

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-32-37>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Комментарий к статье Э. С. Гудкова «О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)»

Башлаков-Николаев И. В.,

к.э.н., доцент,
ИГСУ РАНХиГС,
119606, Россия, г. Москва,
пр-т Вернадского, д. 84

Для цитирования: Башлаков-Николаев И. В. Комментарий к статье Э. С. Гудкова «О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)» // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 32–37, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-32-37>

Commentary on the Article Eduard S. Gudkov “On State Support as a Method of State Management of the Economy in the Russian Federation (Organizational and Legal Aspects)”

Igor V.

Bashlakov-Nikolaev,

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Institute of Public Administration
and Civil Service of the Russian
Presidential Academy of
National Economy and Public
Administration,
P. Vernadskogo, 84, Moscow,
119606, Russia

For citation: Bashlakov-Nikolaev I. V. Commentary on the article Eduard S. Gudkov “On state support as a method of state management of the economy in the Russian Federation (organizational and legal aspects)” // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):32-37, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-32-37>

Статья кандидата юридических наук Э. С. Гудкова представляет собой исследование организационных и правовых начал системы государственной поддержки в экономике как одного из элементов или методов государственного управления экономикой.

Автор рассматривает государственную поддержку как совокупность специфических способов или средств государственного управления, что соответствует существу и сложной структуре государственного управления как явления.

Государственное управление (в узком значении этого понятия), по мнению ряда специалистов, представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т. д. [1]. Оно осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах на основе общих или социально-правовых принципов государственного управления (объективность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, законность и дисциплина) и организационных принципов государственного управления, включающих две основные группы. К первой группе организационных принципов относятся: отраслевой, территориальный, линейный, функциональный, двойного подчинения. Ко второй — рациональное распределение полномочий между субъектами государственного управления, ответственность субъектов государственного управления за результаты своей работы, сочетание единоначалия и коллегиальности). Авторы отмечают, что *государственное управление с точки зрения структуры его процесса* есть последовательное осуществление субъектами управления ряда процедур (стадий, циклов, фаз и т. п.) в рамках административных стандартов и регламентов.

И. В. Понкин замечает, что государственное управление и государственная политика реализуются посредством обширного инструментария, содержание и формы которого интегрально отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определенных сферах), и выделяет меры, средства и механизмы государственного управления, мерой называя то же средство, только отличающееся разовостью или частностью и привязанное к конкретным условиям [2]. Данный автор выделяет организационные, нормативно-правовые, социальные, институциональные, политические, судебные, экономические, информационные и др. *механизмы государственного управления и (или) государственной политики*.

Исходя из такого представления можно констатировать, что государственная поддержка как метод государственного управления содержит в себе также орга-

низационные, нормативно-правовые, институциональные, экономические и др. механизмы.

Э. С. Гудков рассматривает государственную поддержку как комплекс мер «позитивной» направленности, предназначенных для повышения эффективности решения экономических задач за счет активизации, упрощения, стимулирования и вовлечения в соответствующий процесс решения стоящих перед экономикой задач определенных групп хозяйствующих субъектов. При этом государственная поддержка, по его мнению, становится необходимым средством государственного управления экономикой, когда другими средствами удовлетворить публичный интерес в виде развития экономики государство не способно либо в целом, либо с необходимой эффективностью. Причем автор обращает внимание на механизмы, которые не только определяют и обозначают, но и стимулируют публичный интерес развития экономики, например, в сфере технологического развития и достижения технологической независимости.

Автор характеризует государственную поддержку через показатели плановости и ситуативности в тех случаях, когда чрезвычайная и сложная экономическая ситуация диктует формы государственной поддержки, что определяет гибкость системы государственной поддержки и ее универсальность. Особо отмечает автор и роль государственной поддержки в преодолении кризисных ситуаций, например, связанных с COVID-19 и др. Государственная поддержка в кризисные периоды дополняется еще и ослаблением «давления» мер государственного контроля в экономике [3—5], что, в частности, проявляется в реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля [6].

Механизм государственной поддержки, как справедливо замечает Э. С. Гудков, реализуется через средства повышения эффективности экономических процессов, стимулирующих экономическую деятельность частного бизнеса. Такие средства могут быть разнообразными, в том числе иметь компенсаторные свойства, сглаживающие недостатки экономики, связанные с несовершенством институциональной среды, несовершенством финансовой системы, высокими административными барьерами, неразвитой конкуренцией, внешними угрозами и т. п.

