ✉, I. D. Kirnosov

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

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

Ivan D. Kirnosov, [kir-iv.2215@yandex.ru](mailto:kir-iv.2215@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1655-8928>

© Куликова С. А., Кирносов И. Д., 2022





**Abstract. Introduction.** Identification and analysis of factors influencing the transformation of the main institutions of constitutional law, the emergence and development of new constitutional and legal institutions are considered to be an urgent problem for the science of constitutional law. One of the dynamically developing institutions of constitutional law is, in our opinion, the protection of historical memory. The article uses formal legal, historical and comparative methods. Their application will allow for a comprehensive study of the constitutionalization of state memorial policy in Russia and abroad. **Theoretical analysis.** The protection of historical memory is a multi-component constitutional and legal institution that includes at least three levels: creation and consolidation of the state memorial concept (national image of history); preservation of historical heritage; protection of historical memory from encroachments and distortion. The authors study them in more detail, first, by examining constitutional law of foreign states, and, then, by looking at the constitutional law of the Russian Federation. **Empirical analysis.** The research into constitutional and legal acts of foreign countries makes it possible to identify a steady tendency towards increasing social and political significance of understanding one's own national history, which contributes to the formation of a constitutional and legal institution for the protection of historical memory in many foreign countries. Legislation aimed at protecting historical memory was gradually being formed in Russia, including both measures of positive legal regulation and prohibitions on publicly challenging historical facts related to the Second World War. The task of developing a unified political and legal concept of the national image of history and its constitutional and legal legalization turned out to be more difficult. **Results.** The establishment of the state memorial concept at the constitutional level is aimed at solving the tasks of determining the axiological foundations of development of society, formation of national identity, preservation of cultural identity and spiritual and informational sovereignty. The high social significance of regulated public relations, their relative isolation and internal structural unity give reason to conclude that a new constitutional and legal institution for the protection of historical memory is being formed. This process is typical of both Russia and foreign countries. The controversial issues of the formation of this institution are related to its relationship with the already established principles and institutions of constitutional law.

**Keywords:** system of constitutional law, memorial laws, preservation of historical heritage, protection of historical memory, denial of the results of the Second World War, cultural identity

**For citation:** Kulikova S. A., Kirnosov I. D. Protection of historical memory as an institution of constitutional law: Russian and foreign experience. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 65–72 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-65-72>

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

## Введение

Системно-структурное строение отрасли конституционного права определяется особым характером конституционно-правовых отношений, охватывающих наиболее важные сферы общественной жизни. Дихотомия статических и динамических характеристик системы институтов конституционного права обусловлена тем, что устойчивость основных, системообразующих институтов, таких как основы конституционного строя, основы правового статуса личности, федеративное устройство, формирование и функционирование органов публичной власти, является базовым условием государственного суверенитета и стабильности развития государства, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, реализации принципа разделения властей. В то же время изменение общественных отношений, появление новых социальных феноменов или их социально-политическая переоценка способствуют большей или меньшей трансформации классических конституционно-правовых институтов и становлению новых.

Размышляя о предмете конституционного права, О. Е. Кутафин обращает внимание на то, что «система конституционного права является подвижной категорией, изменяющейся в связи с потребностями социальной реальности» [1, с. 54]. Г. Н. Комкова отмечает тенденцию «увеличения количества комплексных институтов конституционного права, которые образуются путем включения в институт конституционного

права норм других отраслей», в качестве примера исследовательница приводит развитие нормы о сущности социального государства, закрепленной в ст. 7 Конституции РФ, в институт права социальной защиты [2, с. 77].

С точки зрения Г. Д. Садовниковой, на формирование институтов конституционного права огромное влияние оказывает политическая жизнь страны. По ее мнению, институт избирательного права в советский период не выделялся, поскольку существовала «практика безальтернативных выборов, относительной простоты законодательства, негласной системы квотирования, предсказуемости результата, достигаемого скорее политическими, чем правовыми методами. В начальный «романтический» период постсоветской истории институт выборов и избирательного права стал реализовывать свое истинное предназначение: формирование органов публичной власти на основе волеизъявления народа (в территориальных образованиях – его части). С формированием института местного самоуправления резко увеличилось число выборных лиц» [3, с. 86]. Усложнение политической жизни привело к повышению социальной значимости выборов, формированию широкого круга нормативных правовых актов о выборах на всех уровнях публичной власти и формированию конституционно-правового института избирательного права.

Выявление и анализ факторов, влияющих на трансформацию основных институтов конституционного права, зарождение и развитие новых



конституционно-правовых институтов представляются актуальной проблемой для науки конституционного права.

Одним из динамически развивающихся институтов конституционного права является, на наш взгляд, охрана исторической памяти. В представленной статье используются формально-юридический, исторический и компаративистский методы, их применение позволит провести комплексное исследование конституционализации государственной мемориальной политики в России и за рубежом.

### Теоретический анализ

Охрана исторической памяти является много-составным конституционно-правовым институтом, включающим как минимум три уровня:

- 1) создание и закрепление государственной мемориальной концепции (национального образа истории);
- 2) сохранение исторического наследия;
- 3) защита исторической памяти от посягательств и искажения.

Рассмотрим их подробнее сначала на примере конституционного права зарубежных государств, а затем конституционного права Российской Федерации

### Эмпирический анализ

Изучение норм конституций зарубежных стран позволяет сделать выводы, что концепция национального образа истории устанавливается непосредственно в конституционном тексте, чаще всего в преамбуле конституции, или в декларации независимости (отдельном виде источников конституционного права, появление которых обычно предшествует принятию конституции).

При этом, как правило, выделяются определенные этапы становления отечественной государственности: национально-освободительная борьба, война с внешними противниками, освобождение от колониальной зависимости или оккупационного режима, социальная революция, восстановление территориального единства и образование национального государства. Подобные нарративы присутствуют в преамбулах конституций Китайской Народной Республики, Демократической Республики Восточный Тимор, Народно-Демократической Республики Лаос, Южной Кореи, Социалистической Республики Вьетнам, Кубы, Арабской Республики Египет [4].

Особенностью указанных выше повествований являются закрепление идеи непрерывности национальной истории как освобождения от колониализма или иностранной зависимости, преодоление феодализма и построение нацио-

нального государства нового типа. При таком способе мемориальной репрезентации, по мнению В. В. Бушуева, решаются несколько задач: представление в тексте конституции государственной концепции отечественной истории «выражает сакральную матрицу исторического сознания соответствующего социума, «священную историю» народа. Закрепленность ее на уровне конституции, как основного закона, позволяет защищать сакральные страницы истории и сакрализованных исторических героев от дискредитации» [5, с. 79].

Существуют и другие модели исторических повествований, отраженные в конституциях. Например, в преамбуле Конституции Польской Республики выстраивается концепция Трех Польских Республик: к первым двум относятся Речь Посполитая (1569–1795) и Польская Республика (1918–1939), Третьей Республикой является современная Польша. Другие исторические периоды, включая Польскую Народную Республику (1944–1989) упоминаются как «печальный опыт времен, когда основные свободы и права человека в нашем Отечестве подвергались грубым нарушениям».

В преамбуле Конституции Латвии создается концепция двух Латвийских Республик: Латвийское государство, провозглашенное Актом о независимости от 18 ноября 1918 г., его государственное устройство было закреплено в Конституции, принятой Учредительным собранием 15 февраля 1922 г., и современная Латвийская Республика, историческим моментом возрождения которой в Конституции указывается 4 мая 1990 года – день, когда Верховный Совет Латвийской ССР принял «Декларацию о восстановлении государственной независимости Латвийской Республики». Подобные положения содержатся и в Декларациях независимости Литовской ССР от 26 мая 1989 г. и Эстонской ССР от 16 ноября 1988 г. В текстах конституций и деклараций независимости подобная политика достигается двумя способами: с помощью апелляции к историческим событиям, подтверждающим историческую преемственность, и с помощью маргинализации отдельных периодов истории.

Далеко не во всех конституциях историческое повествование излагается так подробно, как в приведенных выше конституционных текстах. Довольно часто в преамбулах конституций государственная концепция истории присутствует в «свернутом» виде. В этом случае указывается на память о многовековом опыте борьбы за национальное существование и свою государственность, верность присущим нации добрым традициям и заветам предков (конституции Словакии, Армении, Чешской Республики).



Можно сделать вывод, что и в случае наличия подробного описания наиболее значимых исторических событий, и в случае короткой обобщенной апелляции к прошлому закрепление национального образа истории на конституционном уровне способствует определению аксиологических основ государственной концепции политики памяти, исторические события и периоды оцениваются как сыгравшие позитивную или негативную роль.

Другой важной составляющей охраны исторической памяти является сохранение исторического наследия. Этот уровень конституционно-правового института охраны исторической памяти обычно находит свое выражение в конституционных главах и разделах, посвященных образованию и культуре, а также в законодательстве, направленном на развитие образования и сохранение культурного наследия нации. Например, в Конституции Филиппин содержатся следующие положения: «Государство сохраняет, развивает и популяризирует национальное историческое и культурное наследие и ресурсы... Художественное и историческое достояние страны считается культурным богатством нации и находится под защитой государства» (ст. 15 и 16 Части XIV) [4]. Подобные нормы установлены в конституциях КНР, Армении, Греции, Кубы, Латвии, Литвы, Словении, Украины.

Иная концепция представлена в конституциях Грузии, Беларуси, Казахстана, Таджикистана, где бережное отношение к историко-культурному наследию относится к правам и обязанностям каждого гражданина.

В конституциях некоторых государств устанавливаются социальные гарантии участникам исторических событий. Например, в Конституции Арабской Республики Египет закреплена норма, согласно которой государство обязуется «читать память мучеников нации, обеспечивать раненых революции, пожилых военных ветеранов, раненых, семьи пропавших во время войны, их жен, детей и родителей» (ст. 16). Особая забота государства об инвалидах и жертвах войны, вдовах и сиротах павших в войне гарантируется Конституцией Греции (ст. 21.2). Особый статус ветеранов войны провозглашается Конституцией Республики Беларусь (ст. 47) [4].

Соответствующие конституционные нормы находят свое продолжение в законодательных актах, устанавливающих памятные даты исторических событий, социальные льготы и материальные гарантии героям и жертвам, образовательные стандарты, направленные на формирование знаний об основных этапах развития своей страны, меры государственной поддержки пропаганды национального образа истории.

Еще одним аспектом охраны исторической памяти, получившим свое конституционно-правовое развитие на рубеже XX–XXI вв., является защита «своей» национальной памяти от посягательств. Нормы, направленные на защиту государственной концепции исторической памяти, как правило, устанавливаются специальными законами, а также законодательством, предусматривающим ответственность за административные правонарушения и уголовные преступления. Наличие подобных норм непосредственно в тексте конституций является скорее исключениями.

Первым законом, направленным на защиту исторической памяти, считается французский закон, получивший имя своего инициатора Жана-Клода Гейссо, принятый 13 июля 1990 г. № 90-615 «О пресечении любых расистских, антисемитских или ксенофобных действий» [6]. Закон Гейссо вводил в действовавший Закон «О свободе печати» статьи, запрещающие публичное оспаривание преступлений против человечности, определенных ст. 6 Устава Международного военного трибунала (Нюрнбергского трибунала), которые были совершены членами организации, объявленной преступной в соответствии со ст. 9 Устава. Таким образом, посягательство на историческую память было криминализовано.

По данным, приведенным в исследовании И. А. Варченко и Л. Г. Литвяк, законы, прямо запрещающие публичное отрицание, преуменьшение, одобрение или оправдание преступлений, совершенных нацистами, приняты в Австрии, Бельгии, Германии, Польше, Словении, Франции, Швейцарии, Канаде, Израиле, Португалии, Чехии, Словакии, Венгрии и ряде других стран мира. В ряде государств такое отрицание преследуется в рамках существующих уголовных кодексов, а в некоторых приняты специальные законы, запрещающие такого рода деяния [7, с. 501].

Самым недавним примером развития законодательства, направленного на защиту государственной концепции памяти, является внесение в январе 2018 г. изменений в Закон Республики Польша «Об Институте национальной памяти», в соответствии с которыми вводится наказание в виде штрафа или лишения свободы на срок до трех лет за публичное использование выражений «польские лагеря смерти» при описании концлагерей, которые существовали на территории оккупированной Польши; высказывания о том, что Польша является соучастником нацистской Германии в ее военных преступлениях, преступлениях против человечности, в том числе совершенных во время Холокоста; за пропаганду бандеровской идеологии и отрицание «преступлений украинских националистов» [8].



Таким образом, изучение конституционно-правовых актов зарубежных стран позволяет выделить устойчивую тенденцию повышения социальной и политической значимости осмысления собственной национальной истории, что способствует формированию конституционно-правового института охраны исторической памяти во многих зарубежных государствах.

В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., концепция национальной истории получила крайне лаконичное отражение. В преамбуле Конституции содержатся краткие формулировки, обращенные к отечественной истории: «сохраняя исторически сложившееся государственное единство», «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость», «возрождая суверенную государственность России» [9]. Кроме того, ч. 3 ст. 44 Конституции устанавливает обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. По мнению С. А. Куликовой и В. А. Митрохина, отсутствие консенсуса в понимании исторического прошлого страны, характерное для периода перестройки, когда принималась Конституция, не могло не отразиться на ее содержании, «в итоге тема советской истории и ее связи с “новой” Россией была попросту проигнорирована авторами документа» [10, с. 50].

Тем не менее, в Российской Федерации шло формирование конституционно-правового института охраны исторической памяти. В первую очередь, оно связано с принятием двух фундаментальных правовых актов: Федерального закона от 13 марта 1995 г. № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России» и Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа», в преамбуле которого провозглашалось, что «история России богата знаменательными событиями. Во все века героизм, мужество воинов России, мощь и слава русского оружия были неотъемлемой частью Российского государства. Помимо военных побед существуют события, достойные быть увековеченными в народной памяти» [11].

Проводя анализ указанного законодательства, А. Ю. Дорский и Н. Н. Черногор характеризуют его как «мягкое» мемориальное право, приводя следующую аргументацию: во-первых, в анализируемых законах в большинстве случаев выражалась точка зрения, по которой имелся социальный консенсус (речь шла об исторических событиях, значение которых получило высокое признание в обществе); во-вторых, оно носило позитивный характер (утверждалось большое значение в истории тех или иных событий, а не осуждались те

или иные действия), соблюдение этих законов предполагало минимум обязательных действий (проведение торжественных мероприятий в дни воинской славы, разработка правительственных целевых программ для социальной и материальной поддержки участников и жертв войны) [12, с. 319].

Норма, направленная на защиту исторической памяти, также изначально получила закрепление в Федеральном законе «Об увековечении Победы советского народа», где в ч. 2 ст. 6 запрещалось любое использование нацистской символики. Этот запрет нашел отражение в антиэкстремистском законодательстве, ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ, предусматривающих наказание соответственно за публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики и за распространение экстремистских материалов. С 2014 по 2021 г. количество запретов, направленных на охрану исторической памяти, увеличилось. В настоящее время российское законодательство предусматривает ответственность за правонарушения и преступления, объектом которых является историческая память:

– публичное распространение информации, отрицающей факты, установленные приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «оси», либо одобряющей преступления, установленные указанным приговором, а равно публичное распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, о ветеранах Великой Отечественной войны (ч. 4.1. ст. 13.15 КоАП РФ);

– отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «оси», одобрение преступлений, установленных указанным приговором, а равно распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, о ветеранах Великой Отечественной войны, совершенные публично (ст. 354.1. УК РФ).

– отождествление целей, решений и действий руководства СССР, командования и военнослужащих СССР с целями, решениями и действиями руководства нацистской Германии, командования и военнослужащих нацистской Германии и европейских стран «оси» (ст. 6.1. Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа»);

– отрицание решающей роли советского народа в разгроме нацистской Германии и гуманитарной миссии СССР при освобождении стран Европы (ст. 6.1. Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа»).





Таким образом, в России постепенно формировалось законодательство, направленное на охрану исторической памяти, включающее в себя как меры позитивного правового регулирования, так и запреты публичного оспаривания исторических фактов, связанных со Второй мировой войной.

Более сложной оказалась задача выработки единой политико-правовой концепции национального образа истории и ее конституционно-правовой легализации.

Как отмечают А. А. Дорская и А. Ю. Дорский, «современное Российское государство оказалось в непростой ситуации, когда за один век произошли две кардинальные смены формы правления и государственно-территориального устройства, политического режима, принципов правовой системы, государственной идеологии и т. п. Поэтому официальная политика памяти выработывалась и выработывается в достаточно сложных условиях, когда необходимо, с одной стороны, сохранять и приумножать то ценное, что досталось в наследство от двух таких непохожих эпох, как имперская и советская, а с другой – самоидентифицироваться и определиться с основными векторами развития в новом веке и тысячелетии» [13, с. 126].

На протяжении всего последующего периода тема отношения к отечественной истории, включая советский период, неизменно находилась в центре внимания общественных и политических сил. Примером может служить острая полемика, развернувшаяся в декабре 2019 г. после опубликования особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации К. В. Арановского, назвавшего Советский Союз «незаконно созданным государством» и указавшего, что Россия должна обладать конституционным статусом государства, «непричастного к тоталитарным преступлениям» [14]. Последовавшая публичная дискуссия показала отсутствие общественного согласия по вопросу об отношении к советскому периоду отечественной истории.

В результате конституционной реформы 2020 г. в Конституцию РФ была внесена ст. 67.1, призванная создать основы конституционно-правового института охраны исторической памяти [9].

Анализ норм ст. 67.1 показывает, что в ней представлена попытка определить национальный образ истории России. Этому служат, во-первых, положения ч. 1, провозглашающие Российскую Федерацию правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза СССР в отношении членства в международных организациях, участия в международных договорах за пределами территории РФ и, во-вторых, нормы ч. 2, где содержится указание на «преемствен-

ность в развитии Российского государства». Таким образом, представленная в ст. 67.1 конституционно-правовая концепция национального образа истории России основывается на принципах единства и преемственности и не содержит негативных оценок каких-либо отдельных периодов нашей истории.

Заслуживает внимания юридическая техника, использованная в ч. 2 ст. 67.1. Текст этой части представляет собой развернутый и уточненный фрагмент преамбулы Конституции, тем самым конституционный законодатель как будто сделал «работу над ошибками» и вопросы, не решенные в 1993 г. в преамбуле, переработал в конституционную норму в 2020 г.

В ч. 3 ст. 67.1 получили закрепление нормы, направленные на защиту государственной мемориальной концепции: в частности, устанавливаются обязанности Российской Федерации чтить память защитников Отечества, обеспечивать защиту исторической правды и не допускать умаления значения подвига народа при защите Отечества.

Именно норма о государственной защите исторической правды, сформулированная в ч. 3 ст. 67.1, вызвала больше всего нареканий в научной литературе. Авторы обращают внимание на соотношение норм ст. 67.1 с другими принципами и институтами конституционного права. В. Д. Мазаев указывает, что в «понятиях “правопреемство в историческом развитии”, “защита исторической правды”, “патриотизм”, “гражданственность”, “общероссийская культурная идентичность” дается представление о важнейших идеологических ориентирах для общества, государства, личности. При этом содержание данных норм не может быть однозначным и непротиворечивым в условиях отсутствия государственной обязательной идеологии (ст. 13 Конституции РФ)» [15, с. 20]. По мнению П. А. Астафичева, ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ, установившая юридическую необходимость «обеспечения защиты исторической правды», заслуживает, главным образом, критической оценки в контексте ее соотношения с конституционными правами на свободу научного творчества, свободу мысли и слова, принципом идеологического многообразия и демократическим характером российской государственности и ограничивает право граждан на собственную позицию по историческим вопросам и поиск своей «исторической правды» [16, с. 10].

### Результаты

Установление государственной мемориальной концепции на конституционном уровне призвано решить задачи по определению аксиологических основ развития общества, формиро-



ванию национального самосознания, сохранению культурной идентичности и духовно-информационного суверенитета.

Высокая социальная значимость регулируемых общественных отношений, их относительная обособленность и внутреннее структурное единство дают основание сделать вывод о формировании нового конституционно-правового института охраны исторической памяти. Этот процесс характерен как для России, так и для зарубежных стран. Дискуссионные вопросы формирования указанного института связаны с его соотношением с уже сложившимися принципами и институтами конституционного права.

### Список литературы

1. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М. : Юрист, 2001. 444 с.
2. *Комкова Г. Н.* Содержание системы конституционного права России : современное прочтение // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 76–83. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.076-083>
3. *Садовникова Г. Д.* Системообразующие институты конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 84–91. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.084-091>
4. Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <https://worldconstitutions.ru/> (дата обращения: 15.11.2021).
5. *Бушуев В. В.* Национальные образы истории в конституциях стран мира // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19, № 1. С. 78–87. <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2019-1-78-87>
6. Loi N° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xenophobe. URL: [https://www-legifrance-gouv-fr.translate.google.com/lookup?id=JORFTEXT000000532990/?\\_x\\_tr\\_sl=fr&\\_x\\_tr\\_tl=ru&\\_x\\_tr\\_hl=ru&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-legifrance-gouv-fr.translate.google.com/lookup?id=JORFTEXT000000532990/?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc) (дата обращения: 15.11.2021).
7. *Варченко И. А., Литвяк Л. Г.* Уголовное законодательство зарубежных стран об ответственности за преступления, аналогичные ст. 354.1 УК РФ «Реабилитация нацизма» (часть 2) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 11, ч. 2. С. 501–504.
8. Закон «Об Институте национальной памяти – Комиссии по расследованию преступлений против польского народа» от 18 декабря 1998 года (поправки от 1 февраля 2018 года) // Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1879> (дата обращения: 21.10.2021).
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (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.
10. *Куликова С. А., Митрохин В. А.* Преамбула как политико-правовая категория развития государства // Политический образ будущего России : Стратегические приоритеты и перспективы в условиях идеологического плюрализма : сб. науч. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. А. А. Вилков. Саратов : Саратовский источник, 2020. С. 47–52.
11. Об увековечении Победы советского народа : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1928 ; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5108.
12. *Дорский А. Ю., Черногор Н. Н.* Вторая мировая война как социальная травма : сравнительный анализ российского и французского законодательства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10, вып. 2. С. 311–331. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.208>
13. *Дорская А. А., Дорский А. Ю.* Официальная политика памяти в современной России : юридическое измерение // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9, вып. 2. С. 124–138. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.201>
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2019 № 39-П // Информационный портал Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision442846.pdf> (дата обращения: 07.11.2021).
15. *Мазаев В. Д.* Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) // Lex Russica (Русский закон). 2021. Т. 74, № 7. С. 15–31. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.176.7.015031>
16. *Астафичев П. А.* Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 5–11. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(4\).5-11](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(4).5-11)

### References

1. Kutafin O. E. *Predmet konstitutsionnogo prava* [The Subject of Constitutional Law]. Moscow, Yurist Publ., 2001. 444 p. (in Russian).
2. Komkova G. N. The content of the system of Russian constitutional law: A modern perspective. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10 (95), pp. 76–83 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.076-083>
3. Sadovnikova G. D. Core institutions of constitutional law. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10 (95), pp. 84–91 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.084-091>
4. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira. Biblioteka konstitutsiy Pashkova Romana* (Constitutions of states (countries) of the world. Library of constitutions of Pashkov Roman). Available at: <https://worldconstitutions.ru/> (accessed 15 November 2021) (in Russian).



5. Bushuev V. V. National images of history in the constitutions of the world. *Bulletin of the Volga Institute of Administration*, 2019, vol. 19, no. 1, pp. 78–87 (in Russian). <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2019-1-78-87>
6. Loi N° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xenophobe. Available at: [https://www-legifrance-gouv-fr.translate.goog/loda/id/JORFTEXT000000532990/?\\_x\\_tr\\_sl=fr&\\_x\\_tr\\_tl=ru&\\_x\\_tr\\_hl=ru&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-legifrance-gouv-fr.translate.goog/loda/id/JORFTEXT000000532990/?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc) (accessed 15 November 2021).
7. Varchenko I. A., Litvyak L. G. Criminal legislation of foreign countries about responsibility for the crimes similar art. 354. 1 of the Criminal Code of Russian Federation “Rehabilitation of Nazism” (Part 2). *Gumanitarnye, sotsial’no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki* [Humanities, Socio-Economic and Social Sciences], 2015, no. 11, pt. 2, pp. 501–504 (in Russian).
8. Law “On the Institute of National Remembrance – Commission for the Investigation of Crimes Against the Polish Nation” of December 18, 1998 (amended on February 1, 2018). *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira. Biblioteka konstitutsiy Pashkova Romana* (Constitutions of states (countries) of the world. Library of constitutions of Pashkov Roman). Available at: <https://worldconstitutions.ru/?p=1879> (accessed 21 October 2021) (in Russian).
9. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993), with changes approved during the all-Russian vote on 01.07.2020 (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).
10. Kulikova S. A., Mitrohin V. A. Continuity as a political and legal category of state development. In: *Politicheskii obraz budushchego Rossii: Strategicheskie priority i perspektivy v usloviyakh ideyno-tsennoznostnogo plyuralizma* [The political image of the future of Russia: Strategic priorities and prospects in the context of ideological and value pluralism: Collection of scientific articles based on the materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference]. Saratov, Saratovskiy istochnik Publ., 2020, pp. 47–52 (in Russian).
11. On perpetuating the Victory of the Soviet people. Federal Law 80-FZ of May 19, 1995. *Sobranie zakonodatel’stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1995, no. 21, art. 1928; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5108 (in Russian).
12. Dorskii A. Yu., Chernogor N. N. The Second World War as a social trauma: A comparative analysis of Russian and French legislation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, vol. 10, iss. 2, pp. 311–331 (in Russian). <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.208>
13. Dorskaia A. A., Dorskii A. Yu. The official policy of memory in modern Russia: Legal dimension. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2018, vol. 9, iss. 2, pp. 124–138 (in Russian). <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.201>
14. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 39-P of December 10, 2019. *Information portal of the Constitutional Court of the Russian Federation*. Available at: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision442846.pdf> (accessed 7 November 2021) (in Russian).
15. Mazaev V. D. The Search for New Meanings Continues (Concerning the Amendments to the Constitution of the Russian Federation). *Lex Russica*, 2021, vol. 74, no. 7, pp. 15–31 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.176.7.015031>.
16. Astafichev P. A. Ensuring the protection of historical truth as a new principle of contemporary Russian constitutional law. *Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 5–11 (in Russian). [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(4\).5-11](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(4).5-11)

Поступила в редакцию 28.11.2021; одобрена после рецензирования 15.12.2021; принята к публикации 16.12.2021  
The article was submitted 28.11.2021; approved after reviewing 15.12.2021; accepted for publication 16.12.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 73–77  
*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 73–77  
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-73-77>

Научная статья  
УДК 342.51+342.33

## Место Президента РФ в конституционной системе публичной власти (в свете конституционной реформы 2020)



Е. А. Абаева

<sup>1</sup>Волжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Россия, 410003, г. Саратов, ул. Радищева, д. 55

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

<sup>3</sup>Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Абаева Елена Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, <sup>1</sup>заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин; <sup>2</sup>доцент кафедры конституционного и муниципального права; <sup>3</sup>доцент кафедры имени профессора И. Е. Фарбера, [tihonea@inbox.ru](mailto:tihonea@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8176-275X>

**Аннотация. Введение.** Конституционно-правовая характеристика статуса любого органа начинается с определения его места в системе власти. Именно данный элемент перманентно (непрерывно, постоянно) находится в центре внимания исследования президентской власти. **Теоретический анализ.** Отмечается, что очередное конституционное реформирование российской государственности детерминировано определенным этапом трансформации президентской власти, а именно ее модернизацией, конституционализацией и в конечном счете институционализацией. **Эмпирический анализ.** Проанализирована практика конституционного реформирования, обусловленная трансформацией президентской власти, на основе чего предложена ее новая периодизация. Доказано, что содержание конституционной поправки 2020 обусловлено конституционализацией президентских полномочий в сфере публичной власти. В рамках современного этапа институционализации президентской власти сформулировано предложение по совершенствованию ее правовой регламентации как ведущего субъекта по обеспечению единства системы органов публичной власти. **Результаты.** Сделан вывод, что современный правовой режим публичной власти обусловлен центральным местом Президента РФ в ее системе, требующим дальнейшей конституционно-ценностной регламентации.

**Ключевые слова:** Президент РФ, единство публичной власти, функции, полномочия, конституционная реформа, трансформация, модернизация, конституционализация, институционализация

**Для цитирования:** Абаева Е. А. Место Президента РФ в конституционной системе публичной власти (в свете конституционной реформы 2020) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 73–77. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-73-77>

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

Article

**The place of the President of the Russian Federation in the constitutional system of public authority  
(In the light of the 2020 constitutional reform)**

E. A. Abaeva

<sup>1</sup>Volga Region Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of Russia), 55 Radishcheva St., Saratov 410003, Russia

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

<sup>3</sup>Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Elena A. Abaeva, [tihonea@inbox.ru](mailto:tihonea@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8176-275X>

**Abstract. Introduction.** The constitutional and legal characteristic of the status of any body begins with identification of its place in the system of power. It is this element that is permanently (continuously, incessantly) in the focus of the study of presidential power. **Theoretical analysis.** It is noted that the next constitutional reform of the Russian statehood is determined by a certain stage in the transformation of the presidential power, namely its modernization, constitutionalization and, ultimately, institutionalization. **Empirical analysis.** The practice of constitutional reform, conditioned by the transformation of the presidential power, is analyzed, and its new periodization is proposed on this basis. It has been proved that the content of the 2020 constitutional amendment is due to the constitutionalization of presidential powers in the sphere of public





authority. At the current stage of the institutionalization of the presidential power, a proposal has been formulated to improve its legal regulation as a leading entity that ensures the unity of the system of public authorities. **Results.** The author concludes that the modern legal regime of public power is determined by the central place of the President of the Russian Federation in its system, which requires further constitutional and value regulation.

**Keywords:** President of the Russian Federation, unity of public authority, functions, powers, constitutional reform, transformation, modernization, constitutionalization, institutionalization

**For citation:** Abaeva E. A. The place of the President of the Russian Federation in the constitutional system of public authority (In the light of the 2020 constitutional reform). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 73–77 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-73-77>

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

## Введение

В конституционной доктрине принято рассматривать институт президента через призму разделения властей [1, с. 56], поскольку основной задачей основоположников данной теории была попытка отграничить государственную власть абсолютного монарха путем разделения властей. Современная концепция организации государства тяготеет к единству системы государственной власти и разделению ее ветвей.

Как известно, любая система, в том числе государственного властвования, представляет собой единство закономерно расположенных функционирующих частей, находящихся во взаимосвязи. Представляется, что таким связующим звеном является Президент РФ, глава Российского государства, предназначение которого – обеспечить баланс интересов участников конституционных процессов в рамках единой государственной политики. Именно от слаженной работы всех органов в конечном итоге зависит эффективность и жизнеспособность государственной системы в целом.

## Теоретический анализ

Конституционная форма современного Российского государства предполагает единство системы органов публичной власти и разделение ее на уровни и на ветви.

Термин «публичная власть» был введен в текст Конституции РФ в результате конституционной реформы 2020, представленной во время оглашения 26-го ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию. В результате принятия Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] появилась новая конституционная конструкция – «единая система публичной власти», куда вошли органы государственной власти и местного самоуправления, организуемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также на федеральных территориях, взаимодействующие с целью выполнения публичной функции «для наиболее эффективного решения задач в интересах

населения, проживающего на соответствующей территории» (ст. 132, 133 Конституции РФ) [3].

Следует заметить, что именно по запросу Президента РФ, Конституционный Суд РФ дал заключение от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором постановил, что такая категория, как «единая система публичной власти», производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство» и соотносится с пониманием «политический союз (объединение) многонационального русского народа» [4].

В ходе реализации конституционной реформы 2020 принимается Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в котором дано определение единой системы публичной власти как совокупности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на основании конституционно установленных принципов *согласованного функционирования и взаимодействия*. Обеспечение последнего осуществляется путем *координации деятельности* органов публичной власти Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Государственный Совет, ранее совещательно-консультативный орган при главе государства, обеспечивающий реализацию его полномочий, теперь конституционный государственный орган, формируемый Президентом РФ в целях обеспечения правового режима согласованного функционирования и взаимодействия органов единой системы публичной власти, а также определения основных направлений политики государства, разработки его стратегических целей и задач [5].

Обеспечение главой государства *единства в системе публичной власти* в соответствии с конституционно установленными целями (функциями) достигается путем не только *координации*, но и *контроля* наиболее важных сфер государственного управления: суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной



целостности; согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в систему публичной власти; гуманитарных обязательств по гарантированию Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране.

Основными формами реализации президентских функций выступают его полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства в соответствии с конституционно установленными целями, а также персонифицированное представительство России внутри страны и за ее пределами.

Исполнение определенных Конституцией РФ функций обеспечивается наделением главы государства широким спектром полномочий (задач), и применением специального механизма (методов, способов и инструментов), в том числе путем принятия президентских актов, даче поручений, а также совершении иных действий и специального аппарата.

При этом нормы Основного закона не содержат прямого указания на перечень полномочий по реализации той или иной конституционно установленной президентской функции.

### Эмпирический анализ

Представляется, что сложившаяся конституционная практика по обеспечению Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти выражается в следующих его полномочиях:

- формирование либо участие в формировании органов власти;
- взаимное делегирование полномочий и взаимодействие с органами власти при их осуществлении;
- руководство и координация деятельностью органов власти;
- проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами власти;
- контроль за законностью и эффективностью деятельности органов власти.

Возникает вопрос, не вступают ли подобные президентские полномочия в противоречие с демократическим принципом системы сдержек и противовесов, предполагающим уравнивание, взаимоограничение и взаимный контроль органов власти.

Безусловно, базовый конституционный принцип должен соблюдаться в сочетании с конституционно установленной единой системой власти и разделения ее ветвей, иначе возникают риски пожизненной персонализации власти, ее неограниченной концентрации в одних руках и установления авторитарного и, возможно, тоталитарного режима.

В этой связи представляется необходимым определение пределов директивности президентских актов и решений, а также подконтрольных сфер.

Очевидно, что формы, методы и процесс реализации полномочий органа власти во многом производны от выполняемых им функций, в том числе президентской координационно-арбитражной. Именно это и предопределило современную конституционную реформу, поскольку неизменным и основным фактором конституционного реформирования выступает трансформация (от лат. *transformatio* – превращение, изменение) президентской власти.

В этой связи представляется возможным предложить ее новую периодизацию, поскольку традиционно в истории конституционного развития России принято говорить о трех этапах института президентства.

Первый этап (март 1991 г. – сентябрь 1993 г.) – учреждение поста Президента РФ – высшего должностного лица, главы исполнительной власти, дальнейшее становление института президентуры в России.

Второй этап (сентябрь–декабрь 1993 г.) – конституционная реформа по принятию новой Конституции с целью модернизация президентской власти.

Третий этап (12 декабря 1993 г. – декабрь 2008 г.) – утверждение статуса Президента РФ как главы государства, стоящего вне системы разделения властей.

Четвертый этап (декабрь 2008 г. – 4 июля 2020 г.) – конституционализация скрытых [6, с. 22] внеконституционных (подразумеваемых) президентских полномочий путем принятия пяти конституционных поправок с целью придания таким полномочиям легитимного конституционно-ценностного характера.

Содержание конституционной поправки 2020 позволяет говорить о конституционализации президентских полномочий в сфере публичной власти. Анализ конституционных новелл позволяет констатировать, что целью их введения стало закрепление ранее законодательно установленных президентских полномочий либо наделение новыми по гуманитарным, кадровым и регуляторно-контрольным вопросам, направленным на обеспечение единства системы органов публичной власти:

- в отношении законодательной власти – право назначения до 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации; возможность инициирования предварительного нормоконтроля в Конституционный Суд РФ в отношении федеральных законопроектов до их подписания и за-



конов субъектов РФ до их обнаружения высшим должностным лицом субъекта РФ (п. «а», «в» ст. 125); prerogative обращаться с ежегодным посланием к палатам Федерального Собрания (ч. 3 ст. 100);

– в отношении исполнительной власти – утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти без предварительного представления вновь назначенным Председателем Правительства РФ после отставки прежнего (п. «б.1» ст. 83); организация деятельности Правительства РФ, а также персональная ответственность его Председателя перед Президентом РФ (ст. 113, ч. 1 ст. 115). Работа Правительства РФ должна соответствовать в том числе президентским поручениям. Председатель Правительства РФ уже не определяет, как ранее, основные направления его деятельности, что обусловлено корректировкой п. «б» ст. 83 – Президент РФ не просто может председательствовать на заседаниях Правительства РФ, но и осуществляет общее руководство его деятельностью (ч. 1 ст. 110).

Органы судебной власти и прокуратуры – назначение на должности (ранее – представление) Генерального прокурора РФ и его заместителей после консультаций с Советом Федерации и единоличное освобождение их от должностей (ч. 1 ст. 129); внесение в Совет Федерации представления о прекращении полномочий в отношении ряда представителей судейского сообщества (п. «е.3» ст. 83).

Расширение гарантий президентской власти: право не ограничивать срок полномочий в отношении лица, занимавшего и (или) занимающего должность на момент вступления в силу конституционной поправки (ч. 3.1 ст. 81); пожизненное сенаторство (п. «б» ст. 95); конституционное закрепление неприкосновенности в отношении Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий по ряду оснований (ст. 92.1)

Централизация и обеспечение единства со стороны Президента РФ получило конституционное закрепление не только в отношении власти, но и общества в целом, а именно в новой функции по поддержанию гражданского мира и согласия в стране (ч. 2 ст. 80).

### Результаты

Современная конституционная практика показала, что мы вышли на 5-й этап конституционного развития России (4 июля 2020 г. – по н.в.), связанный с институционализацией сверхпрезидентской власти.

Реализация конституционной реформы 2020 на современном этапе выразилась в принятии ряда законов, отражающих конституционное за-

крепление значимой роли главы государства по обеспечению единства и системности публичной власти [7, с. 203].

Так, в новом Федеральном конституционном законе от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляются конституционные новеллы по обеспечению Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти [8].

Институционализация обеспечительной роли Президента РФ в единой системе органов публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации установлена в принятом Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [9].

Проанализировав содержание конституционной реформы 2020 и принятых в связи с ее реализацией законов, можно утверждать, что современный правовой режим публичной власти обусловлен центральным местом Президента РФ в ее системе, которому отводится особая роль в вопросах взаимодействия органов власти, а его деятельность связана с обеспечением ее целостности, внутренней устойчивости и единства путем координации и контроля в отношении органов всей системы публичной власти.

Представляется, что в продолжение современного конституционного реформирования и постепенного перехода от дискреции к дальнейшей правовой инкорпорации (систематизации) президентской власти на законодательном уровне, а именно в неоднократно предлагаемом федеральном конституционном законе о Президенте РФ, следует четко определить содержание конституционных функций Президента РФ, установить конкретный перечень полномочий для их воплощения, а также организационно-правовые гарантии и пределы их реализации, которые должны носить публично-транспарентный характер.

### Список литературы

1. Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. : Норма ; Инфра-М, 2010. 240 с.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.
3. Конституции 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.
4. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1855.
  5. О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.
  6. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 8. С. 22–31. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031>
  7. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации : понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 192–203. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203>
  8. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.
  9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).
- Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).
3. 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).
  4. On the compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation, 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 authorities” that have not entered into force, as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure forby virtue of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-Z of 16.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 12, art. 1855 (in Russian).
  5. 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).
  6. Komarova V. V. Constitutional reform 2020 in Russia (Selected issues). *Actual Problems of Russian Law*, 2020, vol. 15, no. 8, pp. 22–31 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031>
  7. Kobzar-Frolova M. N. The system of public authorities of the Russian Federation: Concept, characteristics, interaction. *Siberian Law Review*, 2021, vol. 18, no. 2, pp. 192–203 (in Russian). <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203>
  8. On the Government of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 1-FKZ of 06.11.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 45, art. 7061 (in Russian).
  9. On the general principles of the organization of public authority in the constituent entities of the Russian Federation. Federal law 414-FZ of 21.12.2021. Available at: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru), 21.12.2021 (accessed 21 December 2021) (in Russian).

## References

1. Chirkin V. E. *Glava gosudarstva. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Head of State. Comparative Legal Research]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2010, 240 p. (in Russian).
2. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation 1-FKZ of 14.03.2020.

Поступила в редакцию 21.12.2021; одобрена после рецензирования 22.12.2021; принята к публикации 25.12.2021  
The article was submitted 21.12.2021; approved after reviewing 22.12.2021; accepted for publication 25.12.2021





Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 78–85

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 78–85

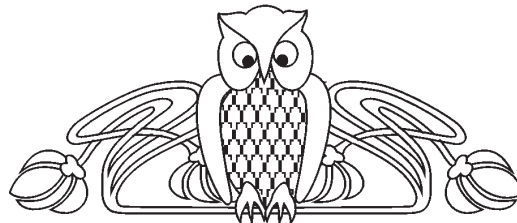
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-78-85>

Научная статья

УДК 342.733

## Юридическое образование как конституционная ценность: проблемы формирования правовой культуры студента



Р. А. Торосян<sup>1</sup>✉, А. В. Басова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

<sup>2</sup>Саратовский государственный медицинский университет имени В. И. Разумовского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Большая Казачья, д. 112

Торосян Рима Андраниковна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, rima\_t@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8870-7809>

Басова Алла Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры общественного здоровья и здравоохранения (с курсами правоведения и истории медицины), allsar@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9155-5957>

**Аннотация. Введение.** Специфика современного профессионального юридического образования неотъемлемо связана с необходимостью формирования правовой культуры юриста, что представляет собой важную конституционную ценность. Основополагающая первостепенная роль юридического образования как конституционной ценности прослеживается не только в процессе формирования правосознания и правовой культуры будущих юристов, но и опосредованно, через реализацию ими профессиональной составляющей: правотворческой, правоприменительной, правоохранительной деятельности. В связи с этим формирование профессиональной правовой культуры студента в рамках юридического образования является одним из особо важных аспектов его обучения, а в дальнейшем, при осуществлении профессиональной деятельности, – необходимым условием эффективной реализации российского права. **Теоретический анализ.** Авторами предпринята попытка всесторонне изучить факторы, влияющие на процесс формирования профессиональных компетенций будущих юристов, в частности морально-нравственной их ориентации, необходимой для служения закону. **Эмпирический анализ.** Проанализированы профессиональные компетенции, определяющие востребованность на рынке труда выпускников юридических вузов, регламентированные Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», а также требованиями, предъявляемыми к юристам работодателями. **Результаты.** Авторы приходят к выводу, что тщательно организованная система юридического образования может быть эффективной только тогда, когда в процессе образования студентов воспитывается и формируется правовая культура юриста, с ответственным отношением к долгу служения закону и интересам общества.

**Ключевые слова:** юридическое образование, правовая культура, студент-юрист, образование

**Для цитирования:** Торосян Р. А., Басова А. В. Юридическое образование как конституционная ценность: проблемы формирования правовой культуры студента // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 78–85. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-78-85>

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

Article

**Legal education as constitutional value: Problems of forming the student's legal culture**

R. A. Torosyan<sup>1</sup>✉, A. V. Basova<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup>V. I. Razumovsky Saratov State Medical University, 112 Bolshaya Kazachia St., Saratov 410012, Russia

Rima A. Torosyan, rima\_t@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8870-7809>

Alla V. Basova, allsar@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9155-5957>

**Abstract. Introduction.** The specifics of modern professional legal education are inherently linked with the need to form the legal culture of a lawyer, which is an important constitutional value. The fundamental paramount role of legal education as a constitutional value is traced not only in the course of formation of sense of justice and the legal culture of future lawyers, but also indirectly, through realization of a professional component: law-making, law-enforcement, law-enforcement activity. In this regard, the formation of the professional legal culture of students in legal education is one of the most important aspects of their studies, and is a prerequisite for the effective implementation of national law in



their subsequent professional activities. *Theoretical analysis.* The authors made an attempt to comprehensively study the factors that influence the process of forming the professional competencies of future lawyers, in particular their moral orientation, necessary to serve "law." *Empirical analysis.* We analyzed the professional competencies that determine the demand for graduates of legal universities on the labor market and are regulated by the Federal Law "On education in the Russian Federation", as well as requirements for lawyers specified by employers. *Results.* The authors conclude that a carefully organized legal education system can be effective only when the legal culture of a lawyer is brought up and formed while training students, with a responsible attitude to the duty to serve the law and the interests of society.

**Keywords:** legal education, legal culture, law student, education

**For citation:** Torosyan R. A., Basova A. V. Legal education as constitutional value: Problems of forming the student's legal culture. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 78–85 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-78-85>

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

## Введение

Эффективная реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина во многом зависит от уровня правовой грамотности юристов, особенно когда люди нуждаются в правовой защите, для этого необходимо повысить качество юридического образования в образовательных учреждениях.

Кроме того, юридическое образование обеспечит формирование правовой культуры граждан, студентов, улучшит качество юридических кадров, будет способствовать развитию правового государства [1, с. 30].

Немаловажным для формирования правовой культуры будущих юристов является их правовое воспитание, до сих пор остающееся практически без внимания в юридической науке [2, с. 56]. В этом процессе первостепенное значение уделяется интересам личности с учетом необходимости создания условий для самореализации. В эпоху глобальной экономической, политической и культурной интеграции и объединения, развития и самореализации ключевыми понятиями воспитательного и образовательного процесса являются (что, в свою очередь, становится своеобразным трендовым направлением) «самореализация», «самообразование», «самообучение», «самообразование» [3, с. 164].

Профессиональная деятельность юриста связана с охраной гарантируемых Конституцией РФ прав и свобод личности, обеспечением безопасности граждан, защитой государственных интересов, отстаиванием публичных ценностей общества и государства. Так, защищая закон на основе верховенства права, юрист призван охранять на профессиональной основе конституционные ценности, находить баланс между частными и публичными интересами.

## Теоретический анализ

Интересным представляется подход Н. С. Бондаря к определению юридического образования как конституционной ценности, который рассматривает ее через непосредственное значение данного образования, представлен-

ного в двух аспектах: публично-правовом и субъективно личностном [4, с. 25].

Публично-правовой аспект определяет непосредственно практическую роль в подготовке юридических кадров с целью обеспечения законности и правопорядка, защиту суверенитета страны. А субъективно-личностный аспект выражен природой получаемого человеком юридического образования как субъективно значимого для данного лица блага, а также формированием правовой культуры личности, что составляет высшую ценность российского конституционализма.

Однако, по мнению ведущих специалистов в области подготовки юристов, состояние российского юридического образования не отличается достаточно высоким уровнем по причинам существования в системе высшего и среднего специального образования частных и «низкопрофильных» образовательных учреждений, выпускающих юристов, а также в связи с ухудшением системы образования из-за работы в вузах преподавателей старше 60-летнего возраста. Отмечая, что активная умственная работоспособность приходится на возраст 30–40 лет, а затем идет необратимый процесс отмирания нервных клеток и падения продуктивности научной деятельности, по их мнению, российское образование и наука ускоренными темпами деградируют, когда самые продуктивные в научном отношении кадры просто бегут из науки в иные отрасли народного хозяйства [5, с. 146].

С нашей точки зрения, такая позиция авторов требует серьезного исследования, поскольку нет официальных данных, характеризующих качество юридического образования в государственных и частных учебных заведениях, тем более что большинство студентов все же обучаются в государственных образовательных учреждениях. Работоспособность педагога высшей школы чаще всего связана не с возрастом, а с его интеллектуальными способностями, опытом и компетенциями, которые он приобретает. Вряд ли он их утрачивает, достигнув возраста более 40 лет.

Если в конце 90-х гг. прошлого столетия в российской сфере образования наблюдались раз-



рушительные процессы в результате распада Советского Союза, устоявшихся советских традиций и советской идеологии, то начало XXI в. характеризуется значительным развитием образовательных технологий. Дальнейшее совершенствование данного направления возможно только с учетом современных требований к качеству образования.

В настоящее время образование определяется как целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества и государства [3, с. 146]. В связи с этим представляет интерес изучение роли высшего юридического образования как конституционной ценности, способствующей формированию правовой культуры и профессионального правосознания юриста.

### Эмпирический анализ

Повышение правовой и профессиональной компетентности студентов рассматривается в действующем образовательном законодательстве Российской Федерации как важнейшее условие реализации задач по обеспечению качественного образования в стране, предусмотренных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» [6]. Исходя из этого, юридическое образование должно быть направлено на формирование навыков и компетенций для создания и поддержания справедливого общества, оно должно способствовать осознанию обществом своих проблем и обеспечению социальной и экономической справедливости.

Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года призвана сформировать у подрастающего поколения информационную и правовую культуру, а также адекватно развить правосудие. Стратегия включает в себя разработку различных механизмов, направленных на разрешение конфликтов между детьми, создание на базе школьных библиотек центров правовой информации в сетевом формате [7], что обеспечит формирование правовой культуры подросткового поколения. Цель данных центров – сформировать гармонично развитую личность с критическим мышлением и достаточным уровнем информационно-правовой культуры, что сегодня является важным аспектом в воспитании современного подрастающего поколения [8]. Интересным представляется видение юридического образования и развития правовой грамотности Д. С. Лихачевым и Н. И. Элиасбергом, которые предлагают сделать из центров неформальные юридические центры образования, киноклубы, т. е. место, где школа предоставляет учащимся дополнительные возможности для саморазвития и самообразования, коммуникаций [9].