Для преодоления неразвитости финансовых институтов в государственной поддержке, отмечает автор, используются институты развития, а также финансовые институты, стимулируемые особым образом для решения задач государственной поддержки, например, посредством их субсидирования и т. п.

Данные тезисы находят подтверждение в трудах исследователей, которые рассматривают вопросы регулирования институтов развития. Например, С. В. Кузнецов отмечает, что через точки роста, называемые также институтами развития, происходит поддержка секто-

ров экономики и определенных территорий, которые необходимо развивать в публичных целях. Однако осуществление в них предпринимательской деятельности недостаточно привлекательно для частных инвесторов без дополнительных льгот и гарантий [7]. Т. Н. Калмыкова обращает внимание, что институты развития ликвидируются, когда данный сектор экономики становится конкурентоспособным и может без поддержки государства развиваться самостоятельно [8]. Автор не ограничивается рассмотрением финансовых видов поддержки, но рассматривает и нефинансовые ее виды, а также виды, связанные не с финансированием, а с мерами по списанию неустоек, которые носят ретроспективный характер. Таким образом, автор рассматривает государственную поддержку в ее перспективном и ретроспективном плане.

Э. С. Гудков рассматривает государственную поддержку комплексно, не только как средство собственно государственного управления экономикой и средство, активизирующее ее развитие, но и как средство или инструмент целеполагания, обозначения важнейших задач, стоящих перед экономикой в определенный момент развития государства.

Кроме того, автор полагает, что государственная поддержка может выступать и в качестве мерила перспективности и необходимости определенной экономической деятельности для бизнеса, когда инициатива частного бизнеса подтверждается принятием мер государственной поддержки. В этом случае автор говорит о положительном элементе государственной поддержки, воздействующем на принятие, в том числе и инвестиционных решений.

Автор ставит вопрос о компенсаторном характере государственной поддержки в смысле ее способности компенсировать, с одной стороны, недостаточно развитую конкурентную среду или недостаточные возможности бизнеса с точки зрения способности конкурировать или находить ресурсы для продолжения бизнеса или развития. Это подтверждается, например, той ролью, которая уделяется созданию и развитию малого бизнеса и его государственной поддержке в контрактной системе закупок для государственных и муниципальных нужд, регулирование которой содержит требования об обязательной закупке продукции у субъектов малого и среднего бизнеса [9].

С другой стороны, автор рассматривает государственную поддержку в качестве средства повышения конкурентоспособности российских товаров на международных и транснациональных рынках¹.

Позиция автора о приоритете государственной поддержки по сравнению с требованиями конкуренции в системе государственного управления экономикой заслуживает внимания. С одной стороны, несмотря на то, что конкуренция считается средством развития экономики², автор обосновывает позицию о том, что при принятии мер государственной поддержки, за исключением, пожалуй, лишь применения института государственной помощи (ст. 19—21 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³), вопрос об ограничении конкуренции либо не берется в расчет, либо игнорируется по причине того, что в результате государственной поддержки экономика получает больше преимуществ, чем от наличия конкуренции на определенном товарном рынке. Объясняется это, с точки зрения механизма государственного управления, в том числе тем, что государственная поддержка вводится правовыми актами, действие в отношении которых норм антимонопольного законодательства и запретов, содержащихся в нем, не предусмотрено. А с точки зрения организационных аспектов такой феномен объясняется тем, что антитраст (защита конкуренции) и государственная поддержка рассматриваются в качестве различных методов управления экономическими процессами, приоритет которых устанавливается государством исходя из различных условий, учитываемых в тот или иной момент времени, для тех или иных субъектов, для тех или иных рынков.

Автор обращает внимание на формы государственной поддержки, предлагает их квалификацию по различным основаниям, связывает их с экономическими факторами, воздействующими на экономику. Это, например, и меры, направленные на формирование спроса через различные инструменты поддержки. Это и формирование (увеличение) предложения через государственную поддержку возвращения или входа на рынок не только хозяйствующих субъектов, но и специалистов на примере представителей IT-отрасли. Это и увеличение предложения через насыщение рынка (например, легализация параллельного экспорта, поощрение создания новых логистических маршрутов). Данные меры могут носить, о чем справедливо говорит автор, как прямой, так и косвенный характер.