Следовательно, реализация конституционного права на юридическое образование начинается в школьном возрасте, это помогает ученикам самоопределиваться с будущим профессиональным юридическим образованием, прийти в профессию осознанно, что прямо влияет на заинтересованность и мотивацию студентов в обучении, вовлеченность в образовательный процесс, выступающими важными составляющими качества профессионального образования юристов.

Изучение в рамках юридического образования феномена правовой культуры является одним из особо важных элементов. Хотелось бы отметить, что правовая культура определяет уровень правосознания, правопонимания и законности [10, с. 25].

В современной науке понятие «правовая культура» формируется с различных позиций, а именно:

– как *вид деятельности*, согласно которому правовая культура рассматривается как результат и способ правовой деятельности. Так, Н. Л. Гранат и В. В. Панасюк отмечают, что «это не только результат, но и способ деятельности, и в этом смысле духовная правовая культура понимается как образ мышления, нормы и стандарты поведения, а применительно к личности выражается в ее менталитете» [11, с. 4];

– как *информация*, которая сохраняется не только на определенном носителе-объекте, но и в субъекте [12, с. 52];

– как *ценность*, формирующаяся в результате развития различных сфер человеческой жизнедеятельности, в основу которой положено право и которая позволяет обеспечить правомерное поведение абсолютного большинства членов общества [13, с. 8].

Так, в процессе юридического образования у студентов формируются такие виды правовой культуры, как теоретическая и профессиональная. Под теоретической правовой культурой студента необходимо понимать совокупность знаний о сущности права, его значении и механизме регулирования общественных отношений. Под профессиональной правовой культурой студента принято понимать культуру, присущую лицам, занимающимся деятельностью в сфере юриспруденции, которые знают, понимают и осознают свои права и обязанности, имеют профессиональное отношение к практике права и его регулированию. Правильно сформированная теоретическая и профессиональная культура сегодня студентов, а завтра практикующих юристов обеспечивает конституционную защиту личности и общества в целом.



Правовая культура студентов является составной частью базовой культуры личности и характеризует качество и глубину юридических знаний, уровень восприятия морально-правового смысла правовых норм, качество правовых убеждений, которые реализуются во всех сферах жизнедеятельности. Под влиянием воли юридическое знание формирует правовые убеждения, мировоззрение, определяющие оценки юридических явлений, и поэтому создает правовые ценностные ориентации, правовые отношения, координирующие правомерное поведение гражданина в правовом государстве. В рамках этого подхода волевая эмоциональная область – это механизм, который формирует юридические ценности студента. Поэтому, если мы изучаем правосознание через интегративную характеристику, то, согласно ей, процесс познания включает в себя аксиологические действия и волю гражданина [14, с. 129]. Получается, что в этой интерпретации правосознание включает в себя правовые знания, которые посредством анализа правового мышления принимают форму убеждений и ценностных ориентаций у студентов.

Важно отметить, что независимость и подчинение только закону составляют важнейший принцип деятельности юристов. Профессиональная деятельность юриста неизбежно связана с правовой оценкой исследуемого им события, которая зависит в том числе от сформированных у него в процессе обучения нравственных убеждений юриста, его гражданской позиции и социальной ориентации. Противоречие между объективными и субъективными факторами юридического познания нередко приводит к нравственному конфликту или психологическому дискомфорту юриста в выборе приоритетного направления в принятии решения [15, с. 21].

Данная ситуация вызвана наличием серьезной деформации правосознания, кризисным состоянием правовой культуры. Правовой нигилизм в правовой среде как вид профессиональной деформации личности недопустим и опасен тем, что юридически грамотный человек, владеющий знанием законов, способный проявлять пренебрежительное отношение к праву в профессиональной деятельности, тем самым демонстрирует «уход» из правового поля решения проблем в сторону использования неправовых методов, что противоречит сущности правовой культуры [16, с. 68].

Правовой нигилизм юриста-профессионала не только отрицательно сказывается на его профессиональном поведении, но и является социально опасным для общества. Демонстрация пренебрежительного отношения к праву в социуме самим служителем закона ослабляет нравственные

и правовые установки окружающих его граждан, что способствует дальнейшему распространению правового нигилизма в обществе и сдерживает конституционное развитие государства.

Решение данной проблемы видится в дальнейшем совершенствовании учебных программ юридического образования, а именно в усилении подготовки квалифицированных специалистов, обладающих высокой степенью правовой культуры, что является главной задачей высшего профессионального образования в сфере юриспруденции. С этой целью необходимо разработать рекомендации по оптимальному сочетанию обучения и воспитания в рамках юридического образования, учитывая, что правовое воспитание неразрывно связано и реализуется через правовое образование – непосредственное получение знаний в сфере юриспруденции. Важно, чтобы каждый выпускник юридического вуза владел навыками консультировать клиентов, эффективно опрашивать свидетелей, вести переговоры со спорящими сторонами. Необходимо обучать юриста решению проблем не только отдельных клиентов, но и общества, в котором он живет.

Важную социальную, теоретико-познавательную, методическую и воспитательную роль играют юридические клиники, созданные в ряде вузов. Их социальная значимость неоспорима, поскольку юридические услуги населению они оказывают бесплатно. В рамках посещения юридических клиник студенты не только проходят учебную практику, но и на практике применяют знания, полученные в ходе обучения. Большая роль отводится преподавателям, курирующим деятельность студентов, так как в рамках практики студенты оказывают юридическую консультацию гражданам [2, с. 55].

Юридические клиники осуществляют не только практическую подготовку будущих юристов, но и насколько это возможно приближают уровень их образования к необходимым реалиям общества, а также позволяют обеспечить и запросы российского населения на конституционную защиту прав и свобод.

Недостаточная практическая подготовка, несоответствие между способностями выпускников и ожиданиями работодателей являются одними из важных проблем, за что вузы критикуют. При этом следует отметить, что, согласно последнему ФГОСу от 13.08.2020 г. № 1011 [17], практической подготовке законодателя уделяют большое внимание, обязав вузы включить ее во все учебные планы, по направлению «Юриспруденция» в том числе.

Работодатели преимущественно хотят получить сразу опытных работников, которых не нужно будет обучать, их, как правило, не интересует,





где этот опыт был приобретен. В связи с этим зачастую от выпускников работодатели требуют наличие опыта работы по специальности, что значительно усложняет процесс их трудоустройства.

Однако есть и работодатели, которые готовы взять к себе студентов без практического опыта, или в процессе прохождения практики (производственной, преддипломной) студентами будущий работодатель дает максимум знаний для приглашения их впоследствии к себе на работу. Для решения данной проблемы считаем необходимым более широко привлекать к разработке образовательного стандарта не только представителей вузовской науки, но и практических работников, а также «потребителей» юридических кадров.

Присутствуют и недостатки в содержании образовательных стандартов подготовки юристов (организация работы студентов, введение электронной образовательной среды, отсутствие полноценной концепции юридического образования и пр.). В новых стандартах наблюдается резкий рост времени на самостоятельную работу студентов, на изучение непрофильных дисциплин. При этом в зарубежных странах, например в США, студент имеет право получить набор курсов для изучения по собственному усмотрению, а набор обязательных для выбора учебных дисциплин крайне ограничен.

В нынешних условиях, вызванных пандемией, большинство вузов перешли на дистанционную форму обучения, этот формат ведет к снижению уровня качества получаемых студентом знаний. Студенты не имеют возможности пройти очную практику в различных структурах органов власти, непосредственно взаимодействовать с преподавателями для получения консультации по тем или иным вопросам, возникшим в ходе освоения самостоятельного учебного материала, которого в данный период становится значительно больше. Считаем, что дистанционное обучение возможно лишь как дополнение к традиционным формам получения высшего образования, когда человек уже получил базовое образование по традиционной схеме. Первичное дистанционное образование должно осуществляться только в условиях распространения инфекционных заболеваний с целью обеспечения баланса конституционных ценностей – права на образование и охрану здоровья. При этом необходимо разработать образовательный стандарт проведения учебного процесса дистанционно.

В развитии юридического образования следует отметить роль юридических провайдеров (Google, IBM, Amazon), которые создают множество онлайн курсов-программ, направленных на предоставление дополнительных знаний в

области юриспруденции, а также позволяющих расширить и диверсифицировать юридическое образование, чтобы привести его в соответствие с требованиями работодателей и тех, кто нуждается в юридических услугах [18].

На сегодняшний день перед работниками образования стоят важные задачи формирования и воспитания поколения, обладающего высокой правовой культурой и широким социальным опытом, использующимися впоследствии в решении практических поставленных профессиональных задач. При этом выпускники-юристы должны уважать и соблюдать закон, рационально использовать полученные и накопленные правовые знания, уметь отстаивать свои права и права других лиц.

Ценностные ориентации студентов реализуются в их правовом поведении, что является практическим воплощением правовой культуры. Индивидуальная работа студента над своим поведением и сознанием дает возможность развивать юридические способности, умения и навыки, правомерное поведение, правовые привычки.

Важно отметить высокую роль преподавателей в формировании правовых ценностных ориентаций. При этом средства и методы могут быть различными: познавательно-творческие, обсуждение проблемных вопросов, ролевые игры (судебные процессы, решение кейс-заданий, квесты). В настоящее время актуальным стало проведение юридических диктантов с целью повышения мотивации в изучении права, знание которого является неотъемлемой составляющей образованного человека [19].

Для решения поставленных задач правового образования и воспитания подрастающего поколения важно наличие правовой компетентности у самих работников образования. Отсюда следует, что «педагог должен в своей работе обладать необходимым объемом знаний о праве, уметь решать проблемные ситуации образовательного процесса, выступать защитником прав и интересов обучающихся, нуждающихся в грамотном педагогическом сопровождении» [20, с. 5]. Преподаватель должен учитывать тот факт, что студент не только «слышит» юридическую информацию и нравственные установки, которые ему предоставляются в процессе обучения, но он их «усваивает», делает заключения о правовых процессах, степени защиты и уважения к правам и законным интересам человека и гражданина в обществе, чтобы потом иметь возможность трансформировать освоенные знания во взаимосвязи с правовыми принципами в свое правовое поведение [21, с. 234].

Вместе с тем правовая компетентность работников образования выступает важным фактором



повышения эффективности учебно-воспитательного процесса, а правовая компетентность педагога – важнейший показатель его правовой культуры. В этой связи очевидна необходимость юридизации интернет-пространства, что обеспечит повышение правовой культуры граждан, в том числе решение теоретико-правовой проблемы определения правовой природы, роли интернет-пространства [22, с. 155].

Правовая культура является более широким понятием, чем правовая компетентность, поскольку не только включает знание права и формирование позитивных правовых ориентаций и установок, обеспечивающих исполнение правовых норм, но и охватывает целый культурный пласт, систему ценностных установок, социально-ценностное отношение человека к окружающему миру, предполагает ответственность человека за свою деятельность [23, с. 222].

### Результаты

Таким образом, в заключение необходимо отметить, что отсутствие отлаженной системы юридического образования может негативно сказаться в конечном итоге не только на эффективности механизма правового регулирования, правотворчества, состоянии законности и правопорядка, но и на авторитете юристов. На сегодняшний день в обществе существует острая необходимость формирования и воспитания юристов с высоким уровнем нравственно-правовой культуры. И именно на это должна быть нацелена вся деятельность учреждения высшего образования.

Важно формировать нравственно-правовую культуру именно в тот момент, когда студент находится еще в учреждении высшего образования, поэтому необходимо усиливать содержание изучаемых дисциплин профессиональной этической направленностью. Образованные, высоко-нравственные сегодня студенты, а завтра юристы смогут контролировать деятельность органов власти, предостерегать их от ошибок, активно участвовать в управлении государством, грамотно выражать свою гражданскую позицию, что в целом положительно скажется на безопасности жизни населения, правомерности его поведения, улучшении качества жизни общества. Готовность действовать на благо Родины, руководствуясь ее законами, – вот для чего необходима правовая культура человека [24, с. 245]. В этой связи юрист с высшим образованием должен обладать такой культурой, где и знания, и ценности не только тесно переплетаются, но и существуют в гармонии, т. е. у такого специалиста должно быть сформировано правомерное поведение, когда он поступает так не потому, что боится санкций и порицаний,

а потому, что на первом месте у него ценностный аспект и личное убеждение в правомерном, соответствующем принципу справедливости поведении. Следовательно, целью качественного юридического образования должно стать воспитание не только квалифицированных специалистов-юристов, но и обладающих высокой правовой культурой законопослушных граждан, активных представителей гражданского общества, которые должны стать примером для других людей.

### Список литературы

1. Шапкина Е. А. Повышение качества высшего юридического образования как этап развития правового государства // Юридическое образование и наука. 2011. № 1. С. 28–31.
2. Алешина О. А. Формирование правовой культуры в процессе юридического образования и воспитания // Философия права. 2008. № 5 (30). С. 55–57.
3. Демидов А. А., Третьяков А. Л. Петербургская модель этико-правового образования детей и молодежи : некоторые подходы к процессу формирования правовой культуры личности // Управленческое консультирование. 2016. № 5. С. 164–172.
4. Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность : национальные традиции и космополитические иллюзии. 2-е изд., доп. М. : Юрист, 2014. 72 с. (Библиотечка судебного конституционализма. Вып. 3).
5. Кондрашев А. А. Проблемы современного юридического образования в контексте реформы высшего образования в Российской Федерации : итоги и перспективы // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 1. С. 144–156. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2018.134.1.144-156>
6. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598 ; 2021. № 27 (ч. 1), ст. 5150.
7. Об утверждении Стратегии развития воспитания в РФ на период до 2025 г. : распоряжение Правительства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 23, ст. 3307.
8. Демидов А. А., Третьяков А. Л. Сетевая модель центров этико-правового образования и гражданско-патриотического воспитания и центров медиаобразования на базе школьных библиотек : необходимость создания, возможности и реальные перспективы // Медиаобразование. 2016. № 3. Р. 16–22.
9. Третьяков А. Л. Инновационная модель школьного центра правовой и иной социально значимой информации // Бюллетень науки и практики. 2016. № 4. Р. 261–267.
10. Мартышин О. В. О некоторых особенностях российской правовой и политической культуры // Государство и право. 2003. № 10. С. 24–30.
11. Гранат Н. Л., Панасюк В. В. Правосознание и правовая культура // Юрист. 1998. № 11/12. С. 2–8.



12. Клейменова Е. В., Моралева К. А. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации // Правоведение. 2003. № 1. С. 50–56.
13. Ромашов Р. А., Тищенко А. Г. Правовая культура : ценностный аспект // Правовая культура. 2006. № 1. С. 7–10.
14. Зумакулов Б. М., Хубиев Б. Б. Образование как основа правовой культуры граждан // Актуальные проблемы истории, теории и методологии социальной работы : материалы межрегион. науч.-практ. конф. Нальчик : Кабардино-Балкарский гос. ун-т им. М. Х. Бербекова, 2019. С. 127–134.
15. Есикова М. М., Бухарина О. А., Сребнев В. А., Терехова Г. Л. Профессиональная этика юриста [Электронный ресурс] : учеб. пособие для студентов направлений подготовки 40.03.01, 40.05.01 всех форм обучения. Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2015. 84 с. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
16. Бугаенко Ю. Ю. Деформация и кризисные явления в правовой культуре современного российского общества // Общество и право. 2007. № 1 (15). С. 67–74.
17. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» : приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 13 августа 2020 г. № 1011. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
18. Cohen M. A. Skills and Education for Legal Professionals in the 2020's. URL. <https://www.forbes.com/sites/markcohen1/2020/07/01/skills-and-education-for-legal-professionals-in-the-2020s/?sh=479112992702> (дата обращения: 05.10.2021).
19. Тогузаева Е. Н. Роль правового (юридического) диктанта в выявлении уровня правовой грамотности и правовом просвещении // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 3. С. 312–316. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-312-316>
20. Болотова Е. Л. Правовая подготовка педагога в условиях формирования гражданского общества // Педагогическое образование и наука. 2012. № 2. С. 4–9.
21. Южакова О. В. Некоторые аспекты взаимосвязи правовой культуры и юридического образования // Технологии формирования правовой культуры в современном образовательном пространстве : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Волгоград : Волгоградский гос. агроун-т, 2018. С. 234–237.
22. Комкова Г. Н., Тюменева Н. В., Тогузаева Е. Н. Юридизация интернет-пространства как способ повышения информационно-коммуникативной культуры граждан // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2020. Т. 34, № 2. С. 151–155. <https://doi.org/10.21779/2224-0241-2020-34-2-151-155>
23. Гершунский Б. С. Философия образования для XXI века. М. : Совершенство, 1998. 432 с.
24. Малышева И. В. Правовая культура и правовое образование как основа устойчивости существования и развития современного государства // Государство и право в эпоху глобальных перемен : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. С. К. Бурякова. Барнаул : Барнаульский юридический ин-т МВД РФ, 2017. С. 245–249.

## References

1. Shapkina E. A. Improving the quality of higher legal education as a stage in the development of the rule of law. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka* [Legal Education and Science], 2011, no. 1, pp. 28–31 (in Russian).
2. Alyoshina O. A. Formation of legal culture in the process of legal education and upbringing. *Filosofiya prava* [Philosophy of Law], 2008, no. 5 (30), pp. 55–57 (in Russian).
3. Demidov A. A., Tretyakov A. L. Saint-Petersburg model of ethic and legal education of children and youth: Some approaches to process of formation of legal culture of the personality. *Administrative Consulting*, 2016, no. 5, pp. 164–172 (in Russian).
4. Bondar N. S. *Rossiiskoe yuridicheskoe obrazovanie kak konstitutsionnaya tsennost': natsional'nye traditsii i kosmopoliticheskie illyuzii. Seriya «Biblioteka sudebnogo konstitucionalizma»*. Вып. 3 [Russian Legal Education as a Constitutional Value: National Traditions and Cosmopolitan Illusions. Series “Library of Judicial Constitutionalism”. Iss. 3]. Moscow, Yurist Publ., 2014. 72 p. (in Russian).
5. Kondrashev A. A. Problems of modern legal education in the context of higher education reform in the Russian Federation: Results and prospects. *Lex Russica*, 2018, no. 1, pp. 144–156 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2018.134.1.144-156>
6. On education in the Russian Federation. Federal Law 273-FZ of 29.12.2012 (an edition of 02.07.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 53 (pt. 1), art. 7598; 2021, no. 27 (pt. 1), art. 5150 (in Russian).
7. On the approval of the Strategy for the development of education in the Russian Federation for the period up to 2025. Decree of the Government of the Russian Federation no. 996-r of May 29, 2015. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 23, art. 3307 (in Russian).
8. Demidov A. A., Tretyakov A. L. Network centers model of ethical and legal education and civil-patriotic education and media education centers at school libraries: The need to create opportunities and real prospects. *Media Education*, 2016, no. 3, pp. 16–22 (in Russian).
9. Tretyakov A. L. Innovative model school center legal and other socially important information. *Bulletin of Science and Practice*, 2016, no. 4, pp. 261–267 (in Russian).
10. Martyshin O. V. On some particularities of Russian legal and political culture. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2003, no. 10, pp. 24–30 (in Russian).



11. Granat N. L., Panasyuk V.V. Legal awareness and legal culture. *Jurist* [Lawyer], 1998, no. 11–12, pp. 2–8 (in Russian).
12. Kleimenova E. V., Moraleva K. A. Legal culture and its standards in the constitutions of the Russian Federation. *Pravovedenie*, 2003, no. 1, pp. 50–56 (in Russian).
13. Romashov R. A., Tishchenko A. G. Legal culture: Value aspect. *Pravovaya kul'tura* [Legal Culture], 2006, no. 1, pp. 7–10 (in Russian).
14. Zumakulov B. M., Khubiev B. B. Education as the basis of the legal culture of citizens. In: *Aktual'nye problemy istorii, teorii i metodologii social'noj raboty* [Current Problems of History, Theory and Methodology of Social Work: Materials of the interregional scientific and practical conference]. Nalchik, Izd-vo Kabardino-Balkarskiy gosudarstvennyy universitet im. M. H. Berbekova, 2019, pp. 127–134 (in Russian).
15. Esikova M. M., Bukharina O. A., Srebnev V. A., Terekhova G. L. *Professional'naya etika yurista [Elektronnyy resurs]: uchebnoe posobie* [Professional Ethics of a Lawyer [Electronic resource]: Textbook]. Tambov, Izd-vo TGTU, 2015. 84 p. 1 electronic optical disc (CD-ROM) (in Russian).
16. Bugaenko Yu. Yu. Deformations and depression occurrence in the legal culture of modern Russian society. *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], 2007, no. 1 (15), pp. 67–74 (in Russian).
17. On the approval of the Federal state educational standard of higher education – bachelor's degree in the field of training 40.03.01 “Jurisprudence”. Order of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation No. 1011 dated August 13, 2020. *ATP “Garant”* [electronic resource] (in Russian).
18. Cohen M. A. *Skills and Education for Legal Professionals in the 2020's*. Available at: <https://www.forbes.com/sites/markcohen1/2020/07/01/skills-and-education-for-legal-professionals-in-the-2020s/?sh=479112992702> (accessed 5 October 2021).
19. Toguzayeva E. N. The role of legal (juridical) dictation in identifying the level of legal literacy and legal education. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 3, pp. 312–316 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-312-316>
20. Bolotova E. L. Legal training of a teacher in the conditions of formation of civil society. *Pedagogicheskoe obrazovanie i nauka* [Pedagogical Education and Science], 2012, no. 2, pp. 4–9 (in Russian).
21. Yuzhakova O. V. Some aspects of the relationship between legal culture and legal education. *Tekhnologii formirovaniya pravovoi kul'tury v sovremennom obrazovatel'nom prostranstve* [Technologies of Formation of Legal Culture in the Modern Educational Space: Materials of the III All-Russian scientific and practical conference with international participation]. Volgograd, Volgogradskiy gosudarstvennyy agrouniversitet Publ., 2018, pp. 234–237 (in Russian).
22. Komkova G. N., Tyumeneva N. V., Toguzayeva E. N. Legalization of internet space as a method for increasing the information and communicative culture of citizens. *Law Herald of Dagestan State University*, 2020, vol. 34, no. 2, pp. 151–155 (in Russian). <https://doi.org/10.21779/2224-0241-2020-34-2-151-155>
23. Gershunsky B. S. *Filosofiya obrazovaniya dlya XXI veka* [Philosophy of Education for the XXI Century]. Moscow, Sovershenstvo Publ., 1998. 432 p. (in Russian).
24. Malysheva I. V. Legal culture and legal education as a basis for the sustainability of the existence and development of the modern state. In: Buryakov S. K., ed. *Gosudarstvo i pravo v epokhu global'nykh peremen* [State and Law in the Era of Global Changes: Materials of the International scientific and practical conference]. Barnaul, Barnaul'skiy yuridicheskiy institut MVD RF Publ., 2017, pp. 248–249 (in Russian).

Поступила в редакцию 10.10.2021; одобрена после рецензирования 25.10.2021; принята к публикации 15.11.2021  
 The article was submitted 10.10.2021; approved after reviewing 25.10.2021; accepted for publication 15.11.2021





Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 86–95

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 86–95

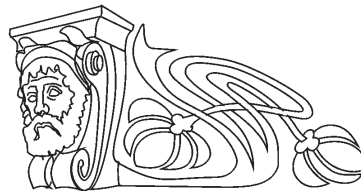
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-86-95>

Научная статья

УДК 346.22+346.7+005.33

## Законодательство как фактор развития государственно-частного партнерства в сфере информационных технологий



Я. В. Савченко<sup>1</sup>, Т. А. Нураев<sup>1,2</sup>✉

<sup>1</sup>Уральский государственный экономический университет, Россия, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45

<sup>2</sup>ООО «Айдеко», Россия, 620137, г. Екатеринбург, ул. Блюхера, д. 59

Савченко Яна Валерьевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и корпоративного управления, [syav@usue.ru](mailto:syav@usue.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6925-7224>

Нураев Тимур Альбертович, <sup>1</sup>магистрант кафедры экономической теории и корпоративного управления; <sup>2</sup>инженер по тестированию программного обеспечения, [nuraevtimur@mail.ru](mailto:nuraevtimur@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2610-5201>

**Аннотация. Введение.** Государственно-частное партнерство (ГЧП) в мировой практике зарекомендовало себя как эффективный инструмент взаимодействия бизнеса и власти при реализации социально значимых проектов. Государство получило возможность привлечения частного инвестора для решения стратегических задач социального развития. Сфера информационных технологий (ИТ) не стала исключением. В условиях глобализации и цифровизации экономики развитие сферы информационных технологий становится весьма и весьма актуальным, поскольку определяет уровень информационной безопасности и развития страны в целом. **Теоретический анализ.** Главным методом исследования послужил анализ основных законов, регламентирующих государственно-частное партнерство в ИТ-сфере как в России, так и за рубежом, который позволил определить различия в ГЧП-законодательстве разных стран. **Эмпирический анализ.** Анализ законодательства разных стран в сфере государственно-частного партнера применительно к ИТ-отрасли позволил разделить страны на четыре группы в зависимости от особенностей и уровня его развития. Для первой группы стран характерны отсутствие закона о ГЧП на уровне государства, применение международных норм права и наличие методических рекомендаций в сфере ГЧП. Во второй группе страны имеют фундаментальный закон о ГЧП без конкретизации сфер его применения, либо список сфер сформирован и в него входит ИТ-отрасль. В третьей группе есть общий закон о ГЧП с перечнем конкретных сфер, в который не входит сфера информационных технологий. В последней группе стран законодательства о ГЧП нет. **Результаты.** Авторами выявлены проблемы законодательства в сфере государственно-частного партнерства применительно к ИТ-проектам. В частности, определено, что российские законы в сфере ГЧП обладают сравнительно большей конкретикой в отношении ИТ-проектов, чем зарубежные, однако это далеко не всегда идет во благо, создавая искусственные ограничения для развития данного механизма привлечения частного партнера к финансированию ИТ-проектов, значимых для общества. Выделенные недостатки российского законодательства позволяют при их устранении повысить эффективность и управляемость ГЧП-проектами в ИТ-сфере.

**Ключевые слова:** законодательство, государственно-частное партнерство, информационные технологии

**Для цитирования:** Савченко Я. В., Нураев Т. А. Законодательство как фактор развития государственно-частного партнерства в сфере информационных технологий // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 86–95. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-86-95>

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

Article

Legislation as a factor in the development of public-private partnership in the sphere of information technologies

Ya. V. Savchenko<sup>1</sup>, T. A. Nuraev<sup>1,2</sup>✉

<sup>1</sup>Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, Russia

<sup>2</sup>Aydeko LLC, 59 Blukhera St., Yekaterinburg 620137, Russia

Yana. V. Savchenko, [syav@usue.ru](mailto:syav@usue.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6925-7224>

Timur A. Nuraev, [nuraevtimur@mail.ru](mailto:nuraevtimur@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2610-5201>

**Abstract. Introduction.** Public-private partnership (PPP) in world practice has established itself as an effective tool for interaction between business and government in the implementation of socially significant projects. The state got the opportunity to attract a private investor to solve strategic problems of social development. Information technology (IT) is no exception. In the context of globalization and digitalization of the economy, development of information technology sphere is becoming highly relevant, since it determines the level of information security



and development of the country as a whole. **Theoretical analysis.** The main research method was the analysis of the basic laws governing public-private partnerships in the IT sphere both in Russia and abroad, which made it possible to identify the differences in the PPP legislation of different countries. **Empirical analysis.** The analysis of the legislation of different countries in the field of public-private partners in relation to the IT industry enabled the authors to divide countries into four groups, depending on the characteristics and level of its development. The first group of countries is characterized by the absence of a law on PPP at the state level, application of international legal norms and availability of methodological recommendations in the field of PPP. In the second group, countries have a fundamental law on PPP without specifying the spheres of its application, or a list of spheres has been formed and it includes the IT industry. In the third group, there is a general law on PPP with a list of specific areas that does not include the sphere of information technology. The fourth group of countries has no legislation on PPP. **Results.** The authors identified the problems of legislation in the field of public-private partnership in relation to IT projects. In particular, it was determined that Russian laws in the field of PPP have relatively more specificity in relation to IT projects than foreign ones. However, this is far from always being good and creates artificial restrictions for the development of this mechanism for attracting a private partner to finance IT projects that are significant for society. The highlighted shortcomings of the Russian legislation will help to improve efficiency and controllability of PPP projects in the IT sphere, when eliminated.

**Keywords:** legislation, public-private partnership, information technology

**For citation:** Savchenko Ya. V., Nuraev T. A. Legislation as a factor in the development of public-private partnership in the sphere of information technologies. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 86–95 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-86-95>

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

## Введение

Эффективное государственно-частное партнерство возможно лишь при соблюдении баланса между свободой частного партнера в принятии решений и наличием должного контроля за ходом реализации проекта со стороны государства. Крен в какую-либо из сторон приводит к негативным последствиям. Так, предоставление излишней свободы частному партнеру может стать поводом для нецелевого либо нерационального расхода средств, формального отношения к срокам и снижения требований к качеству. Чрезмерно жесткий контроль со стороны государства, в свою очередь, приводит к снижению выгоды для частных партнеров и, как следствие, падению интереса к дальнейшему сотрудничеству с государством, а также к нерациональному использованию кадрового потенциала частного партнера.

От недостаточного контроля возможны и более серьезные последствия – к примеру, в странах с высоким уровнем коррупции ГЧП может стать инструментом для нецелевого использования государственного бюджета заинтересованными лицами. Особого внимания требуют проекты, в которых частный партнер получает от государства средства на реализацию либо компенсацию затрат на обслуживание, не неся при этом весомых рисков.

Вопрос правового регулирования ГЧП, обеспечивающего этот баланс, остро стоит во всем мире. Широта возможностей взаимодействия с частными бизнесом делает задачу по созданию и внедрению действительно работающих и покрывающих все возможные варианты законов практически нерешаемой. Как итог, во многих странах законодательство о ГЧП отстает от фактической ситуации. Особенно сильно это сказывается на новых для ГЧП областях, к которым относится сфера информационных технологий.

В статье представлен анализ российского и зарубежного законодательства о государственно-частном партнерстве в сфере информационно-коммуникационных технологий, определены недостатки существующего законодательства, дающие возможность решить ряд проблем при использовании ГЧП как механизма привлечения частного бизнеса в современные процессы цифровизации экономики.

## Теоретический анализ

Согласно Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года (далее – Стратегия), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р (ред. от 18.10.2018), разработанной для формирования единого системного подхода государства к развитию отрасли информационных технологий, государственно-частное партнерство определено как источник финансирования реализации Стратегии. В Стратегии также указано на необходимость стимулирования развития ГЧП в сфере информационных технологий.

В нашей стране долгое время не существовало федерального закона, регламентирующего условия ГЧП. Существующий Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [1] (далее – Закон о концессиях) не покрывал всех возможных сценариев взаимодействия, в частности, в нем отсутствовала регламентация возникновения частной собственности на объекты ГЧП. К моменту появления в 2015 г. Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты



Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП) [2] в некоторых регионах уже успели появиться многочисленные собственные законы, регламентирующие отношения с частными партнерами, которые в некоторых аспектах могли противоречить федеральному законодательству – на их устранение также потребовались время и ресурсы.

Но даже появление федерального закона не решило проблемы. Сфера информационных технологий по-прежнему не могла стать полноценным участником ГЧП. Перечень потенциальных объектов, в отношении которых можно заключать соглашения о ГЧП или концессии, закрыт и закреплён в законодательстве. Все они представляют собой материальную недвижимую инфраструктуру – здания, дороги, промышленные предприятия и т.п. Возможность создания ГЧП на объект интеллектуальной собственности, куда относится основная продукция сферы ИТ, вообще никак не фигурировала в законодательстве [3].

Проблему частично удавалось обойти путем включения ИТ-составляющей в проект, связанный с недвижимым имуществом. Но данное ограничение фактически ставило крест на дальнейшем развитии отдельных ИТ-проектов. Иных механизмов (например, государственных закупок) было недостаточно, так как разработка ИТ-объекта для публичных нужд должна предполагать также его дальнейшую техническую поддержку и совершенствование.

В 2017 г. был внесен законопроект о создании ИТ-систем по модели ГЧП. На тот момент в России работало больше 1000 государственных информационных систем (далее – ГИС), из них более 300 федеральных. При этом без сбоев работало не более 30%. По словам разработчиков законопроекта, если создавать ГИС через механизм ГЧП или концессии, на рынке сложится выигрышная для всех сторон ситуация. Конечные пользователи получают максимально рыночный продукт, удобный для эксплуатации и работающий без сбоев, федеральные и региональные органы власти смогут значительно уменьшить стоимость создания государственных информационных систем и сэкономить миллиарды рублей, а разработчики получат доступ к новому рынку [4].

В 2018 г., в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», была сформирована Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Программа подразумевает, что ИТ-составляющая становится ключевой для развития большинства отраслей, а одной из задач является разработка и принятие

нормативных правовых актов, направленных на снятие барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики [5].

Летом того же года были внесены поправки в федеральные законы о ГЧП и о концессионных соглашениях – в перечень объектов, в отношении которых возможно заключать данные соглашения, были добавлены объекты интеллектуальной собственности, а также основные составляющие части сферы ИТ: программное обеспечение, базы данных, информационные системы, сайты, центры обработки данных и т.п. Механизмы взаимодействия при соглашении о ГЧП и концессиях в ИТ похожи, основное отличие заключается в распределении прав – при концессионной модели исключительные права собственности на объект соглашения принадлежат публичной стороне, а соглашение о ГЧП предполагает возможный переход имущества в частную собственность.

Механизм передачи прав на объект соглашения частному партнеру был закреплён в 2019 г. с новыми поправками к Закону о ГЧП [6]. Его наличие, по мнению авторов закона, обусловлено необходимостью повышения надежности проектов ГЧП в ИТ – если частный партнер владеет правами на объект, это способствует применению в нем инновационных решений, передовых технологий, лучших практик [7], так как тогда даже после завершения проекта он будет заинтересован в дальнейшем развитии объекта для повышения прибыли, что в свою очередь положительно повлияет на решение стратегической задачи цифровизации российской экономики.

Таким образом, по состоянию на 2020 г. ГЧП в сфере информационных технологий в России регламентируется двумя основными законами:

- Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации»;
- Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Действующее законодательство выдвигает ряд не самых понятных требований к сторонам соглашения. К примеру, в отношении ИТ-объектов запрещено заключение соглашений о муниципально-частном партнерстве, заключить его можно лишь на государственном уровне. Для концессий ситуация неоднозначна – запрета нет, однако установлен четкий перечень органов власти, которые могут принимать решения о реализации подобного соглашения, и органов местного самоуправления в нем нет.

Одним из объяснений причин данного ограничения является то, что на муниципальном уровне пока нельзя обеспечить контроль за сопряжением создаваемых продуктов с единым



информационным каркасом государства. Однако на текущий момент перед муниципалитетами уже ставятся задачи по внедрению цифровых решений для снятия непрофильной нагрузки и улучшения качества муниципальных услуг. Наблюдается большой спрос на ИТ-услуги, особенно в рамках реализации ведомственной программы «Умный город». Команды многих муниципалитетов по компетенциям вполне способны конкурировать с региональным уровнем и выше [8]. Поэтому такое ограничение является весьма странным в условиях стремления к цифровизации экономики, и на сегодняшний день его можно назвать одним из главных факторов, замедляющих развития взаимодействия государства и бизнеса в сфере ИТ.

Несмотря на выделение сферы ИТ в Законе о ГЧП, по-прежнему возможно использовать ИТ-объекты в качестве составной части проектов с другой отраслевой принадлежностью. Это на текущий момент по-прежнему сглаживает несовершенство законодательства и оставляет участникам соглашений пространство для маневра.

Действующим законодательством предъявляются определенные требования к частному партнеру. Для соглашения о ГЧП их перечень следующий:

- 1) частным партнером может быть только российское юридическое лицо;
- 2) частными партнерами не могут быть индивидуальные предприниматели либо их объединения;
- 3) не могут каким-либо образом участвовать в соглашении на стороне частного партнера подконтрольные публичному партнеру юридические лица.

Для концессионера требования более мягкие. Им может стать как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель (или их объединения).

Специально для сферы ИТ действует особое ограничение. Частной стороной не могут являться:

- иностранные инвесторы;
- российские юридические лица, на решения которых так или иначе могут оказывать воздействие иностранные физические или юридические лица, иностранные государства и их органы.

Данное ограничение может быть обусловлено как объявленным Российским правительством курсом на импортозамещение, так и необходимостью обеспечения безопасности стратегически важных для России проектов (или их отдельных элементов), которые реализуются с применением ГЧП. Здесь мотив государства вопросов не вызывает, особенно учитывая нынешнюю геополитическую ситуацию. Однако, возможно, при

отсутствии потенциальной угрозы интересам государства и в случае, если зарубежный партнер будет обладать значительными преимуществами перед российским, стоит предусмотреть в законе некий механизм, допускающий иностранных партнеров к участию в конкурсе.

Как в Законе о ГЧП, так и в Законе о концессиях отдельно оговорено, что перевод программы, базы данных либо их совокупности с одного языка на другой язык не может являться самостоятельным предметом соглашения. Это объективное замечание – ни один перевод не требует применения ГЧП, так как не предполагает использования каких-либо специфических знаний, относящихся к ИТ. Эту работу по-прежнему возможно реализовать через государственные контракты.

Предусмотрена возможность использования в качестве составной части объекта соглашения программ или баз данных, распространяемых на основании открытых лицензий (open source, программы с открытым исходным кодом). Это важная оговорка, многократно повышающая возможности частного партнера. За годы активного развития программирования в мире создано огромное количество свободно распространяемого программного обеспечения. Их использование в проекте в разумных пределах может сократить издержки обеих сторон соглашения и позволит частному партнеру сфокусироваться на основной задаче разрабатываемого объекта, избавив его от необходимости собственной разработки и поддержки массы вспомогательных программных средств.

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что российское законодательство хоть и далеко от идеала на текущий момент, но уже учитывает большинство основных нюансов в работе с ИТ-компаниями. Законы нуждаются в постоянной актуализации из-за быстроменяющихся экономических и технологических условий.

Российские законы о ГЧП не были написаны с нуля. Помимо собственной наработанной практики, авторы могли пользоваться обширным опытом иностранных государств, которые раньше начали осваивать данную область. Однако следует понимать, что развитая экономика территории вовсе не означает, что там будет широко применяться модель ГЧП. Данную точку зрения подтверждает портал Index Mundi, публикующий рейтинг стран по количеству вложенных в ГЧП средств [9]. Хотя данные не самые полные и для некоторых стран не обновлялись годами, следует отметить, что ни одной развитой экономики мира среди стран-лидеров в списке нет. Исключением в последние годы становится Европейский союз, однако в основном ГЧП в ИТ применяется в





развивающихся странах Центральной и Южной Америк, Африки, Центральной и Восточной Европе, а также в Юго-Восточной Азии.

Важно рассмотреть методические рекомендации различных международных организаций, на основе которых могли быть разработаны законы о ГЧП в отдельных странах. Стоит изучить следующие документы на предмет наличия в них особых указаний для сферы ИТ:

– Руководство Комиссии ООН по праву международной торговли для законодательных органов по государственно-частным партнерствам;

– Документ Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о принципах государственного управления ГЧП;

– Руководство по ГЧП организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС);

– Стратегии развития Европейского союза.

Хотя в руководстве Комиссии ООН практически отсутствуют особые условия для сферы ИТ, в нем уделяется довольно много внимания рекомендациям о необходимости обеспечения в законах о ГЧП гарантии защиты прав интеллектуальной собственности. Наиболее эффективным способом защиты считается присоединение к международным соглашениям (Парижская конвенция 1883 г. и Договор о патентной кооперации 1970 г.), а также к соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности 1995 г., но все они не всегда сочетаются с новыми технологическими разработками. Поэтому необходимо дополнить государственные законы пакетом мер, направленных на предоставление им правовой защиты. В частности, отдельно упоминаются «права интеллектуальной собственности на компьютерное программное обеспечение и проектирование компьютерного оборудования» [10, р. 251].

В документе ОЭСР ИТ-сфера также не упоминается отдельно, зато подчеркивается, что государству при предварительной оценке эффективности реализации проекта по модели ГЧП следует уделить особое внимание скорости технологических изменений в сфере, где реализуется проект [11]. ИТ, безусловно, относится к сферам с быстроизменяющимися процессами, компьютерные технологии постоянно совершенствуются, поэтому к проектам ГЧП в ИТ необходимо особое внимание в части сроков действия соглашения и обязательств частного партнера по совершенствованию используемых в проекте технических решений.

Руководство АТЭС по ГЧП также не содержит каких-либо специфических особенностей для сферы ИКТ, однако выделяет ИТ как одну из пяти сфер, в отношении которых можно заключать партнерские соглашения [12].

Наибольшую ценность в рамках данного исследования приобретают методические рекомендации и стратегии развития Европейского союза, объединяющего в себе несколько десятков развитых стран. Еврокомиссия, высший орган исполнительной власти ЕС, в рамках стратегии «Формируя цифровое будущее Европы» вкладывает значительные средства в ГЧП, признавая его важную роль в обеспечении долгосрочного стратегического подхода к инновациям и уменьшению неопределенности. В отношениях с частными партнерами в ЕС делают ставку на долгосрочные обязательства. В ЕС отмечают, что ГЧП в ИТ способствует быстрому вводу инновационных продуктов на рынок и созданию внутреннего рынка инновационных продуктов и услуг. Официально признаются ГЧП в непосредственно относящимся к областям информационно-коммуникационным технологий (ИКТ), таких как [13]:

- информационная безопасность;
- высокопроизводительные вычисления;
- Интернет будущего;
- робототехника;
- электронные системы и компоненты.

В рамках стратегии поощряются государственные закупки ИКТ-решений, которые, по мнению Еврокомиссии, позволяют инновационным компаниям занять лидирующие позиции на новых рынках.

Помимо государственных закупок в ЕС также отдельно выделяют особый вид ГЧП в ИКТ – предварительные коммерческие закупки. Они используются, когда у частного партнера еще нет готового решения, которое удовлетворяло бы всем рыночным потребностям, и для его совершенствования необходимо проведение дополнительных исследований и разработок [14]. Применением данного вида партнерства предполагается сократить риски для обеих сторон – частный партнер получает возможности для поэтапного проектирования и тестирования прототипов в реальных условиях, а государство может сравнить плюсы и минусы альтернативных решений и обезопасить себя от финансовых потерь настолько, насколько это возможно.

Говоря о конкретных официальных документах ЕС следует отметить Директиву Европарламента и Совета Европы о мерах по обеспечению безопасности сетей и информационных систем [15]. Для ГЧП в ИКТ данный документ определяет следующие особые условия:

1) поощрение сотрудничества между государственным и частными секторами, так как большая часть сетей и информационных систем находятся в частной собственности;



2) поощрение использования неформальных механизмов сотрудничества между операторами (государством) и поставщиками цифровых услуг в целях обеспечения информационной безопасности;

3) операторы и поставщики цифровых услуг обязаны обеспечить высокий уровень сетевой безопасности и несут полную ответственность за ее соблюдение, даже если часть услуг по обслуживанию сети передана сторонним компаниям (отдана на аутсорсинг).

Отдельным пунктом выделена обязанность каждого государства-члена принять национальную стратегию сетевой безопасности и проводить соответствующие меры в целях повышения ее уровня. Здесь упомянуты в том числе и необходимость определения мер готовности, реагирования в случае возникновения угрозы безопасности, и восстановления систем при участии частного сектора.

В законах ЕС виден сильный уклон в сторону необходимости обеспечения информационной безопасности, что является отличием от большинства других стран. В Союзе работает собственный и регулярно обновляемый (последний раз – в 2019 г.) закон о кибербезопасности [16], который влияет и на отношения с частными партнерами. Так, после последних изменений в законе появилась общеевропейская система сертификации кибербезопасности, устанавливающая единые правила сертификации продуктов, процессов и услуг ИКТ.

### Эмпирический анализ

Переходя от международных законов и рекомендаций к национальным моделям регулирования ГЧП, можно наблюдать, что все страны разделились на четыре группы в зависимости от особенностей и уровня развития законодательства о ГЧП, включая сферу ИТ (таблица).

#### Специфика законов о государственно-частном партнерстве, в том числе в сфере информационных технологий, по странам

Table. Specificity of laws on public-private partnerships, including the field of information technology, by country

Группа стран / Group of countries	Характеристика законодательства / Characteristics of legislation	Примеры стран / Country examples
А	В стране отсутствует фундаментальный закон о ГЧП, но при этом действуют нормы международного права и/или существуют собственные методические рекомендации, по которым осуществляется партнерство, а в других государственных законах не содержится препятствий для заключения ГЧП в сфере ИКТ	США, Китай, Великобритания, страны ЕС
Б	В стране есть общий закон о ГЧП, в нем нет конкретного перечня сфер, в которых возможна реализация проектов по модели ГЧП, и нет иных законных ограничений на реализацию ГЧП-проектов в ИКТ, либо же этот перечень существует и сфера ИКТ включена в список доступных	Россия, Южная Корея, Япония, Швейцария, Колумбия
В	В стране есть общий закон о ГЧП, в нем есть конкретный перечень сфер, в которых возможна реализация проектов по модели ГЧП, однако сфера ИКТ в него не включена либо конкретного перечня нет, но присутствуют иные законные ограничения по организации ГЧП в ИКТ	Украина
Г	В стране нет общего закона о ГЧП, модель ГЧП применяется крайне редко либо не применяется вообще, отсутствуют отдельные особенности организации партнерств в сфере ИКТ	КНДР

К группе А относится большинство наиболее развитых стран мира – США, Китай, Великобритания, ряд стран ЕС. Хотя они и не выделяют информационные технологии как наиболее приоритетную для себя сферу в ГЧП, в то же время не существует практически никаких законных препятствий для нормального развития ИТ по данной форме сотрудничества. В связи с отсутствием федерального закона о ГЧП правовая система в таких государствах децентрализована, сделки совершаются в соответствии с основными законами о государственных контрактах. Однако при этом некоторые особенности организации ГЧП могут

разниться от региона к региону, хотя обычно речь идет о более популярных для ГЧП сферах – социальной и транспортной. В целом особенностей для ИТ-сферы в региональных законах стран из группы А немного. На самом деле такое положение дел выглядит логичным – большинство стран группы А уже не нуждаются во внедрении таких простых для современного мира вещей, как электронное правительство, и проявляют интерес к сфере ИКТ в плане применения высоких технологий, быстрое развитие которых началось лишь в последние годы. Возможно, в будущем это каким-то образом отразится в законах, подобно



тому как сейчас в ряде стран (например, Германии или Великобритании) особо оговорены условия партнерства в сфере строительства и эксплуатации автомобильных дорог.

Группа Б включает в себя самые разные страны, какая-либо зависимость от уровня экономического развития здесь отсутствует. Сюда относятся, к примеру, Россия, Южная Корея, Япония, Швейцария, Колумбия, Ливан и еще множество стран, а также регионов (например, Республика Сербская в составе Боснии и Герцеговины или частично признанное Косово). Эту группу объединяет факт отдельного упоминания сферы ИТ в законах, связанных с ГЧП.

ГЧП в Японии регулируется законом о частной финансовой инициативе [17]. Применяется в том числе при реализации проектов в сфере ИТ, каких-либо серьезных особенностей и/или ограничений для нее не существует. Япония известна запуском в 2019 г. концепций «Умный город» и «Мобильность как услуга», которые реализуются в 141 муниципалитете на основе ГЧП. Обе концепции направлены на расширение использования ИКТ в обществе, обмена информацией с общественностью и улучшение качества государственных услуг [18]. Столь массовое распространение данной концепции и отсутствие законодательных ограничений позволяют ожидать увеличения количества ГЧП-проектов в ИТ-сфере в ближайшие годы.

Швейцария известна своим законом о поощрении использования информационных технологий в школах от 2001 г. [19], принятие которого позволило реализовать крупный ГЧП-проект по подключению школ к сети Интернет и массовому внедрению ИКТ в образовательный процесс. Столь ранняя дата начала применения ГЧП в ИКТ свидетельствует о высокой заинтересованности в новых технологиях.

В Южной Корее, а также в остальных ранее упомянутых странах и государственных образованиях существует четкий перечень отраслей, в отношении которых можно использовать модель ГЧП, и сфера ИТ включена в данный список, что говорит о заинтересованности государств в развитии информационных технологий.

Обратная картина складывается в группе В. В таких странах развитие ГЧП в ИТ явно затормаживается действующим законодательством. Причин тому может быть несколько: незаинтересованность в развитии ИТ в целом, стремление сохранить государственную монополию на ИТ-продукцию в государственном секторе в целях соблюдения информационной безопасности и ряд других причин. К таким странам относится, к примеру, Украина – здесь принят общий закон о ГЧП,

который содержит перечень сфер, где данный вид сотрудничества может применяться, однако ИТ среди них нет. В законе присутствует оговорка, что «по решению публичного партнера» ГЧП может осуществляться и в других видах деятельности, однако отсутствие ИТ в перечне доступных сфер в любом случае негативно влияет на распространение формы ГЧП в ИТ-проектах.