Заслуживает внимания описание автором вопросов, связанных с классификацией объектов государственной поддержки, разделяемых на индивидуальные, групповые, неопределенные и общие, а также вопросов, характеризующих многообразие организационных

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ РФ. 05.05.2014, № 18 (ч. II). Ст. 2162. Направление «Развитие экспорта».

² См., напр.: Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 годы»). СЗ РФ. 25.12.2017, № 52 (ч. I). Ст. 8111.

³ СЗ РФ. 31.07.2006, № 31 (ч. I). Ст. 3434.

форм субъектов, предоставляющих государственную поддержку, через институциональность, принадлежность к системе.

П. П. Кабытов и А. В. Калмыкова [10], например, указывают на особое место в оперативном государственном управлении гибких структур управления, особенно в части управления национальными проектами. Авторы отмечают, что применительно к гибким структурам в аппарате государственного управления следует говорить не об отсутствии бюрократической регламентации деятельности, а об особом (упрощенном) правовом режиме осуществления публичных функций и полномочий. Окончательно его еще предстоит сформировать, в том числе посредством установления особого режима обеспечения государственных нужд, возникающих в рамках реализации проектов. Необходимо отметить, что применение таких гибких структур весьма оправданно в условиях ограниченности времени на принятие решения.

Причем в зависимости от эффективности деятельности субъектов управления автор рассматривает не только эффективность, но и интенсивность государственной поддержки, которая обусловлена зачастую наличием специализированных органов управления, мотивированных на результат, скорее всего, через показатели эффективности своей собственной деятельности.

Автор особо останавливается на поддержке субъектов малого и среднего бизнеса как самой распространенной групповой категории получателей государственной поддержки, но подчеркивает появление новых групповых субъектов государственной поддержки, определяемых целями развития экономики. Это и отраслевая поддержка, и территориальная поддержка. Все они характеризуются определенной или неопределенной по составу группой получателей поддержки. При этом автор рассматривает особенности государственной поддержки в отраслях экономики и на определенных территориях, характеризующихся различными показателями оснований оказания государственной поддержки.

Автор рассматривает особенности и характеристики налоговых форм государственной поддержки, сущность которых определяется налоговым законодательством и его принципами. В связи с чем можно проследить закономерность, связанную с тем, что тот или иной вид государственной поддержки будет иметь особенности, связанные не только с отраслевым, структурным и функциональным строением экономики, но и с различиями строения и принципов отраслей права, регулирующих экономические отношения в той или иной сфере.

Интересной представляется позиция Э. С. Гудкова о механизме стимулирования хозяйствующих субъектов посредством государственной поддержки через создание определенных рыночных и административных усло-

вий для ведения бизнеса, которые можно чаще отнести к косвенным мерам государственной поддержки:

- формирование товарного рынка посредством ограничений (барьеров), например, через лицензирование (когда ограничение для одних означает поддержку для других);
- формирование спроса через первичные и вторичные льготы (например, субсидирование производителей или льготы для потребителей);
- распределение бремени ведения бизнеса через участие государственного партнера в реализации проекта;
- поддержание спроса через обеспечение выхода на иностранные рынки и содействие в защите конкуренции на них;
- введение новых или смена действующих презумпций, например, добросовестности при недостижении результата инновационных проектов (право на риск), смена презумпции запрета картеля как такового (per se) на презумпцию разумного подхода.

В данных положениях отражается облик механизма государственной поддержки экономики, с точки зрения экономической деятельности объясняется возможность использовать в государственном управлении экономические методы после оформления правового регулирования процесса воздействия на экономическое поведение субъектов рынка.

Согласимся с автором в том, что режим государственной поддержки экономики в настоящее время не сформирован и существует в эклектичной форме за счет использования различных, в том числе правовых средств, административно-правовых режимов и их элементов, а общие принципы государственной поддержки в настоящее время только формируются.