К этой группе стран еще совсем недавно можно было бы отнести ранее упомянутые Россию и Колумбию. Однако в российском законодательстве по-прежнему актуальна проблема невозможности заключения ГЧП в ИТ на муниципальном уровне (что серьезно контрастирует с ситуацией в развитых странах группы А, где как раз на региональном и муниципальном уровнях может совершаться большинство сделок), что не позволяет полноценно отнести Россию к группе Б.

И к последней группе относятся те страны, в которых говорить о развитии ГЧП в ИТ не приходится вообще. Это в большинстве развивающиеся страны мира, а также те страны, где потенциальные частные партнеры отсутствуют как класс, например КНДР. Хотя страна и реализует на своей территории достаточно глобальные ИТ-проекты (национальная интрасеть Кванмен), говорить о каком-либо участии частных партнеров в данном случае не приходится. На текущий момент нет какой-либо необходимости отдельно изучать опыт стран группы Г.

## Результаты

Среди рассмотренных законов российские выделяются сравнительно большей конкретикой в отношении ИТ-проектов, однако это далеко не всегда идет во благо, создавая искусственные ограничения для развития. В целом, в законах были найдены следующие особенности:

- наличие прямого запрета на заключение соглашений о муниципально-частном партнерстве в сфере ИКТ в России. При этом для подавляющего большинства других стран эта особенность не будет актуальной, более того – муниципальный и региональный уровни обычно являются наиболее активными участниками ГЧП;

- допустимо использование ИТ-объектов в качестве составной части проектов с иной отраслевой принадлежностью;

- перевод ИТ-объекта с одного языка на другой не может являться предметом соглашения в России. За рубежом подобных примеров выявлено не было;

- в России частным партнером не может являться иностранный инвестор или же российское лицо, на решение которого могут оказывать воздействие иностранные государства. В ряде других стран также существуют подобные ограничения;



– особое внимание к необходимости соблюдения правил защиты персональных данных и кибербезопасности в целом;

– необходимость обеспечения в законах защиты прав интеллектуальной собственности, которые являются результатом проекта;

– во многих странах существуют свои подходы к определениям и терминологии – почти нет каких-либо общих понятий.

Наиболее остро назрела необходимость появления в законодательстве возможности заключать соглашения муниципально-частного партнерства (далее – МЧП). Это та проблема, которую необходимо решить уже в ближайшее время для содействия выполнению Национальной программы «Цифровая экономика», задачи которой ориентированы в том числе и на муниципальные образования.

Отсутствие действий со стороны государства в этом направлении может уже в ближайшей перспективе привести к негативным последствиям:

– еще большее ослабление конкуренции за право выполнения проектов – муниципалитеты в любом случае будут пользоваться услугами частного бизнеса, так как поставленные федеральным правительством задачи необходимо решать. Однако вместо МЧП они будут пользоваться менее эффективной моделью государственных закупок, где критерии отбора поставщика более простые (во главу угла ставится исключительно стоимость), а полноценный контроль на этапе эксплуатации фактически отсутствует;

– по указанным выше причинам вероятно усиление монополий на ИТ-рынке, что неизбежно приведет к ухудшению качества услуг и замедлению прогресса в условиях отсутствия конкуренции на внутреннем рынке и закрытости российского ИТ-рынка для зарубежных компаний;

– замедление роста ИТ «на местах» – участие региональных компаний в реализации ГЧП-проектов на сегодня маловероятно. При этом в регионах существует большое количество средних по размеру, но стабильных ИТ-компаний, которые могли бы поспособствовать достижению целей собственного города или региона с применением модели ГЧП/МЧП, но не могут полноценно делать это из-за ограничений, при этом для выхода на федеральный уровень такие компании недостаточно сильны.

Учет обозначенных проблем при совершенствовании законов о ГЧП позволит повысить результативность взаимодействия бизнеса и власти в рамках рассмотренных форм сотрудничества, снизить риски для обеих сторон, повысить интерес к подобным проектам со стороны частного

бизнеса, увеличить объемы финансирования в ИТ-сферу в рамках национальной программы по цифровизации экономики.

## Список литературы

1. О концессионных соглашениях : федер. закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. I–II), ст. 3126 ; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5179.
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. 1), ст. 4350; 2021 № 27 (ч. I), ст. 5179.
3. ГЧП в ИТ : новые возможности // Фонд развития Интернет-инициатив. 2018. 40 с. URL: [https://www.iidf.ru/upload/images\\_articles/Concession\\_IT\\_iidf\\_ppu.pdf](https://www.iidf.ru/upload/images_articles/Concession_IT_iidf_ppu.pdf) (дата обращения: 01.06.2021).
4. ИТ-системы станут объектами ГЧП и концесий // Invest Future Digital-media для инвесторов. URL: <https://investfuture.ru/news/id/it-sistemy-stanut-obektami-gchp-i-koncessiy> (дата обращения: 01.06.2021).
5. Нормативное регулирование цифровой среды // Министерство экономического развития Российской Федерации : [сайт]. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/) (дата обращения: 01.06.2021).
6. О внесении изменений в статью 33.1 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26.07.2019 № 238-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30, ст. 4140.
7. Подписан закон о передаче частному партнеру исключительных прав на ИТ-объекты ГЧП // Цифровая Россия – D.Russia.ru. URL: <https://d-russia.ru/podpisan-zakon-o-peredache-chastnomu-partnyoru-isklyuchitelnyh-prav-na-it-obekty-gchp.html> (дата обращения: 01.06.2021).
8. ГЧП в ИТ на муниципальном уровне // P&P Unity. URL: <http://ppunity.ru/blog/122> (дата обращения: 01.06.2021).
9. Index Mundi : Public-private partnerships investment in ICT. URL: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/IE.PPN.ICTI.CD> (дата обращения: 01.06.2021).
10. UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships. United Nations. Vienna. 2020. 285 p.
11. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD. 2012. 28 p.





12. Guidebook on PPP Frameworks in APEC Region. APEC, 2015. 164 p.
13. European Commission. Strategy. Shaping Europe's digital future. Policy. Public Private Partnerships // Digital-single-market. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships> (дата обращения: 01.06.2021).
14. Shaping Europe's digital future // European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement> (дата обращения: 01.06.2021).
15. О мерах по обеспечению высокого общего уровня безопасности сети и информационных систем в Европейском Союзе : Директива (ЕС) 2016/1148 Европейского Парламента и Совета от 06.07.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (дата обращения: 01.06.2021).
16. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No. 526/2013 (Cybersecurity Act) The EU Cybersecurity Act Regulation (EU) 2019/881 on ENISA and on information and communications technology cybersecurity certification // Official Journal of the European Union, 7.6.2019. L 151/15. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN> (дата обращения: 01.06.2021).
17. The Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) (Act № 117 of 1999) // CAS (секретариат Кабинета министров Японии). URL: <http://www.cas.go.jp/jp/sei-saku/hourei/data/pfi.pdf> (дата обращения: 01.06.2021).
18. The Public-Private Partnership Law Review – Edition 6 JAPAN. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225134/japan> (дата обращения: 01.06.2021).
19. Loi fédérale sur l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles du 14 décembre 2001 // L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse. URL: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20010051> (дата обращения: 01.06.2021).
3. PPP in IT: New opportunities. *Fond razvitiya Internet-initiativ* (Foundation for the Development of Internet Initiatives). 2018. 40 p. Available at: [https://www.iidf.ru/upload/images\\_articles/Concession\\_IT\\_iidf\\_ppu.pdf](https://www.iidf.ru/upload/images_articles/Concession_IT_iidf_ppu.pdf) (accessed 1 June 2021) (in Russian).
4. IT systems will become objects of PPP and concessions. *Invest Future Digital-media dlya investorov* (Invest Future Digital-media for investors). Available at: <https://investfuture.ru/news/id/it-sistemy-stanut-obektami-gchp-i-koncessiy> (accessed 1 June 2021) (in Russian).
5. Normative regulation of the digital environment. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* (Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Site). Available at: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/) (accessed 1 June 2021) (in Russian).
6. On amendments to article 33.1 of the Federal Law “On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation” and certain legislative acts of the Russian Federation. Federal Law 238-FZ of 26.07.2019. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019 no. 30, art. 4140 (in Russian).
7. A law on the transfer of exclusive rights to IT-objects of PPP to a private partner was signed. *Tsifrovaya Rossiya – D.Russia.ru* (Digital Russia – D.Russia.ru). Available at: <https://d-russia.ru/podpisan-zakon-o-peredache-chastnomu-partnyoru-isklyuchitelnyh-prav-na-it-obekty-gchp.html> (accessed 1 June 2021) (in Russian).
8. PPP in IT at the municipal level. *P&P Unity*. Available at: <http://ppunity.ru/blog/122> (accessed 1 June 2021) (in Russian).
9. *Index Mundi: Public-private partnerships investment in ICT*. Available at: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/IE.PPN.ICTI.CD> (accessed 1 June 2021).
10. *UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships*. United Nations. Vienna, 2020. 285 p.
11. *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. OECD, 2012. 28 p.
12. *Guidebook on PPP Frameworks in APEC Region*. APEC, 2015. 164 p.
13. European Commission. Strategy. Shaping Europe's digital future. Policy. Public Private Partnerships. *Digital-single-market*. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships> (accessed 1 June 2021).
14. Shaping Europe's digital future. *European Commission*. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement> (accessed 1 June 2021).
15. *On measures to ensure a high overall level of security of networks and information systems in the European Union*. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 06.07.2016. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (accessed 1 June 2021).

## References

1. On concession agreements. Federal Law 115-FZ of 21.07.2005 (an edition of 02.07.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 30 (pt. I–III), art. 3126; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5179 (in Russian).
2. On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal Law 224-FZ of 13.07.2015 (an edition of 02.07.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 29 (pt. I), art. 4350; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5179 (in Russian).



16. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) The EU Cybersecurity Act Regulation (EU) 2019/881 on ENISA and on information and communications technology cybersecurity certification. *Official Journal of the European Union*, 7.6.2019. L 151/15. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN> (accessed 1 June 2021).
17. The Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) (Act № 117 of 1999). CAS. Available at: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/pfi.pdf> (accessed 1 June 2021).
18. *The Public-Private Partnership Law Review – Edition 6 JAPAN*. Available at: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225134/japan> (accessed 1 June 2021).
19. Loi fédérale sur l’encouragement de l’utilisation des technologies de l’information et de la communication dans les écoles du 14 décembre 2001. *L’Assemblée fédérale – Le Parlement suisse*. Available at: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20010051> (accessed 1 June 2021).

Поступила в редакцию 23.07.2021; одобрена после рецензирования 06.09.2021; принята к публикации 16.09.2021  
The article was submitted 23.07.2021; approved after reviewing 06.09.2021; accepted for publication 16.09.2021



Научная статья

УДК 342.5

## Проблемы реализации антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности: конституционно-правовой аспект



О. А. Кондакова

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Московская, д. 164

Кондакова Ольга Анатольевна, аспирант кафедры служебного и трудового права, [advokat.kondakova@gmail.com](mailto:advokat.kondakova@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-1431-9413>

**Аннотация. Введение.** В статье анализируются примеры процедур, связанных с реализацией антикоррупционных стандартов, учитывая специфику служебных отношений, их административный и внутриорганизационный характер. **Теоретический анализ.** Автором раскрываются проблемы реализации антикоррупционных стандартов, отмечается, что в большинстве случаев служебное законодательство предусматривает, что выводы, сделанные по результатам всех проверок, не носят обязательного характера, окончательное решение принимают в отношении гражданских служащих представитель нанимателя; в отношении лиц, замещающих государственные должности, – Президент Российской Федерации; на региональном уровне контроль за соблюдением антикоррупционных стандартов осуществляют главы субъектов Российской Федерации. **Эмпирический анализ.** В настоящее время в Российской Федерации нет специализированного государственного органа по противодействию коррупции, однако необходимость создания предусматривается Конвенцией ООН против коррупции. **Результаты.** Делается вывод, что процедуры реализации антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, так же как и в отношении государственных и муниципальных служащих, носят, по сути, «внутренний» характер. Конституционно-правовой статус лиц, замещающих государственные должности, требует осуществления контроля за соблюдением ими антикоррупционных стандартов с участием различных ветвей власти. С этой целью в Российской Федерации на федеральном уровне должен быть образован специализированный орган по противодействию коррупции, которым может стать Межведомственная комиссия по противодействию коррупции.

**Ключевые слова:** законодательство, антикоррупционные стандарты, противодействие коррупции, конфликт интересов, государственные и муниципальные служащие, контроль, Президент Российской Федерации, разделение властей, юридическая ответственность

**Для цитирования:** Кондакова О. А. Проблемы реализации антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности: конституционно-правовой аспект // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 96–103. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-96-103>

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

Article

**Problems of implementation of anti-corruption standards in relation to persons holding public office: Constitutional and legal aspect**

O. A. Kondakova

Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 164 Moskovskaya St., Saratov 410012, Russia

Olga A. Kondakova, [advokat.kondakova@gmail.com](mailto:advokat.kondakova@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-1431-9413>

**Abstract. Introduction.** The article analyzes examples of procedures related to the implementation of anti-corruption standards, taking into account the specifics of official relations, their administrative and intra-organizational nature. **Theoretical analysis.** The author reveals the problems of implementing anti-corruption standards. It is noted that in most cases the official legislation provides that the conclusions drawn from the results of all inspections are not binding. The final decision in relation to civil servants is made by the employer's representative; the decision with regard to persons holding public positions is taken by the President of the Russian Federation; at the regional level, the heads of the constituent entities of the Russian Federation exercise control over compliance with anti-corruption standards. **Empirical analysis.** Currently, there is no specialized state anti-corruption body in the Russian Federation, but the need to create one is provided for by the UN Convention against Corruption. **Results.** The article concludes that the procedures for implementing anti-corruption standards in relation to persons holding public positions in the Russian Federation, as well as in relation to state and municipal employees, are essentially "internal" in nature. The



constitutional and legal status of persons holding public office requires monitoring their compliance with anti-corruption standards with the participation of various branches of government. To this end, a specialized anti-corruption body should be formed at the federal level in the Russian Federation, which may become an Interdepartmental Commission on Anti-Corruption.

**Keywords:** legislation, anti-corruption standards, anti-corruption, conflict of interests, state and municipal employees, control, President of the Russian Federation, separation of powers, legal responsibility

**For citation:** Kondakova O. A. Problems of implementation of anti-corruption standards in relation to persons holding public office: Constitutional and legal aspect. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 96–103 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-96-103>

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

## Введение

Реализация антикоррупционных стандартов требует осуществления целого ряда достаточно подробно регламентированных отдельными нормативно-правовыми актами процедур. К примеру, соблюдение обязанности представления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о чем непосредственно указано в ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1], включает в себя, в первую очередь, регламентированный специальным указом Президента РФ порядок предоставления указанных сведений (в том числе с учетом возможности отказа от их представления по уважительным причинам) [2]; во вторую – порядок их обнародования [3]; в третью – порядок проверки их достоверности и полноты [4]; в четвертых – привлечения к ответственности в случае ненадлежащего исполнения. К тому же обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции») предусматривает также установленные указами Президента РФ порядок такого сообщения [5]; порядок рассмотрения вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов и, соответственно, соблюдения либо несоблюдения рассматриваемой обязанности [6]; порядок привлечения к юридической ответственности.

## Теоретический анализ

В целом анализ процедур, связанных с соблюдением лицами, замещающими государственные должности, антикоррупционных стандартов, показывает, что по большей части они регламентированы «по образу и подобию» аналогичных процедур, установленных для государственных и муниципальных служащих, а также для некоторых категорий работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений. В принципе, это и неудивительно, поскольку российское антикоррупционное законодательство исторически

формировалось первоначально как административное, призванное регламентировать соблюдение требований по противодействию коррупции в служебных отношениях. Действительно, сама ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» была введена в него только 21 ноября 2011 г. К этому моменту в системе государственной и муниципальной службы уже несколько лет применялись нормы, устанавливающие антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты в отношении служащих, и были полностью сформированы административно-правовые институты, связанные с процедурами их реализации. Как результат, когда после принятия Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» потребовалось обеспечить реализацию тех же, по сути, антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, соответствующие процедуры были некритично перенесены в конституционное и муниципальное законодательство.

Выражается это не только в формальном соответствии рассматриваемых процедур друг другу (одинаковые либо схожие этапы, основания, сроки и т.д.), но и во «внутреннем» характере их проведения, поскольку служебные отношения имеют как административный, так и внутриорганизационный характер. Рассмотрение таких вопросов, как назначение на должность государственной и муниципальной службы, аттестация служащих, наложение дисциплинарных взысканий и т.п., – осуществляется в рамках самого государственного органа либо органа местного самоуправления; не становятся исключением здесь и антикоррупционные процедуры. Разумеется, они не являются полностью «закрытыми», это проявляется, в частности, в участии в заседаниях конкурсной, аттестационной и других комиссий независимых экспертов. Однако число их в таких комиссиях невелико, и в конечном счете решения все равно





принимаются не ими, а составляющими большую часть членов комиссии государственными и муниципальными служащими. Как совершенно верно отмечает С. Е. Чаннов, «вполне понятно, что независимые эксперты, составляющие 25% от числа членов комиссии по урегулированию конфликта интересов, не могут реально повлиять на принимаемые ею решения. В то же время их участие позволяет в большей степени реализовать принцип открытости государственной службы, поставить ее под контроль гражданского общества» [7, с. 50]. При этом обратим внимание на то, что в подавляющем большинстве случаев, даже если служебное законодательство предусматривает коллегиальный порядок принятия конкретного управленческого решения, оно носит лишь рекомендательный характер, окончательное решение принимает представитель нанимателя либо иное лицо, выполняющее его полномочия, единолично.

Как же решены указанные вопросы применительно к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности? Обратившись к приведенным выше нормативным документам, мы можем увидеть, что в основу конституционно-правовых процедур реализации антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, положена та же логика.

К примеру, проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности, осуществляется Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. При этом по результатам проверки ее материалы могут быть (но не обязательно!) направлены в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. В целом такой подход сильно напоминает используемый на государственной гражданской службе: проверка осуществляется подразделениями государственных органов по противодействию коррупции, при этом материалы проверки могут быть направлены в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, что предусмотрено ст. 53.3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8]. Выводы, сделанные по результатам всех указанных проверок, не носят обязательного характера, окончательное решение принимают: в отношении гражданских служащих – представитель нанимателя; в отношении лиц, замещающих государственные должности, – Президент Российской Федерации.

Схожая модель предусмотрена и в отношении исполнения лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, обязанностей в связи с конфликтом интересов. В случае возникновения у такого лица личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей он обязан уведомить об этом в соответствии с Положением о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами (утв. Указом Президента РФ от 22.12.2015 № 650 [5]). В зависимости от конкретной государственной должности, которую он замещает, уведомление направляется либо Президенту Российской Федерации, либо Председателю Правительства РФ. Уведомления могут быть направлены в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, а также в Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Данные структуры готовят мотивированные заключения, направляемые вышеуказанным должностным лицам, однако решение принимается последними единолично.

При желании можно привести примеры процедур, связанных и с реализацией других антикоррупционных стандартов, но принципиально они основываются на тех же подходах.

Таким образом, мы видим, что контроль за исполнением антикоррупционных стандартов в отношении большинства лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, осуществляется либо исполнительной властью, либо Президентом РФ (а также структурами, обеспечивающими его деятельность). При этом хотя, согласно Конституции Российской Федерации, президент не входит ни в одну из ветвей власти, объем его полномочий в сфере исполнительной власти так велик, что позволяет многим исследователям говорить о фактически возглавляемой им всей исполнительной власти в России [9]. Таким образом, мы приходим к тому, что процедуры реализации антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, так же как и в отношении государственных и муниципальных служащих, носят, по сути, «внутренний» характер, что вряд ли соответствует их изначальной конституционно-правовой природе.

Не влияет на этот вывод и участие в данных процедурах президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Во-первых, как уже отмечалось выше, это участие является лишь возможным, но не обязательным. Во-вторых, обратившись к соста-



ву президиума (утвержден Указом Президента РФ от 13.02.2020 № 117 (ред. от 13.11.2020)), мы увидим, что, в отличие от самого Совета, в состав которого входят хотя бы отдельные представители гражданского общества, президиум состоит исключительно из должностных лиц органов исполнительной власти и государственных служащих. Таким образом, деятельность президиума лишена даже того элемента открытости, который присущ комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе и аттестационным комиссиям на других видах государственной службы, поскольку в их состав в обязательном порядке входят независимые эксперты.

На региональном уровне для большинства лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, действует, в принципе, тот же порядок, что и на федеральном. Контроль за соблюдением указанными лицами антикоррупционных стандартов осуществляют главы субъектов Федерации; проверки в отношении них проводятся структурными подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными в области противодействия коррупции (к примеру, в г. Севастополе это – Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности; в Пензенской области – Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Правительства Пензенской области; в Республике Адыгея – Управление Главы Республики Адыгея по профилактике коррупционных и иных правонарушений и др.). Некоторые субъекты Российской Федерации вообще постарались максимально воспроизвести модель, используемую на федеральном уровне и описанную выше: так, в г. Москве, помимо Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы в участии антикоррупционных процедур задействован Президиум Совета при Мэре Москвы по противодействию коррупции.

Правда, необходимо подчеркнуть, что вышеописанное касается не всех лиц, замещающих государственные должности как Российской Федерации, так и субъектов РФ. Иные процедуры соблюдения антикоррупционных стандартов предусмотрены для депутатов различных органов власти, сенаторов, а также судей. Однако и в них мы можем наблюдать все тот же «внутриведомственный подход». К примеру, процедуры, связанные с исполнением обязанности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в связи с конфликтом интересов реализуются с участием Комиссии Го-

сударственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики [10]. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации, депутатами Госдумы, осуществляется специально создаваемой в каждой из палат Федерального Собрания РФ парламентской комиссией, что предусмотрено ч. 2 и 3 ст. 10 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [11]. Соблюдение антикоррупционных стандартов судьями контролируется создаваемыми в судебных органах комиссиями, а также частично некоторыми органами судейского сообщества.

#### Эмпирический анализ

Как нам представляется, сложившийся в настоящее время подход к реализации конституционно-правовых процедур противодействия коррупции в отношении соблюдения их лицами, замещающими государственные должности, не соответствует конституционно-правовой природе их статуса. Как известно, одним из основополагающих принципов организации и функционирования публичной власти современного демократического государства является принцип разделения властей. Сущность данного принципа состоит в том, что все три ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная, – с одной стороны, должны быть самостоятельными и независимыми, выполняя те цели, ради которых они создаются, путем реализации их функций и полномочий, с другой стороны, должны сдерживаться другими ветвями власти [12]. При этом само назначение принципа разделения властей заключается и в создании механизма сдержек и противовесов [13, с. 23]. Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 29 мая 1998 г. № 16-П подчеркнул, что «принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие» [14].

Ситуация, когда конституционно-правовые процедуры, связанные с обеспечением соблюдения антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности, реа-



лизуются преимущественно в рамках одной ветви власти, на наш взгляд, не способствует повышению их открытости и объективности принимаемых в их рамках решений. Такой подход допустим для государственной и муниципальной службы в силу ведомственного характера служебной деятельности, а также необходимости оперативного решения вопросов противодействия коррупции (хотя и здесь определенный уровень открытости обеспечивается, как уже было отмечено выше, участием независимых экспертов). Значимость же государственных должностей, большое количество закрепленных за ними полномочий требуют, по нашему мнению, участия в реализации антикоррупционных процедур более широкого, чем в настоящее время, круга лиц.

В связи с изложенным полагаем, что соблюдение антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности, должно осуществляться с участием органов, включающих представителей всех ветвей власти (независимо от того, к какой ветви относится государственная должность), а также представителей общественности.

Как отмечают специалисты, в настоящее время в Российской Федерации нет специализированного государственного органа по противодействию коррупции [15]. Между тем необходимость создания такового предусматривается Конвенцией ООН против коррупции (ст. 6). Во исполнение Конвенции подобные органы созданы и успешно функционируют во многих государствах: в Великобритании (Serious Fraud Office), Франции (Agence Française Anticorruption), Латвии (Бюро по противодействию и борьбе с коррупцией) и т.п. При этом именно отсутствие специализированного органа противодействия коррупции препятствует присоединению Российской Федерации к Дополнительному протоколу к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 191) [16, с. 23].

Правда, некоторые ученые полагают, что обязанность создания специализированного органа Российской Федерацией уже выполнена и «у нас в стране уже есть такой орган – это Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, который образован в 2008 году» [17, с. 48]. Однако, исходя из Указа Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции», основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. Таким образом, Совет по противодействию коррупции не наделен конкретными полномочиями по реализации антикоррупционных мер, а осуществляет в большей степени совещательные и координационные функции.

Конкретные меры, связанные с предупреждением и пресечением коррупционных проявлений, и, в частности, контроль за соблюдением лицами, замещающими государственные должности, антикоррупционных стандартов, как уже было указано выше, осуществляет не сам Совет, а его президиум. При этом, как мы уже отмечали, президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции включает в себя преимущественно представителей исполнительной власти (исключением является Генеральный прокурор).

### Результаты

Как представляется, конституционно-правовой статус лиц, замещающих государственные должности (в том числе депутатов, сенаторов, судей и др.), требует осуществления контроля за соблюдением ими антикоррупционных стандартов с участием различных ветвей власти. С этой целью в Российской Федерации на федеральном уровне должен быть образован специализированный орган по противодействию коррупции, которым может стать Межведомственная комиссия по противодействию коррупции. В состав комиссии должны войти представители всех ветвей власти, а также представители Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, Центрального Банка и других органов, не входящих ни в одну из ветвей власти. Не менее трети членов Межведомственной комиссии должны быть представителями общественности, назначаемыми Общественной палатой РФ.

К компетенции Межведомственной комиссии по противодействию коррупции должны быть отнесены полномочия по соблюдению всеми лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, антикоррупционных стандартов, в том числе: проверка соблюдения обязанностей в связи с конфликтом интересов; проверка полноты и достоверности сведений о доходах; признание причин непредставления указанных сведений объективными и уважительными; рассмотрение вопросов о нарушении антикоррупционных запретов и т.д. В этом плане



статус Межведомственной комиссии будет схож с положением комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, которые образуются в различных федеральных государственных органах в соответствии с Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». В то же время, на наш взгляд, между ними должна быть и одна существенная разница: если указанные комиссии в большинстве случаев принимают лишь рекомендации для представителя нанимателя, то решения Межведомственной комиссии по противодействию коррупции должны носить обязательный характер, поскольку именно это позволит реализовать концепцию контроля одних ветвей власти за другими (а также общественности) в антикоррупционной сфере и, соответственно, повысить объективность принимаемых решений. К примеру, если Межведомственная комиссия установила, что депутатом Государственной Думы было допущено нарушение обязанности, установленной п. «в.4» ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (непредставление или несвоевременное представление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей), у Государственной Думы возникает обязанность издать постановление о досрочном прекращении его полномочий.

Разумеется, Межведомственная комиссия, учитывая высокий статус должностных лиц, из которых она будет состоять, не должна заниматься технической работой по проверке соблюдения антикоррупционных стандартов. Эта обязанность вполне может быть сохранена за структурами, осуществляющими их и в настоящее время, к примеру за Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Однако если сейчас материалы проверок, проведенных Управлением, как уже отмечалось выше, в соответствии с законодательством, могут быть направлены в президиум Совета по противодействию коррупции, то в рамках предлагаемой нами модели результаты проверки, проведенной Управлением, должны направляться в Межведомственную комиссию в обязательном порядке, независимо от того, были ли выявлены факты правонарушений в действиях лиц, замещающих

государственные должности Российской Федерации, установлен факт наличия либо отсутствия конфликта интересов и т.д.

Что касается лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, то реализация процедур контроля за соблюдением ими антикоррупционных стандартов может быть обеспечена созданием – на тех же подходах – комиссий по противодействию коррупции в каждом субъекте.

### Список литературы

1. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.
2. О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера : указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 (ред. от 20.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21, ст. 2543.
3. Вопросы противодействия коррупции : указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 (ред. от 10.12.2020) // Российская газета. 2013. 10 июля.
4. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 (ред. от 20.04.2021) // Российская газета. 2009. 22 сент.
5. О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 52 (ч. 1), ст. 7588.
6. О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции : указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 (ред. от 17.05.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 9, ст. 1223.
7. Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 4 (16). С. 49–51.





8. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.
9. Конституционное право : университетский курс : учебник : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М. : Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.
10. О реализации отдельных положений статьи 6 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : постановление ГД ФС РФ от 21.06.2016 № 9313-6 ГД (ред. от 01.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. I), ст. 3946.
11. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2, ст. 74.
12. Умнова (Конюхова) И. А., Алешкова И. А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции : актуальные вопросы теории и практики. М. : РГУП, 2016. 184 с.
13. Исмаилова Х. Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3. С. 22–25. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-3-22-25>
14. По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» : постановление Конституционного Суда РФ от 29.05.1998 № 16-П // Российская газета. 1998. 9 июня.
15. Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России. Москва : Норма, 2020. 176 с.
16. Краснова К. А. Организационные основы противодействия коррупции в Российской Федерации в условиях второго десятилетия XXI в. // Российский следователь. 2013. № 6. С. 18–23.
17. Серазетдинов Л. Р. Противодействие коррупции в органах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 46–50.
3. Anti-corruption issues. Decree of the President of the Russian Federation no. 613 of 08.07.2013 (an edition of 10.12.2020). *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2013, July 10 (in Russian).
4. On verifying the reliability and completeness of information provided by citizens Applying for Government Positions of the Russian Federation and persons Filling Government Positions of the Russian Federation, and compliance with restrictions by persons filling Government positions of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 1066 of 21.09.2009 (an edition of 20.04.2021). *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2009, September 22 (in Russian).
5. On the Procedure for Reporting by Persons Holding Certain State Positions of the Russian Federation, Federal Civil Service Positions, and Other Persons on the Occurrence of Personal Interest in the Performance of Official Duties that Leads or May Lead to a Conflict of Interests, and on Amendments to Certain Acts of the President of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 650 of 22.12.2015. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015. no. 52 (pt. I), art. 7588 (in Russian).
6. On some issues of organizing the activities of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation on combating corruption. Decree of the President of the Russian Federation no. 233 of 25.02.2011 (an edition of 17.05.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2011, no. 9, art. 1223 (in Russian)
7. Channov S. E. Administrative and legal regulation of the functioning of commissions for the settlement of conflicts of interest in the state civil service. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2009, no. 4 (16), pp. 49–51 (in Russian).
8. On the State Civil Service of the Russian Federation. Federal Law 79-FZ of 27.07.2004. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 31, art. 3215 (in Russian).
9. Kazannik A. I., Kostyukov A. N., eds. *Konstitutsionnoye pravo: universitetskiy kurs* [Constitutional Law: University Course: Textbook: in 2 vols.]. Moscow, Prospekt Publ., 2015. Vol. 2. 528 p. (in Russian).
10. On the implementation of certain provisions of article 6 of the Federal law “On the status of a Senator of the Russian Federation and status of Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation no. 9313-6 GD of 21.06.2016 (an edition of 01.06.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2016, no. 26 (pt. I), art. 3946 (in Russian).
11. On the status of a Senator of the Russian Federation and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Federal Law 3-FZ of 08.05.1994. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1994, no. 2, art. 74 (in Russian).

## References

1. On Combating Corruption. Federal Law 273-FZ of 25.12.2008. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2008, no. 52 (pt. I), art. 6228 (in Russian).
2. On the submission by citizens applying for Government Positions of the Russian Federation and persons holding Government Positions of the Russian Federation of information on income, property and property obligations. Decree of the President of the Russian Federation no. 558 of 18.05.2009 (an edition of 20.04.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 21, art. 2543 (in Russian).



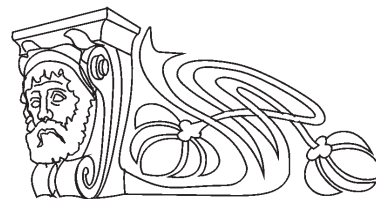
12. Umnova (Konyukhova) I. A., Aleskova I. A. *Primenenie Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii sudami obshchey yurisdiksii: aktual'nye voprosy teorii i praktiki* [Application of the Constitution of the Russian Federation, Courts of General Jurisdiction: Current Issues of Theory and Practice]. Moscow, RGUP Publ., 2016. 184 p. (in Russian).
13. Ismailova Kh. Ch. Presidential Power as an Independent Branch of Government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-government], 2020, no. 3. pp. 22–25 (in Russian). <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-3-22-25>
14. In the case of checking the constitutionality of Part 4 of Article 28 of the Law of the Komi Republic “On the State Service of the Komi Republic”. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 16-P of 29.05.1998. *Rossiiskaia gazeta* [Russian Newspaper], 1998, June 9 (in Russian).
15. Umanskaya V. P., Malevanova Yu. V. *Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba v sovremennoy Rossii* [Public Administration and Public Service in Modern Russia]. Moscow, Norma Publ., 2020. 176 p. (in Russian).
16. Krasnova K. A. Organizational foundations of anti-corruption in the Russian Federation in the conditions of the second decade of the XXI century. *Rossiiskiy sledovatel'* [Russian Investigator], 2013, no. 6, pp. 18–23 (in Russian).
17. Serazetdinov L. R. Anti-corruption in local self-government authorities. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-government], 2017, no. 6, pp. 46–50 (in Russian).

Поступила в редакцию 12.11.2021; одобрена после рецензирования 27.11.2021; принята к публикации 28.11.2021  
The article was submitted 12.11.2021; approved after reviewing 27.11.2021; accepted for publication 28.11.2021



Научная статья  
УДК 342.24

## Конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации и за рубежом



С. С. Стариков

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

Стариков Сергей Сергеевич, соискатель кафедры конституционного и муниципального права, [ssarikov@bk.ru](mailto:ssarikov@bk.ru), <https://orcid.org/0000-0003-2721-4087>

**Аннотация. Введение.** Установление в Конституции Российской Федерации возможности создания федеральных территорий и последующее принятие Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ заставляют внимательно относиться к зарубежному опыту определения конституционно-правового статуса, механизмов создания и особенностей функционирования федеральных территорий. Проведение компаративистского анализа позволит прогнозировать перспективы дальнейшего развития законодательства по созданию и определению основных целей функционирования федеральных территорий. **Теоретический анализ.** Проведенный обзор видов федеральных территорий и федеральных округов в конституционно-правовой практике зарубежных государств позволяет сделать вывод о том, что для их создания необходима система конституционно-правовых и социально-экономических предпосылок, к главным из которых относятся установление в конституции государства возможности, целей и механизмов создания федеральной территории, определения в законодательстве государства пространственных и географических характеристик федеральной территории, а также особенностей правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории. **Эмпирический анализ.** В России имеется довольно большой опыт по созданию правовой базы для социально-экономического, экологического и научно-технологического развития на отдельно взятых территориях, который был учтен при создании Федерального закона о «Сириусе». **Результаты.** В настоящее время сформированы основные конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки для создания новых федеральных территорий России, указанные предпосылки носят объективный характер и в целом сравнимы с опытом зарубежных стран, государственно-территориальное устройство которых включает в себя федеральные территории. Цели создания федеральных территорий в России и зарубежных странах имеют свою специфику. За рубежом такими целями, как правило, выступают особый статус столицы, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды, сохранение специфики территорий, где проживают коренные народы. В России федеральная территория «Сириус» создана в целях обеспечения социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. В зарубежной практике для указанных целей, как правило, не используются механизмы создания федеральных территорий, а применяются иные социально-экономические и организационно-правовые инструменты.

**Ключевые слова:** территориальное устройство государства, федеральная территория, инновационное развитие России, конституционная реформа 2020 г., публичная власть

**Для цитирования:** Стариков С. С. Конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки и цели создания федеральных территорий в Российской Федерации и за рубежом // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 104–113. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-104-113>

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

Article

**Constitutional-legal and socio-economic prerequisites and goals for the creation of federal territories in the Russian Federation and abroad**

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.** The establishment of the possibility of creating federal territories in the Constitution of the Russian Federation and the subsequent adoption of the Federal Law “On the Federal Territory “Sirius” No. 437-FZ of December 22, 2020 make us take a closer look at foreign



experience in determining the constitutional legal status, mechanisms of creation and features of functioning of federal territories. Carrying out a comparative analysis will make it possible to predict the prospects for further development of legislation on the creation and identification of the main goals of functioning of federal territories. **Theoretical analysis.** The review of the types of federal territories and federal districts in the constitutional and legal practice of foreign states allows us to conclude that their creation requires a system of constitutional-legal and socio-economic prerequisites. The main prerequisites include establishment of the possibility, goals and mechanisms of creation of a federal territory in the Constitution of the state, the definition of the spatial and geographical characteristics of the federal territory, as well as the peculiarities of the legal regime of public authority exercised in this territory in the legislation of the state. **Empirical analysis.** Russia has quite a lot of experience in creating a legal framework for socio-economic, environmental, scientific and technological development in individual territories, which was taken into account when creating the Federal Law on Sirius. **Results.** At present, the main constitutional-legal and socio-economic prerequisites for the creation of new federal territories of Russia have been formed. These prerequisites are of an objective nature and are generally comparable with the experience of foreign countries with the state territorial structure that includes federal territories. The goals of creating federal territories in Russia and foreign countries have their own specifics. Abroad, such goals, as a rule, are the special status of the capital, construction of defense structures, environmental protection, and preservation of the specifics of the territories where indigenous peoples live. In Russia, the federal territory "Sirius" was created in order to ensure the socio-economic and innovative development of the territory, to increase its investment attractiveness, to preserve the Olympic sports, cultural and natural heritage, to create favorable conditions for identification, self-realization and development of talents, implementation of priorities in scientific and technological development of the Russian Federation. In foreign practice, as a rule, the mechanisms for creating federal territories are not used for these purposes, but other socio-economic and organizational-legal instruments are applied.

**Keywords:** territorial structure of the state, federal territory, innovative development of Russia, constitutional reform in 2020, public authorities

**For citation:** Starikov S. S. Constitutional-legal and socio-economic prerequisites and goals for the creation of federal territories in the Russian Federation and abroad. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 104–113 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-104-113>

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

## Введение

Установление в Конституции Российской Федерации возможности создания федеральных территорий (ч. 1 ст. 67) и последовавшее принятие Федерального закона «О федеральной территории "Сириус"» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ заставляют внимательнее отнестись к зарубежному опыту определения конституционно-правового статуса, механизмов создания и особенностей функционирования федеральных территорий. Проведение компаративистского анализа позволит прогнозировать перспективы дальнейшего развития законодательства по созданию и определению основных целей функционирования федеральных территорий.

## Теоретический анализ

Институт федеральных территорий реализуется в Австралии, Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Индии, Канаде, Малайзии, Мексике, Пакистане, США и других странах.

В ряде стран специальным статусом наделены столицы. В науке конституционного права зарубежных стран наиболее изучен правовой статус Федерального округа Колумбия в США [1, с. 57; 2, с. 28]. Статус округа Колумбия базируется на положениях разд. 8 ст. 1 Конституции США. В округе предусмотрены институты выборного мэра и Совета, между которыми распределены законодательные и исполнительные полномочия. В то же время законодательством установлено, что Конгресс США имеет право осуществлять конституционные полномочия как законодатель-

ный орган в отношении округа путем принятия законодательства по любым вопросам, в том числе вносить изменения или отменять любые акты, действующие в округе до или после принятия настоящего акта. Федеральный округ Колумбия не вправе: вводить налоги на собственность США или штатов; предоставлять государственный кредит для поддержки частных предприятий; принимать любые акты, в том числе дополняющие или отменяющие акты Конгресса США, которые затрагивают функции или собственность США; регулировать вопросы организации и устройства судов округа. Таким образом, главные функции управления округом Колумбия сосредоточены в исключительном ведении Конгресса США. Еще одной особенностью управления Федеральным округом является то, что его жители не могут участвовать в выборах членов Конгресса.

В Австралии столичным округом является Канберра. В соответствии с Актом Австралии о столичной территории (самоуправлении), в рамках данного округа предусмотрено учреждение выборной законодательной ассамблеи и исполнительной власти, которую возглавляет главный министр, назначаемый ассамблеей. Указанным Актом устанавливаются многочисленные ограничения законодательной юрисдикции округа. Большие полномочия в отношении управления округом имеют представители Правительства Австралии, они вправе ограничивать полномочия властей Канберры в сфере осуществления законодательной деятельности и отменять принятые законы.





Столица Индии Дели, в соответствии со ст. 239 Конституции Индии, обладает двойным статусом: она является одновременно союзной территорией и Национальным столичным округом. К органам управления Дели относятся: Лейтенант-губернатор, Законодательное собрание и Совет министров. Законодательные полномочия Законодательного собрания ограничены перечнем вопросов, прямо отнесенных к его компетенции, Главный министр назначается президентом страны, противоречия, возникающие между этими органами, разрешаются также президентом.

Кроме того, в Индии сформированы союзные территории, статус которых отличается от статуса штатов. По мнению И. В. Ирхина, «выделение союзных территорий из общей модели штатов обусловливается стратегическими, политическими и административными факторами. Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу находились под управлением Португалии, Пудучерри – под управлением Франции, что предопределило наличие ряда их особенностей (влияние историко-культурного фактора). Чандigarх является столицей двух штатов – Пенджаб и Харьяна, а Дели – столица Индии (политические и административные факторы). Андаманские и Никобарские острова имеют стратегическое значение для Индии» [3, с. 35]. А. Н. Мочалов считает, что «многообразии подходов к территориальной организации, существующих в Индии, обусловлено крайне сложной и мозаичной этнокультурной структурой населения страны» [4, с. 62]. Одним из эффективных инструментов политики федерализма является создание союзных территорий, особенность правового статуса которых состоит в том, что они управляются Президентом Индии, через специально назначаемого управляющего. Такой тип управления некоторыми территориями оправдан необходимостью борьбы с сепаратизмом и формирования единого политического и правового пространства страны.

К федеральным территориям относятся так называемые племенные районы Пакистана, их правовой статус установлен ст. 247 Конституции Пакистана. Управление племенными районами осуществляется президентом страны через губернатора провинции и также специально назначенным федеральным служащим «политическим агентом», наделенным исполнительными и законодательными полномочиями. Юрисдикция национального парламента не распространяется на племенные районы без специального указания президента и губернатора провинции.

Правовой статус канадских федеральных территорий (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории) не столь радикально отличается от статуса канадских провинций. Однако для них

не предусмотрен ряд конституционных гарантий, действующих для провинций [5, с. 81]. Следует согласиться с С. В. Прасковой в том, что «степень самостоятельности федеральных территорий может колебаться от приближающейся к ограниченному суверенитету государственно-территориального образования до полного отсутствия самоуправления, замененного федеральным управлением» [6, с. 1544].

Особенностью правового статуса федеральных территорий и федеральных округов (по отношению к зарубежным государствам) является то, что они «не достигают статуса субъектов Федерации» [7, с. 3], на конституционном или законодательном уровне установлены ограничения, прежде всего законодательной, а в некоторых странах и исполнительной власти, предусмотрена легальная возможность федерального управления такой территорией.

Проведенный краткий обзор видов федеральных территорий и федеральных округов в конституционно-правовой практике зарубежных государств позволяет сделать вывод о том, что для их создания необходима система конституционно-правовых и социально-экономических предпосылок.

К конституционно-правовым предпосылкам относится установление в конституции государства возможности и механизмов создания федеральной территории.

Например, в разд. 8 ст. 1 Конституции США содержится положение о том, что Конгресс США вправе осуществлять исключительную законодательную власть по всем вопросам в отношении того округа (не превышающего по площади десяти квадратных миль), который вследствие уступки отдельными штатами и принятия Конгрессом станет местом пребывания Правительства США; а также осуществлять подобную же власть в отношении всех земель, приобретенных с согласия законодательного собрания штата, в котором эти земли находятся, для возведения фортов, постройки складов, арсеналов и других необходимых сооружений [8].

Похожие положения содержатся в Конституции Австралии, в ст. 52 которой указано, что парламент обладает исключительной властью принятия законов относительно местопребывания Правительства Австралийского союза, а в ст. 125 уточняется, что местонахождение Правительства Австралийского союза определяется парламентом в пределах территории, которая предоставлена или приобретена Австралийским союзом, является собственностью Союза и находится в штате Новый Южный Уэльс, на расстоянии не менее 100 миль от Сиднея [8].



В Конституции Бельгии ст. 5 установлено, что «Закон может изъять некоторые территории, границы которых он устанавливает, из провинциального деления, подчинить их непосредственно федеральной исполнительной власти и определить для них особый статус» [8]. В этой же статье устанавливается усложненная процедура принятия такого закона.

В Конституции Бразилии закреплён правовой статус федерального округа (ст. 18 гл. 1), перечислены территории, принадлежащие Союзу: земли, необходимые для защиты границ, фортификационные сооружения и военные строения, федеральные дороги и дороги, необходимые для охраны окружающей среды, морские отмели и прибрежные острова, археологические и исторические места, земли, традиционно занимаемые индейцами, и другие, а также установлена необходимость закона (ст. 20 гл. I) [8].

В Конституции Венесуэлы установлено, что национальная территория Республики состоит из штатов, столичного района, районов федерального подчинения и федеральных территорий. Политико-территориальное деление регулируется органическим законом, который может предусматривать создание федеральных территорий в определенных районах штатов, что должно быть утверждено путем народного референдума, проводимого в соответствующей местности. Специальный закон может предоставить федеральной территории статус штата, закрепив за ней полностью или частично соответствующую территорию (ст. 16 гл. II). Конституционно-правовой статус столичного округа определяется п. 10 ст. 156 гл. II [8].

В Конституции Мексики наряду со штатами в качестве составных частей указаны «Федеральный округ, Южная территория Нижней Калифорнии и территория Кинтана Роо» (ст. 43) [8].

Конституция Индии содержит целый раздел, посвященный Союзным территориям. Статьей 239 установлено, что если иное не предусмотрено законом Парламента, то каждая Союзная территория управляется Президентом, «действующим таким образом, какой он найдет подходящим, через посредство назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана». Парламент Индии может издать закон, в соответствии с которым образуются органы управления Союзными территориями (ст. 239А) [8].

Тем самым в приведенных выше конституциях,

во-первых, устанавливается сама возможность института федеральной территории как территории, принадлежащей государству, а не штатам;

во-вторых, определяются ее пространственные и географические характеристики;

в-третьих, устанавливается ее цель – нейтральное расположение столицы, ее независимость от других территориальных единиц, размещение правительства государства, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды, сохранение специфики территорий, где проживают коренные народы;

в-четвертых, определяются особенности правового режима публичной власти, осуществляемой на данной территории, – исключительные полномочия парламента, правительства, президента;

в-пятых, устанавливает конституционно-правовой механизм передачи такой территории от субъекта федерации государству: принятие закона парламентом страны, в некоторых случаях покупка земли, где расположена эта территория, обязательность или необязательность согласия законодательного собрания субъекта федерации или местного референдума.

#### **Эмпирический анализ**

Обращаясь к конституционному праву России, можно выделить следующие конституционно-правовые предпосылки создания федеральных территорий в Российской Федерации.

Легитимация института федеральных территорий непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации.

В результате изменения редакции ч. 1 ст. 67 Конституции появилась следующая норма: «...На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

Тем самым в Конституции РФ, 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.

В научной литературе норма ч. 1 ст. 67 толкуется по-разному. Например, С. С. Зенин обращает внимание на то, что «конституционная реформа



предусматривает легитимацию федеральных территорий, а также на перспективу и других территорий в составе Российской Федерации как особых объектов конституционно-правовых отношений, для которых может устанавливаться специальный режим осуществления публичной власти (ст. 67, ч. 3 ст. 131 Конституции РФ)» [9, с. 44]. По мнению М. В. Мархгейм, институт федеральных территорий «даже при наличии территориального верховенства Россия не может игнорировать, с одной стороны, территориальные интересы своих субъектов, представленных в их конституциях и уставах, с другой – нормы международного права. Вероятно, что введение такого института, как федеральные территории, в определенной мере станет противовесом указанных сдержек» [10, с. 31].

Другой конституционно-правовой предпосылкой создания федеральных территорий в Российской Федерации является позиция Конституционного Суда РФ по вопросу о соответствии института федеральных территорий Основам Конституционного строя Российской Федерации. Норма ч. 1 ст. 67 была рассмотрена Конституционным Судом Российской Федерации в п. 3.1. Заключения 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 ст. 5 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – ст. 67, ч. 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» [11].

Из комментария Конституционного Суда следуют два вывода: во-первых, что федеральная территория не является субъектом Российской Федерации и, во-вторых, что при образовании федеральных территорий должны соблюдаться принципы организации публичной власти: разделения властей, народовластия, территориальной целостности, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий и т.д.

Конституционно-правовой предпосылкой создания федеральных территорий является также сложившаяся система законодательства,

устанавливающая осуществление специальных правовых режимов публичной власти на отдельных публично-правовых территориях России в соответствии с их стратегической значимостью и достаточно большой опыт создания и функционирования таких территорий.

В их числе можно назвать Закрытые административно-территориальные образования, Особые экономические зоны или свободные экономические зоны, Зоны территориального развития, Территории опережающего социально-экономического развития, Особо охраняемые природные территории, Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, территории Инновационных научно-технологических центров, Наукограды, территории специальных административных районов на территориях Калининградской области и Приморского края, Байкальская природная территория, Арктическая зона Российской Федерации, Инновационный центр «Сколково».

Анализ законодательства, регулирующего деятельность вышеприведенных территорий и зон, позволяет сделать следующие выводы.

1. Целями создания и функционирования публично-правовых территорий могут являться обеспечение безопасного функционирования находящихся на их территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, военных и иных объектов [12] (ст. 1, далее – Закон о ЗАТО); развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции [13] (ст. 3, далее – Закон об ОЭЗ); формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения [14] (ст. 2, далее – Закон о ТОР); ускорение социально-экономического развития территорий, формирование инвестиционно привлекательной среды для российских и иностранных инвесторов [15] (ст. 1, 3, далее – Закон о САРТ); развитие исследовательской деятельности (проведение прикладных, поисковых научных исследований, экспериментальных разработок, получение результатов интеллектуальной деятельности, иных научных и (или) научно-технических результатов) и коммерциализация ее результатов [16] (ст. 1 и 2, далее – Закон о «Сколково»).

2. Устанавливается специальный порядок определения границ территории.



Например, границы территории Арктической зоны и Байкальской природной территории установлены непосредственно в тексте законов, направленных на охрану соответствующих территорий [17, 18].

Решение о создании особой экономической зоны или территории опережающего развития на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов РФ и территории муниципального образования или территориях муниципальных образований принимается Правительством Российской Федерации и оформляется его постановлением, затем между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования заключается соглашение, которым в том числе устанавливаются обязательства исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации по передаче уполномоченному Правительством Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости, расположенными в границах особой экономической зоны, на срок ее существования.

Границы территории центра «Сколково» изначально определялись Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России, президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, затем Правительственной комиссией по модернизации экономики и инновационному развитию России [19]. Как указано в Законе о «Сколково», территория Центра – земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта, и принадлежат на праве собственности или на праве аренды управляющей компании (ст. 3).

3. Одной из характерных черт управления такими территориями является особенность организации публичной власти на них, когда властные полномочия частично перераспределяются от органов государственной власти субъектов Федерации в сторону федеральных органов власти или специально созданных управляющих компаний.

Функции управления ЗАТО и обеспечения режима безопасности функционирования организаций и объектов военного и оборонного назначения распределены между Федеральной службой безопасности, руководителями соответствующих организаций и объектов и органами местного самоуправления.

Согласно ч. 2 ст. 22 Закона о ТОР, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов Фонда социального страхования Российской Федерации на территории опережающего социально-экономического развития могут осуществляться специально созданными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, согласно ст. 23 часть полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и полномочий органов местного самоуправления отнесены к компетенции либо уполномоченного федерального органа, либо управляющей компании.

Управляющие компании осуществляют большое количество функций, установленных в соответствующих законах. Как правило, они оказывают услуги таможенного представителя, принимают решения о применении на территории ряда технических регламентов или требований (ст. 13), ведут реестр резидентов, определяют требования к иностранным специалистам и т.д.

4. Устанавливается особый правовой режим, включающий в себя дополнительные ограничения и дополнительные гарантии отдельных прав и свобод человека. Например, на территории ЗАТО устанавливаются ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями (ст. 3 Закона о ЗАТО). На Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, в том числе химическое и биологическое загрязнение озера Байкал или его части, физическое изменение состояния озера Байкал или его части, запрещается строительство новых хозяйственных объектов и реконструкция действующих без заключения специальной государственной экологической экспертизы (ст. 6 Закона о Байкале) [18].

Таким образом, можно сделать вывод, что в России имеется довольно большой опыт по созданию правовой базы для социально-экономического, экологического и научно-технологического развития на отдельно взятых территориях, который был учтен при создании Федерального закона о «Сириусе».

Цель создания Федеральной территории «Сириус» определена как «обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инно-





вационного развития территории, повышение ее инвестиционной привлекательности, необходимость сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2) [20].

Границы территории определены ст. 6 указанного Федерального закона и не предполагают заключения соглашения с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (Краснодарского края). Особенности организации публичной власти обусловлены прямым участием Президента и Правительства Российской Федерации в формировании представительного органа – Совета федеральной территории «Сириус», и иных органов публичной власти (ст. 12).

Социально-экономические предпосылки следует рассматривать исходя из классического определения публично-правового образования как формы организации публичного коллектива на определенной территории, имеющей публичную власть, используемую для регулирования общественных отношений. В связи с этим можно выделить два вида социально-экономических предпосылок создания публично-правовых территорий в целом и федеральных территорий в частности:

- связанные со спецификой территории;
- обусловленные специфичностью публичного коллектива, проживающего на данной территории.

Специфика территории может проявляться в уникальном пространственном (географическом) расположении (острова, портовые зоны), наличии на территории особо охраняемых экологических или историко-культурных объектов; характеризоваться особой значимостью для политического и административного управления (столицы), для обеспечения безопасности государства (приграничная территория, военные базы).

В этом смысле предпосылки к созданию федеральных территорий в Российской Федерации имеются у таких публично-правовых территорий, как Арктическая зона, Байкальская природная территория, особо охраняемые экологические зоны, некоторые территории опережающего экономического развития, административные районы на территориях Калининградской области и Приморского края, территории, на которых расположены объекты уникального культурного наследия России.

К территориальной специфике может быть отнесена уникальность инфраструктурного комплекса, организованного в «Сириусе», что и по-

влияло на выбор места, где была создана первая федеральная территория Российской Федерации.

Специфичность публичного коллектива может быть обусловлена историческими и этнографическими особенностями отдельных этносов (коренные племена, народы). В данном случае создание федеральных территорий преследует сохранение их национально-культурного своеобразия. Подобными предпосылками в Российской Федерации обладают территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Цели создания федеральных территорий определяются стратегией государственного развития. В научной литературе отмечается возрастающая потребность в стратегическом планировании экономического и социального развития страны, в его увязке с решением задач обеспечения национальной безопасности и экологического благополучия населения [21, с. 63; 22, с. 5].

В настоящее время приняты такие стратегические документы, имеющие непосредственное отношение к теме нашего исследования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и др.

Анализ вышеуказанных документов позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации создана общегосударственная стратегия развития, которая в том числе включает в себя следующие цели:

- создание условий для самореализации и раскрытия талантов; обеспечение условий для проведения исследований и разработок в соответствии с современными принципами организации научной, научно-технической, инновационной деятельности;
- переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта;
- повышение предпринимательской активности и инвестиционной привлекательности научно-технологической сферы.



В качестве механизмов достижения этих целей указывается создание и развитие «точек роста экономики», «центров экономического роста», «зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности».

Указанные выше цели прямо закреплены и в Законе о «Сириусе» в качестве целей создания федеральной территории, а ее функционирование призвано реализовать механизмы, предлагающиеся в Стратегиях.

### Результаты

В целом, в настоящее время сформированы основные конституционно-правовые и социально-экономические предпосылки для создания новых федеральных территорий России, указанные предпосылки носят объективный характер и в целом сравнимы с опытом зарубежных стран, государственно-территориальное устройство которых включает в себя федеральные территории.

Цели создания федеральных территорий в России и зарубежных странах имеют свою специфику. За рубежом такими целями выступают, как правило, особый статус столицы, возведение сооружений оборонного характера, охрана окружающей среды, сохранение специфики территорий, где проживают коренные народы.

В России первая федеральная территория «Сириус» создана в целях обеспечения социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. В зарубежной практике для указанных целей, как правило, не используются механизмы создания федеральных территорий, а применяются иные социально-экономические и организационно-правовые инструменты.

### Список литературы

1. Мархгейм М. В. Конституционные модели федеральных территорий : Зарубежный опыт для российских перспектив // Социально-политические науки. 2020. № 3. С. 56–61. <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61>
2. Праскова С. В. Конституционное регулирование состава территории государства : сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 26–37.
3. Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа : Смещение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30–37. [https://doi.org/10.12737/article\\_5a1e71d9d03671.35583995](https://doi.org/10.12737/article_5a1e71d9d03671.35583995)
4. Мочалов А. Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 62–68. [https://doi.org/10.12737/article\\_59bbac1ca98527.96839626](https://doi.org/10.12737/article_59bbac1ca98527.96839626)
5. Лексин И. В. Отношения между федеральными и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. № 2. С. 81–102.
6. Праскова С. В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543–1551.
7. Дзидзов Р. М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») // Юридический вестник Кубанского университета. 2021. № 2. С. 2–8. <https://doi.org/10.31429/20785836-13-2-2-8>
8. Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <https://worldconstitutions.ru/> (дата обращения: 29.10.2021).
9. 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>
10. Мархгейм М. В. Обновление Конституции России : Институциональный эскиз // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление 2020. № 7 (122). С. 29–32.
11. 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 : заключение Конституционного Суда РФ // Российская газета. 2020. 17 марта.
12. О закрытом административно-территориальном образовании : закон РФ от 14.07.1992 № 3297-114 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 9, ст. 1467.
13. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федер. закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ст. 3127 ; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.
14. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ст. 26 ; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.
15. О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Примор-



- ского края : федер. закон от 03.08.2018 № 291-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ст. 5084.
16. Об инновационном центре «Сколково» : федер. закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970 ; 2019. № 31, ст. 4457.
17. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 29, ст. 4503 ; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5178.
18. Об охране озера Байкал : федер. закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2220 ; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4207.
19. Правила определения территории, предназначенной для реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», и российского юридического лица, на которое возложена реализация проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково» : постановление Правительства РФ от 15.04.2020 № 514 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 16, ст. 2623.
20. О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583 ; 2021. № 17, ст. 2877.
21. Аверьянова Н. Н. Сущность и назначение документов государственного стратегического планирования в современной России // Законодательство. 2012. № 7. С. 62–67.
22. Ищенко А. А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 1–20. <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2021.3.35479>
5. Leksin I. V. Relations between the federal and provincial-territorial levels of government in Canada. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*, 2007, no. 2, pp. 81–102 (in Russian).
6. Praskova S. V. About federal territorial units. *Actual Problems of Russian Law*, 2013, no. 12, pp. 1543–1551 (in Russian).
7. Dzidzoev R. M. Institute of federal territories in the Russian Federation (by the case of the federal territory «Sirius»). *Legal Bulletin of the Kuban State University*, 2021, no. 2, pp. 2–8 (in Russian). <https://doi.org/10.31429/20785836-13-2-2-8>
8. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira. Biblioteka konstitutsiy Pashkova Romana* (Constitutions of states (countries) of the world. Library of constitutions of Pashkov Roman). Available at: <https://worldconstitutions.ru/> (accessed 29 October 2021) (in Russian).
9. Zenin S. S. The Public Power System in the Russian Federation: New Approaches to Legal Regulation under the 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>
10. Markhgeym M. V. Update of the Constitution of Russia: Institutional sketch. *Nauka i obrazovanie: hozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and administration], 2020, no. 7 (122), pp. 29–32 (in Russian).
11. 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 no. 1-Z of March 16, 2020 city of St. Petersburg. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2020, March 17 (in Russian).
12. On a closed administrative-territorial entity. Law of the Russian Federation 3297-114 of 14.07.1992. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2021, no. 9, art. 1467 (in Russian).
13. On special economic zones in the Russian Federation. Federal Law 116-FZ of 22.07.2005. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 30, art. 3127; 2021, no. 24 (pt. I), art. 4188 (in Russian).
14. On the territories of advanced socio-economic development in the Russian Federation. Federal Law 473-FZ of 29.12.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 1, art. 26; 2021, no. 24 (pt. I), art. 4188 (in Russian).
15. On Special Administrative Regions in the Territories of the Kaliningrad Region and Primorsky Territory. Federal

## References

1. Markhgeym M. V. The constitutional model of the Federal Territories: Foreign experience for Russia's Prospects. *Sotsial'no-politicheskie nauki* [Socio-political Sciences], 2020, no. 3, pp. 56–61 (in Russian). <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2020-10-3-56-61>
2. Praskova S. V. Constitutional regulation of territory structure of a state: Comparative legal research. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2011, no. 6, pp. 26–37 (in Russian).
3. Irkhin I. V. Federal Territories and Federal Districts: the Confusion of Constitutional-Legal Models. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2017, no. 6, pp. 30–37 (in Russian). [https://doi.org/10.12737/article\\_5a1e71d9d03671.35583995](https://doi.org/10.12737/article_5a1e71d9d03671.35583995)
4. Mochalov A. N. Territorial Structure of India in the Context of Ethnic and Cultural Diversity. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2017, no. 5, pp. 62–68 (in Russian). [https://doi.org/10.12737/article\\_59bbac1ca98527.96839626](https://doi.org/10.12737/article_59bbac1ca98527.96839626)



- Law 291-FZ of 03.08.2018. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 32, art. 5084 (in Russian).
16. On the Skolkovo Innovation Center. Federal Law 244-FZ of 28.09.2010. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 40, art. 4970; 2019, no. 31, art. 4457 (in Russian).
17. On state support of entrepreneurial activity in the Arctic zone of the Russian Federation. Federal Law 193-FZ of 13.07.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 29, art. 4503; 2021, no. 27 (pt. I), art. 5178 (in Russian).
18. On the protection of Lake Baikal. Federal Law 94-FZ of 01.05.1999. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 18, art. 2220; 2021, no. 24 (pt. I), art. 4207 (in Russian).
19. Rules for determining the territory intended for the implementation of the project for the creation and operation of the Skolkovo innovation center, and the Russian legal entity entrusted with the implementation of the project for the creation and operation of the Skolkovo innovation center. Decree of the Government of the Russian Federation no. 514 of 15.04.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 16, art. 2623 (in Russian).
20. 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; 2021, no. 17, art. 2877 (in Russian).
21. Aver'yanova N. N. The essence and purpose of state strategic planning documents in modern Russia. *Zakonodatel'stvo*, 2012, no. 7, pp. 62–67 (in Russian).
22. Ishchenko A. A. On the legal nature of strategic planning of socioeconomic development in foreign countries. *Administrative and municipal law*, 2021, no. 3, pp. 1–20 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2021.3.35479>

Поступила в редакцию 16.11.2021; одобрена после рецензирования 11.12.2021; принята к публикации 11.12.2021  
The article was submitted 16.11.2021; approved after reviewing 11.12.2021; accepted for publication 11.12.2021





Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 114–122

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 114–122

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-114-122>

Научная статья

УДК 342

## Конституционно-правовая охрана объектов нематериального культурного наследия в России: проблемы и перспективы развития



Ю. А. Чулисова

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

Чулисова Юлия Александровна, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, ассистент кафедры теории государства и права, [chulisowa.yuliya@yandex.ru](mailto:chulisowa.yuliya@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-4069-5228>

**Аннотация. Введение.** Сложность определения объектов нематериального наследия и установления организационно-правовых механизмов их защиты обусловлена тем, что речь идет о неовещественных процессах и явлениях, в отношении которых невозможен точный подсчет степени сохранности. Этим они отличаются от традиционных музейных предметов и памятников культуры и искусства, поэтому сложно выработать комплекс мер, направленный на их сбережение. В то же время нематериальное культурное наследие является частью национальной культуры, способствует формированию идентичности российского многонационального народа, оказывает определяющее воздействие на многие социально-экономические, политические, культурно-бытовые сферы жизни. **Теоретический анализ.** Сравнительно-правовой анализ определений нематериального наследия, содержащихся в Конвенции и Модельном законе стран СНГ, позволяет сделать вывод о концептуальном телеологическом различии в подходах к пониманию нематериального наследия, которое следует охранять: исключительно эмпирический, при котором охраняется любое проявление народной культуры, обладающее уникальностью и самобытностью; комплексный, включающий в себя аксиологические, этико-нормативные и эмпирические аспекты, предполагающий определенную оценку различных традиций, обычаев, фольклорного наследия, сюжетов и образов. **Эмпирический анализ.** Рассмотрение федерального законодательства позволило выявить фрагментарность норм, регулирующих отношения по сохранению, популяризации и развитию нематериального культурного наследия народов Российской Федерации. Отсутствие единого легального понятия «нематериальное культурное наследие» является существенным пробелом действующего законодательства о культуре и не способствует эффективной охране его объектов. Предусмотренный Реестр (каталог) объектов нематериального наследия народов Российской Федерации находится на начальном этапе своего формирования. **Результаты.** По итогам проведенного исследования делается вывод, что в настоящее время необходима выработка единой концепции охраны нематериального культурного наследия, которая бы сочетала единые универсальные подходы к охране нематериального культурного наследия народов России и специфику их охраны, учитывающую уникальность и самобытность объектов, способствовала повышению заинтересованности носителей такой культуры в ее сохранении и популяризации.

**Ключевые слова:** нематериальное культурное наследие, духовные, интеллектуальные и нравственно-этические ценности нации, культурная и национальная самобытность общества, Реестр объектов нематериального культурного наследия, национальная идентичность, сохранность объектов нематериального культурного наследия

**Для цитирования:** Чулисова Ю. А. Конституционно-правовая охрана объектов нематериального культурного наследия в России: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 114–122. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-114-122>

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

Article

**Constitutional and legal protection of intangible cultural heritage objects in Russia: Problems and prospects of development**

**Yu. A. Chulisova**

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

Yulia A. Chulisova, [chulisowa.yuliya@yandex.ru](mailto:chulisowa.yuliya@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-4069-5228>

**Abstract. Introduction.** The complexity of determining the objects of intangible heritage and establishing organizational and legal mechanisms for their protection is due to the fact that we are talking about non-materialized processes and phenomena for which it is impossible to accurately calculate the degree of preservation. This is how they differ from traditional museum objects and monuments of culture and art, therefore, it is difficult to develop a set of measures aimed at their conservation. **Theoretical analysis.** A comparative legal analysis of the definitions of intangible heritage in the Convention and the Model Law of the CIS countries allows us to conclude that there is a conceptual teleological difference in ap-



proaches to understanding intangible heritage that should be protected: exclusively empirical, in which any manifestation of folk culture that has uniqueness and originality is protected; complex, including axiological, ethical, normative and empirical aspects, assuming a certain assessment of various traditions, customs, folklore heritage, plots and images. **Empirical analysis.** Consideration of federal legislation has revealed the fragmentary nature of the norms governing relations for the preservation, popularization and development of the intangible cultural heritage of the peoples of the Russian Federation. The absence of a single legal concept of "intangible cultural heritage" is a significant gap in the current legislation on culture and does not contribute to the effective protection of its objects. The envisaged Register (catalog) of Intangible Heritage Objects of the Peoples of the Russian Federation is at the initial stage of its formation. **Results.** According to the results of the study, the author concludes that it is currently necessary to develop a unified concept for the protection of intangible cultural heritage, which would combine unified universal approaches to the protection of the intangible cultural heritage of the peoples of Russia and the specifics of their protection, taking into account the uniqueness and originality of objects, and would contribute to increasing interest of people of such culture in its preservation and popularization.

**Keywords:** intangible cultural heritage, spiritual, intellectual, moral and ethical values of the nation, cultural and national identity of society, Register of Intangible Cultural Heritage Objects, national identity, preservation of intangible cultural heritage objects

**For citation:** Chulisova Yu. A. Constitutional and legal protection of intangible cultural heritage objects in Russia: Problems and prospects of development. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 114–122 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-114-122>

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

## Введение

Проблема сохранения объектов нематериального культурного наследия является новой для науки российского конституционного права и только недавно стала привлекать внимание исследователей. Нематериальное культурное наследие и проблемы его сохранения в большей степени изучаются представителями гуманитарных наук: историками, культурологами, филологами, искусствоведами. А. Р. Мифтахова, Г. М. Латыпова под нематериальным культурным наследием понимают своеобразный код общества, универсалии этнической идентичности [1, с. 164]. По мнению Ю. В. Кириюшкиной, передача знаний от поколения к поколению является ключом к сохранению нематериального наследия. Это динамичный интерактивный процесс, посредством которого нематериальное культурное наследие непрерывно воссоздается, а также автор отмечает, что «суть духовного культурного наследия состоит в том, что оно передается живыми людьми и воспринимается также живой аудиторией. Оно всегда должно оставаться живым в контексте современности, сохранять свой созидательный творческий характер, как это было всегда» [2, с. 246]. С. Ф. Пепеляева заостряет внимание на том, что нематериальное культурное наследие отражает душу народа, его ментальность [3, с. 11].

В России действует законодательство, регулирующее общественные отношения в следующих сферах: выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры; музейное дело и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело, архивное дело; телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства в части создания и распространения культурных ценностей; различные виды и жанры искусства; художественные народные промыслы и ремесла; эстетическое воспитание, художественное образование и т.д. Одна из проблем в настоящее

время – это разработка и принятие федерального закона «О культуре». Работа над законопроектом ведется давно, за это время были предложены разные его проекты, но закон так и не был принят [4, с. 192]. Д. С. Ивакина также отмечает, что «российское общество остро нуждается в принятии нового базового закона о культуре, что является первостепенной задачей для законодателя» [5, с. 138].

Сложность определения объектов нематериального наследия и установления организационно-правовых механизмов их защиты обусловлена тем, что речь идет о неовещественных процессах и явлениях, в отношении которых невозможен точный подсчет степени сохранности, этим они отличаются от традиционных музейных предметов и памятников культуры и искусства, поэтому сложно выработать комплекс мер, направленный на их сбережение. В то же время нематериальное культурное наследие является частью национальной культуры, способствует формированию идентичности российского многонационального народа, оказывает определяющее воздействие на многие социально-экономические, политические, культурно-бытовые сферы жизни. В связи с этим требуется осмысление теоретико-методологических подходов к определению правовой природы объектов нематериального наследия, изучение и систематизация действующего законодательства, направленного на охрану таких объектов, с целью дальнейшей выработки предложений по повышению его эффективности.

## Теоретический анализ

Концепция нематериального культурного наследия начала формироваться на международном уровне в 1980-х гг. в рамках работы ЮНЕСКО и представляла собой альтернативу списку Всемирного наследия, включающему в себя на тот момент только материальные объекты. Впервые



было обращено внимание на необходимость закрепления иных форм проявления культуры, не подпадающих под существующий перечень.

Некоторые отношения, возникающие в области сохранения и передачи нематериального культурного наследия, частично регулировались нормативными документами, охраняющими право на интеллектуальную собственность (Всемирная конвенция об авторском праве (1952 г.) [6], Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений (1986 г.) [7] и др.). Однако указанные акты оказались ограниченными, поскольку были непригодными для эффективной охраны указанных объектов. Встал вопрос о необходимости принятия нового международного акта, который бы способствовал повышению информированности населения о значимости сохранения нематериального культурного наследия, а также принятию государствами-членами мер по его сохранению.

В результате научной, культурологической, исторической и юридической проработки вопроса международными экспертами ЮНЕСКО была принята международная Конвенция «Об охране нематериального культурного наследия», согласно ст. 2 которой, «нематериальное культурное наследие означает обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, – а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, – признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. Такое нематериальное культурное наследие, передаваемое от поколения к поколению, постоянно воссоздается сообществами и группами в зависимости от окружающей их среды, их взаимодействия с природой и их истории и формирует у них чувство самобытности и преемственности, содействуя тем самым уважению культурного разнообразия и творчеству человека» [8].

Как отмечается в научной литературе, благодаря подходу, реализованному в Конвенции ЮНЕСКО, охрана нематериального культурного наследия на международно-правовом уровне осуществляется от имени всего человечества, а цель этой охраны – объект, находится на локальном уровне, – культурная самобытность сообществ и лиц, принадлежащих к этим сообществам [9].

Российская Федерация не стала участником Конвенции 2003 г., апеллируя тем, что понятие «нематериальное культурное наследие», изложенное в акте, является неточным, а также обращая внимание на категоричность в отношении сохранения спорных традиций народов [10].

Модельный закон «Об охране нематериального культурного наследия», принятый Межпарла-

ментской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 ноября 2013 г. определил, что «нематериальное культурное наследие – совокупность присущих этнической, социальной или конфессиональной группе духовных, интеллектуальных и нравственно-этических ценностей, являющихся отражением культурной и национальной самобытности общества и охватывающих образ жизни, традиции и формы их выражения, включая язык, нормы и правила поведения, верования, обряды, обычаи, празднества, фольклор, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта и народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах и образах и стилистике их воплощения». В свою очередь, «объектами нематериального культурного наследия являются: 1) язык, народные знания, верования, празднества, обряды и обычаи, навыки и умения в области исполнительского и декоративно-прикладного народного искусства, фольклор, хранителями и носителями которых являются физические лица, передающие их устным путем из поколения в поколение; 2) язык, народные знания, верования, обряды, обычаи, празднества, произведения фольклора, зафиксированные на разных видах материальных носителей и хранящиеся в государственных музеях, архивах и библиотеках, а также в архивах научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, иных организаций» [11].

Сравнительно-правовой анализ определений нематериального наследия, содержащихся в Конвенции и Модельном законе стран СНГ, позволяет сделать вывод о концептуальном телеологическом различии в подходах к пониманию нематериального наследия, которое следует охранять. В основе определения Конвенции лежат понятия «чувство самобытности и преемственности», «культурное разнообразие и творчество», которые не подвергаются какой-либо оценке, что позволяет охарактеризовать такой подход как исключительно эмпирический, когда охраняется любое проявление народной культуры, обладающее уникальностью и самобытностью. В основе определения, данного в Модельном законе стран СНГ, находятся «духовные, интеллектуальные и нравственно-этические ценности», которые в свою очередь отражаются в различных формах, включая «язык, нормы и правила поведения, верования». Подобный подход является более сложным, его можно охарактеризовать как комплексный, включающий в себя аксиологические, этико-нормативные и эмпирические аспекты, он предполагает определенную оценку различных традиций, обычаев, фольклорного наследия, сюжетов и образов.



В целях обеспечения лучшей защиты важных объектов в 2008 г. ЮНЕСКО учредил свои Списки нематериального культурного наследия. Первый их них, «Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества», содержит элементы, свидетельствующие о разнообразии и исключительности традиционных знаний различных общин, причем не отдается предпочтение каким-либо элементам нематериального наследия, все представляются равными и достойными закрепления. Так, например, данный список содержит: обряды и мастерство, связанные с традициями свадебных костюмов Тлемсена, праздники огня в день летнего солнцестояния в Пиренеях; с 2020 г. были внесены: Кускус (Магрибская кухня), Паломничество в монастырь Святого Апостола Фаддея (Армения, Иран), Нар Байрамы (традиционный праздник и культура граната) в Азербайджане, искусство миниатюры (Азербайджан, Иран, Турция, Узбекистан), дерево пчеловодства (Беларусь, Польша), Ёндёнхё (фестиваль освещения фонарей в Республике Корея) и др.

Второй «Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране» закрепляет нематериальные формы культуры, находящиеся под угрозой исчезновения и потому нуждающиеся в срочной охране. Например, туда входят: обряд по уговору верблюдов (Монголия), игра теней (Сирийская Арабская Республика), турецкий птичий язык и др. [12].

### Эмпирический анализ

С 4 июля 2020 г. вступили в силу поправки к Конституции Российской Федерации, в том числе, ч. 4 ст. 68 закрепила интегративную категорию культуры как уникального наследия ее многонационального народа, а также обязанность государства по сохранению и охране культуры [13].

Начиная с 1992 г. законодательным актом, устанавливающим основы правовой базы сохранения и развития культуры в России, являются Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (далее – Основы законодательства о культуре). В указанном Законе содержатся понятия «культурные ценности», «культурное наследие», «культурное достояние народов Российской Федерации», гарантируется право на сохранение и развитие культурно-национальной самобытности народов и иных этнических общностей. Анализ легальных определений приведенных выше понятий показывает, что в данных определениях соединяются аксиологические, этико-нормативные и эмпирические основания, поскольку в них указывается

на нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, материальные и духовные ценности, созданные в прошлом (аксиологические и этико-нормативные основания), и обычаи, исторические топонимы, фольклор, обряды, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры (эмпирические основания) [14].

При этом в Основах законодательства о культуре культурное наследие народов РФ описывается как совокупность материальных и духовных ценностей, созданных в прошлом, а также памятников и историко-культурных территорий и объектов, значимых для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию. Нематериальное культурное наследие не получило в этом Законе своего легального закрепления, специальных мер его охраны Основами законодательства о культуре также не предусмотрено.

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2020 г. № 73-ФЗ к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относит исключительно материальные объекты: произведения живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объекты науки и техники и иные предметы материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой историческую ценность и являющиеся источниками информации о зарождении и развитии культуры (ст. 3). Указанный Закон в сферу своего действия не включает нематериальное культурное наследие, объекты такого наследия и меры по их охране [15]. Проанализировав положения указанного Закона, можно прийти к выводу, что они направлены исключительно на сохранность материальных объектов культуры.

Политика государства в сфере охраны объектов нематериального культурного наследия отражена в Федеральном законе «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ [16] и в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [17]. Однако Федеральный закон «О народных художественных промыслах» имеет очень узкую направленность, его цель – охрана народных художественных промыслов,





определяемых в Законе как одна из форм народного творчества, деятельность по созданию художественных изделий утилитарного и (или) декоративного назначения, осуществляемая на основе коллективного освоения и преемственного развития традиций народного искусства в определенной местности в процессе творческого ручного и (или) механизированного труда мастеров народных художественных промыслов (ст. 3). Такое понимание художественных промыслов, безусловно, относит их к нематериальному культурному наследию, однако охраняемые промыслы определяются как форма народного творчества, а не как часть нематериального культурного наследия.

Одним из направлений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года является сохранение и приумножение духовного, исторического и культурного наследия и потенциала многонационального народа Российской Федерации (российской нации): популяризация и распространение народного художественного творчества; развитие этнографического и культурно-познавательного туризма, оздоровительных и рекреационных зон, включающих объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации и др. (п. 21.1) [17]. Таким образом, некоторые из объектов нематериального культурного наследия де-факто упоминаются в Стратегии, однако не специально выделяются, само их понятие в Стратегии отсутствует.

Среди документов стратегического планирования следует выделить Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 года, которая устанавливает, что «к наиболее опасным для будущего Российской Федерации возможным проявлениям гуманитарного кризиса можно отнести: деформация исторической памяти, негативная оценка значительных периодов отечественной истории, распространение ложного представления об исторической отсталости Российской Федерации»; «к угрозам национальной безопасности в области культуры отнесены размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии» [18].

В 2008 г. приказом Министерства культуры РФ были утверждены Концепция сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009–2015 годы и программы ее реализации [19]. Ключевое понятие Концепции – нематериальное культурное наследие и объекты такого наследия

полностью воспроизводят определения, данные в Конвенции ЮНЕСКО от 2003 г. Однако Концепция прекратила свое действие и не была продлена на следующий период.

В соответствии с распоряжением Министерства просвещения РФ 2022-й объявлен Годом народного искусства и нематериального культурного наследия России, в рамках реализации которого запланированы мероприятия, направленные на выявление, популяризацию и охрану народного искусства и нематериального культурного наследия России [20].

В соответствии с Концепцией сохранения и развития нематериального культурного наследия был создан Реестр (каталог) объектов нематериального наследия народов Российской Федерации, представляющий собой информационную систему, включающую в себя банк данных объектов нематериального культурного наследия народов (идентификация, документирование, исследование), единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения каталога.

На сегодняшний день в Реестр внесены 50 объектов нематериального культурного наследия народов России. Все они систематизированы по федеральным округам, а также по видам нематериальных объектов. Также фиксируется статистика объектов, поданных на одобрение экспертным советом. Из числа новых объектов, внесенных в Реестр, можно назвать: Варварин ключ: традиция почитания «святого» места в Переславском районе Ярославской области (категория «народные знания»); Жатвенные обряды в северных районах Смоленщины (категория «обрядовые комплексы и праздники»); обряд Йё-келян (проводы льда у удмуртов) и др. [21].

На портале Культура.РФ представлена классификация объектов нематериального культурного наследия, общее количество которых составляет 447. Объекты распределены по разделам:

1. Мифологические представления и верования, этнографические комплексы;
2. Конфессиональные практики в народной культуре;
3. Народное исполнительство;
4. Традиционные технологии [22].

Таким образом, на двух официальных сайтах представлена разная классификация объектов нематериального культурного наследия, а также сильно различается само количество объектов. Вероятно, список портала Культура РФ является факультативным по отношению к Реестру и систематизирует большее количество объектов нематериального культурного наследия с целью их популяризации среди населения.



Региональное законодательство опережает федеральное в вопросах сохранения нематериального культурного наследия. Специальные законы приняты в республиках Алтай, Хакасия, Тыва, Татарстан, Дагестан, Саратовской области и др. Следует отметить, что законодатели субъектов Российской Федерации при легализации понятия «нематериальное культурное наследие» использовали, как правило, комплексный подход, включающий в себя аксиологические, этико-нормативные и эмпирические аспекты его определения. Например, в Законе Республики Татарстан «нематериальное культурное наследие» обозначается как «совокупность присущих этнической, социальной или конфессиональной группе духовных, интеллектуальных и нравственно-этических ценностей, являющихся отражением культурной и национальной самобытности и охватывающих образ жизни, традиции и формы их выражения, включая язык, нормы и правила поведения, верования, обряды, обычаи, празднества, фольклор, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта и народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах, образах, стилистике их воплощения, содействующие уважению культурного разнообразия в Республике Татарстан» [23]. Близкие определения мы встречаем и в соответствующих законах республик Дагестан и Хакасия [24, 25]. Законодательство некоторых субъектов РФ не содержит понятия «нематериальное культурное наследие», а вместо него использует понятие «объекты нематериального культурного наследия» (Республика Алтай, Саратовская область) [26, 27].

Закон Саратовской области к объектам нематериального культурного наследия относит, в соответствии с федеральным законодательством, языки и диалекты, традиции, обычаи и верования, фольклор, традиционные уклады жизни и представления об устройстве мира народов, народностей, этнических групп, русскую литературу и литературу народов России, музыкальное, театральное, кинематографическое наследие, уникальную систему подготовки творческих кадров. Поскольку передача нематериальных ценностей осуществляется непосредственно от поколения к поколению, объекты нематериального культурного наследия должны постоянно воссоздаваться обществом, поскольку это память, которую легко утратить. В связи с этим Закон «Об объектах нематериального культурного наследия в Саратовской области» для включения объектов НКН в Единый реестр устанавливает следующие критерии: не менее 25 лет суще-

ствования объектов на территории Саратовской области; историческая и культурная значимость объектов; уникальность; самобытность и преемственность объектов [27]. Следует отметить, что отсутствие хотя бы одного из указанных выше критериев является основанием для отказа во включении объекта нематериального культурного наследия в Единый реестр.

Важной чертой регионального законодательства является установление критериев отбора объектов нематериального культурного наследия, к ним, как правило, относятся историческая и культурная значимость, степень укоренения в культурной традиции, уникальность, высокая художественная ценность, риск исчезновения. Кроме того, в проанализированных выше законах определяются полномочия региональных органов власти по охране объектов нематериального культурного наследия, например, создание полномочных органов по охране соответствующих объектов, введение реестров, принятие региональных программ, направленных на сохранение, популяризацию, изучение объектов нематериального культурного наследия.

Результаты исследования реестров (электронных каталогов) объектов нематериального культурного наследия субъектов Российской Федерации показали, что они находятся на начальном этапе их формирования, о чем свидетельствуют количество записей об объектах и недавняя продолжительность их функционирования.

### Результаты

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, изучение международной практики позволило выявить различные подходы к понятию «нематериальное культурное наследие»:

- исключительно эмпирический, при котором охраняется любое проявление народной культуры, обладающее уникальностью и самобытностью;
- комплексный, включающий в себя аксиологические, этико-нормативные и эмпирические аспекты, предполагающий определенную оценку различных традиций, обычаев, фольклорного наследия, сюжетов и образов.

Во-вторых, при рассмотрении федерального законодательства обнаружилась фрагментарность норм, регулирующих отношения по сохранению, популяризации и развитию нематериального культурного наследия народов Российской Федерации. Отсутствие единого легального понятия «нематериальное культурное наследие» является существенным пробелом действующего законодательства о культуре и не способствует эффективной охране его объектов.



В-третьих, обзор законодательства субъектов РФ показал, что охрана объектов нематериального культурного наследия включает в себя определение критериев их выявления, присвоения им статуса аутентичности, создание полномочных органов по охране соответствующих объектов, введение реестров, принятие региональных программ, направленных на сохранение, популяризацию, изучение объектов нематериального культурного наследия. Недостатком регионально-го законодательства является отсутствие единого подхода к пониманию нематериального культурного наследия и отсутствие нормативного закрепления мер по предотвращению рисков потери объектов нематериального культурного наследия в ряде субъектов Российской Федерации. Следует отметить и размытые критерии требований к объектам по включению их в реестр, что приводит к необоснованному включению в реестры или же, напротив, к игнорированию по внесению сведений и дальнейшей охране того или иного объекта.

По итогам проведенного исследования можно прийти к выводу, что в настоящее время необходима выработка единой концепции охраны нематериального культурного наследия, которая бы сочетала единые универсальные подходы к охране нематериального культурного наследия народов России и специфику их охраны, учитывающую уникальность и самобытность объектов.

### Список литературы

1. Мифтахова А. Р., Латыпова Г. М. Нематериальное культурное наследие : пути актуализации в современных условиях // Многогранный мир традиционной культуры и народного художественного творчества : материалы Всерос. науч.-практ. конф. в рамках Всерос. конкурса AR/VR «Хакатон в сфере культуры». Казань : Казанский гос. ун-т культуры, 2021. С. 164–167.
2. Кирюшкина Ю. В. Нематериальное культурное наследие – актуальное понятие современности // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2–1 (70). С. 244–247.
3. Пепеляева С. Ф. Религиозное нематериальное культурное наследие как социокультурный феномен и объект государственной охраны // Культурное наследие России. 2021. № 2 (33). С. 9–15. <https://doi.org/10.34685/NI.2021.33.2.002>
4. Сазонникова Е. В. Новеллы Конституции Российской Федерации о культуре и преподавание конституционного права // Материалы XII Международного Конституционного Форума, посвященного 15-летию возрождения юридического факультета СГУ имени Н. Г. Чернышевского : сб. науч. ст. Саратов : Саратовский источник, 2021. С. 191–195.
5. Ивакина Д. С. Развитие института культурных прав личности в современной России // Актуальные вопросы современной науки : Сборник статей по материалам XVII международной научно-практической конференции. Уфа : ООО «Дендра», 2018. С. 136–145.
6. Всемирная конвенция об авторском праве (Заключена в г. Женеве 06.09.1952) // Собр постановлений СССР. 1973. № 24, ст. 139.
7. Бернская Конвенция по охране литературных и художественных произведений от 09.09.1886 // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.
8. Основные тексты Международной конвенции об охране нематериального культурного наследия 2003 г. URL: [https://ich.unesco.org/doc/src/2003\\_Convention\\_Basic\\_Texts-\\_2018\\_version-RU.pdf](https://ich.unesco.org/doc/src/2003_Convention_Basic_Texts-_2018_version-RU.pdf) (дата обращения: 05.11.2021).
9. Алиева Г. В. Возможности и пределы охраны нематериального культурного наследия с помощью международной системы защиты прав человека // Legal Concept = Правовая парадигма. 2018. Т. 17, № 3. С. 133–145. <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.3.19>
10. Драпеко рассказала, почему РФ не приняла конвенцию ООН об охране нематериального культурного наследия // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/social/drapeko-rasskazala-pochemu-rf-ne-prinyala-konvenciyu-oon-ob-okhrane-nematerialnogo-kulturnogo-naslediya.html> (дата обращения: 05.11.2021).
11. Об охране нематериального культурного наследия : модельный закон (Принят на тридцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 39-17 от 29 ноября 2013 года). URL: <http://www.parliament.am/library/modelayin%20orenqner/293.pdf> (дата обращения: 04.11.2021).
12. Список нематериального культурного наследия человечества // ЮНЕСКО. URL: <https://ru.unesco.org/news/v-reprezentativnyu-spisok-nematerialnogo-kulturnogo-naslediya-chelovechestva-vklyucheno-11> (дата обращения: 05.11.2021).
13. 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.
14. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 30.04.2021) // Российская газета. 1992. 17 нояб.
15. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2519.
16. О народных художественных промыслах : федер. закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2, ст. 234.
17. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666



- (ред. от 06.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.
- Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.11.2021).
  - Об утверждении Концепции сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009–2015 годы : приказ Минкультуры РФ от 17.12.2008 № 267. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  - Об утверждении примерного календарного плана воспитательной работы на 2021/2022 учебный год : распоряжение Минпросвещения России от 23.08.2021 № Р-196 // Администратор образования. 2021. № 18.
  - Реестр объектов нематериального культурного наследия народов России. URL: <http://nkn.givc.ru/> (дата обращения: 05.11.2021).
  - Нематериальное культурное наследие // Культура РФ. URL: <https://www.culture.ru/traditions/culture-heritage/confessions/location-russia> (дата обращения: 05.11.2021).
  - О нематериальном культурном наследии в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 26.05.2017 № 34-ЗРТ // Собр. законодательства Республики Татарстан. 2017. № 41, ч. I, ст. 1457.
  - Об объектах нематериального культурного наследия в Республике Дагестан : закон Республики Дагестан от 04.05.2018 № 22. URL: <http://docs.cntd.ru/document/543723758> (дата обращения: 05.11.2021).
  - О нематериальном культурном наследии в Республике Хакасия : закон Республики Хакасия от 12.05.2016 № 31-ЗРХ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432991911> (дата обращения: 05.11.2021).
  - О регулировании отношений в области развития нематериального культурного наследия Республики Алтай : закон Республики Алтай от 05.12.2008 № 120-ПЗ. URL: <https://www.culture-altai.ru/otchetiy/all-news/utverzhden-reestr-ob-ektov-nematerialnogo-kulturnogo-naslediya-respubliki-altaj> (дата обращения: 05.11.2021).
  - Об объектах нематериального культурного наследия в Саратовской области : закон Саратовской области от 28.06.2017 № 51-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. 2017. № 9, ст. 2294.
  - Kiryushkina Yu. V. Non-Material Cultural Heritage – Actual Concept of the Present. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta* [Izvestiya of Altai State University], 2011, no. 2–1 (70), pp. 244–247 (in Russian).
  - Pepelyaeva S. F. Religious intangible cultural heritage as a socio-cultural phenomenon and object of state protection. *Cultural Heritage of Russia*, 2021, no. 2 (33), pp. 9–15 (in Russian). <https://doi.org/10.34685/HI.2021.33.2.002>
  - Sazonnikova E. V. Novels of the Constitution of the Russian Federation on culture and teaching of constitutional law. *Materialy XII Mezhdunarodnogo Konstitutsionnogo Forum, posviashchennogo 15-letiyu vozrozhdeniya yuridicheskogo fakul'teta SGU imeni N. G. Chernyshevskogo: sbornik nauchnykh statei* [Materials of the XII International Constitutional Forum, dedicated to the 15th anniversary of the revival of the Faculty of Law of SSU named after N. G. Chernyshevsky: Collection of scientific articles]. Saratov, Saratovskiy istochnik Publ., 2021, pp. 191–195 (in Russian).
  - Ivakina D. S. Development of the institution of cultural rights of the individual in modern Russia. *Aktual'nye voprosy sovremennoi nauki: Sbornik statei po materialam XVII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Topical issues of modern science: Collection of articles based on the materials of the XVII international scientific and practical conference]. Ufa, OOO "Dendra" Publ., 2018, pp. 136–145 (in Russian).
  - Universal Copyright Convention (Concluded in Geneva on 06.09.1952). *Sobraniye postanovleniy SSSR* [Collection of USSR Decrees], 1973, no. 24, art. 139 (in Russian).
  - Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works of 09.09.1886. *Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov* [Bulletin of International Treaties], 2003, no. 9 (in Russian).
  - Osnovnye teksty Mezhdunarodnoi konventsii ob okhrane nematerial'nogo kul'turnogo naslediya 2003 g.* (Main texts of the 2003 International Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage). Available at: [https://ich.unesco.org/doc/src/2003\\_Convention\\_Basic\\_Texts\\_2018\\_version-RU.pdf](https://ich.unesco.org/doc/src/2003_Convention_Basic_Texts_2018_version-RU.pdf) (accessed 4 November 2021) (in Russian).
  - Alieva G. V. Possibilities and limits of the safeguarding of intangible cultural heritage with the international system of human rights protection. *Legal Concept*, 2018, vol. 17, no. 3, pp. 133–145 (in Russian). <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.3.19>
  - Drapeko explained why the Russian Federation did not accept the UN Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage. *Parlamentskaya gazeta* (Parliamentary Newspaper). Available at: <https://www.pnp.ru/social/drapeko-rasskazala-pochemu-rf-ne-prinyala-konvenciyu-oon-ob-okhrane-nematerialnogo-kulturnogo-naslediya.htm> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  - On the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage: Model Law (Adopted at the thirty-ninth plenary session of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member*

## References

- Miftakhova A. R., Latypova G. M. Intangible cultural heritage: ways of actualization in modern conditions. In: *Mnogogranniy mir traditsionnoi kul'tury i narodnogo khudozhestvennogo tvorchestva: materialy Vserossiyskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii v ramkakh Vserossiyskogo konkursa AR/VR "Hakaton v sfere kul'tury"* [The multifaceted world of traditional culture and folk art: Materials of the All-Russian scientific-practical conference in the framework of the All-Russian competition AR/VR "Hackathon in the field of culture"]. Kazan, Kazanskiy gosudarstvennyi universitet kul'tury Publ., 2021, pp. 164–167 (in Russian).





- States (Resolution no. 39-17 of November 29, 2013)*. Available at: <http://www.parliament.am/library/modelayin%20orenqner/293.pdf> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
12. List of Intangible Cultural Heritage of Humanity. UNESCO. Available at: <https://ru.unesco.org/news/v-representativnyy-sписок-nematerialnogo-kulturnogo-naslediya-chelovechestva-vklyucheno-11> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  13. 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).
  14. Fundamentals of the legislation of the Russian Federation on culture (approved by the RF Armed Forces on 09.10.1992 no. 3612-1) (an edition of 30.04.2021). *Rossiiskaia gazeta* [Russian Newspaper], 1992, November 17 (in Russian).
  15. On objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation. Federal Law 73-FZ of 25.06.2002 (an edition of 11.06.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 26, art. 2519 (in Russian).
  16. On folk arts and crafts. Federal Law 7-FZ of 06.01.1999 (an edition of 29.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 2, art. 234 (in Russian).
  17. On the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the Period up to 2025. Decree of the President of the Russian Federation no. 1666 of 19.12.2012 (an edition of 06.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 52, art. 7477 (in Russian).
  18. *On the approval of the Strategy of the State Cultural Policy for the Period up to 2030. Order of the Government of the Russian Federation no. 326-r of 02.29.2016*. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  19. On the approval of the Concept for the preservation and development of the intangible cultural heritage of the peoples of the Russian Federation for 2009–2015. Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation no. 267 of 17.12.2008. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
  20. On the approval of the approximate calendar plan of educational work for the 2021/2022 academic year. Order of the Ministry of Education of Russia no. R-196 of 23.08.2021. *Administrator obrazovaniya* [Education Administrator], 2021, no. 18 (in Russian).
  21. *Register of objects of intangible cultural heritage of the peoples of Russia*. Available at: <http://nkn.givc.ru/> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  22. Intangible cultural heritage. *Kultura RF*. Available at: <https://www.culture.ru/traditions/culture-heritage/confessions/location-russia> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  23. On intangible cultural heritage in the Republic of Tatarstan. Law of the Republic of Tatarstan 34-ZRT of 26.05.2017. *Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Tatarstan* [Collection of Laws of the Republic of Tatarstan], 2017, no. 41, pt. 1, art. 1457 (in Russian).
  24. *On objects of intangible cultural heritage in the Republic of Dagestan. Law of the Republic of Dagestan 22 of 4.05.2018*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/543723758> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  25. *On intangible cultural heritage in the Republic of Khakassia. Law of the Republic of Khakassia 31-ZRH of 12.05.2016*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/432991911> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  26. *On the regulation of relations in the field of development of the intangible cultural heritage of the Altai Republic. Law of the Altai Republic 120-RZ of 5.12.2008*. Available at: <https://www.culture-altai.ru/otchety/all-news/utverzhdhen-reestr-ob-ektov-nematerialnogo-kulturnogo-naslediya-respubliki-altaj> (accessed 5 November 2021) (in Russian).
  27. On the objects of intangible cultural heritage in the Saratov region. Law of the Saratov region 51-3CO of 28.06.2017. *Sobranie zakonodatel'stva Saratovskoi oblast* [Collection of Laws of the Saratov region], 2017, no. 9, art. 2294 (in Russian).

Поступила в редакцию 23.11.2021; одобрена после рецензирования 08.12.2021; принята к публикации 10.12.2021  
The article was submitted 23.11.2021; approved after reviewing 08.12.2021; accepted for publication 10.12.2021