Вместе с тем в статье дается квалификация многих аспектов государственной поддержки, что указывает на ценность исследования. Здесь можно лишь отметить, что в статье более отработана организационная часть, чем вопросы правового регулирования государственной поддержки. Хотя, как отмечается [1], свое юридическое выражение государственное управление получает в правоприменении, административном правотворчестве, административной юрисдикции (правоохранении), и все эти направления органически связаны с изданием органами управления юридических актов на основании и во исполнение закона. Однако описание автором организационных аспектов государственного управления и механизма действия объектов управления создает предпосылки для нормативного оформления вопросов правового регулирования общественных отношений в сфере экономики в части государственной поддержки в последующем.

Следует заметить, что вопросы правового регулирования могут быть более подробно рассмотрены и разработаны при дальнейшем исследовании темы правового

регулирования государственной поддержки экономики в Российской Федерации. В связи с этим хотелось бы порекомендовать автору продолжить исследования на данную тему, представляющуюся актуальной в современных реалиях.

Также можно отметить, что новый современный вызов в виде «цифровизации» экономики в явном виде (за исключением некоторых форм поддержки ИТ-отрасли) не был обозначен в качестве фактора, влияющего на облик государственного управления. Однако представляется, что особенностям государственной поддержки в условиях цифровизации можно уделить больше внимания, так как существует вероятность, что «развитие ИТ-технологий, появление и внедрение систем искусственного интеллекта (далее — ИИ) в сфере государственного управления приведет к тому, что государство сохранит за собой лишь политические и силовые функции, в то время как функции административного управления будут утрачены либо сведены к минимуму» [11]. Вероятно, в этом случае и предоставление государственной поддержки может быть «поручено» ИИ, что, в свою очередь, должно определять особенности государственной поддержки экономики при последовательном наступлении «цифровизации» экономики.

Автор в статье ввиду объективных причин не смог отразить особенности государственной поддержки в различных отраслях и сферах экономики, что представляется целесообразным в случае продолжения исследований по теме государственной поддержки экономики в Российской Федерации. Между тем практика и результаты исследований показывают, что в различных отраслях экономики регулирование вопросов государственной поддержки может весьма существенно различаться не только исходя из исторических предпосылок, технологических особенностей, целеполагания и др., но и исходя из сущностных особенностей товарных рынков, объясняемых с точки зрения возможности достижения конечного результата определенной экономической деятельности.

Это, например, случаи, когда товарные рынки характеризуются особенностью введения в оборот работ, результат которых непредсказуем (невозможность достижения результатов научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских и технологических работ, ст. 775, 776 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В подобных случаях важно предусмотреть адекватные складывающимся условиям обращения товара на рынке принципы и условия государственной поддержки с целью обеспечения «непрерывного перелива знаний и технологий в экономику, в том числе через

соответствующую (государственную⁴) закупочную деятельность». Об этом, например, говорит С. И. Черных [12, с. 107]. Причем мы можем убедиться, что система государственных и муниципальных закупок не только может служить мерой поддержки малого и среднего бизнеса, но и одновременно обеспечивать государственную поддержку научной деятельности в Российской Федерации.

При этом рынки научной деятельности, как указывают С. В. Максимов и Е. В. Осипова [13], обладают особенностями за счет того, что рынок научных результатов в сфере государственных и муниципальных закупок не просто неразрывно связан с рынком доступа к праву заключить государственный (или муниципальный) контракт на выполнение НИР, но и формально в значительной части поглощается им. При этом, с другой стороны, обращают внимание авторы, право на заключение государственного контракта на выполнение НИР получает тот, кто более других участников конкурса соответствует требованиям заказчика (среди последних, как правило, доминируют опыт создания сходных научных результатов и готовность победителя конкурса выполнить НИР за наименьшее вознаграждение).

Данные особенности, безусловно, не только влияют на условия государственной поддержки на рынках научных исследований, но и имеют значение для совершенствования правового регулирования закупок в сфере научной деятельности, формирования общих принципов государственной поддержки экономики. ■

Литература [References]

1. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с. [Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. Public administration and executive power: content and ratio / Ed. L. L. Popov. M.: Norma, Infra-M, 2011. 320 p.]
2. Понкин И. В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 27—30. [Ponkin I. V. Theory of public administration: the instruments of public administration and public policy // Administrative Law and Procedure. 2014;(1):27-30, (In Russ.)]
3. Башлаков-Николаев И. В. Подходы к антикартельным запретам: что уже изменила и каких изменений требует в будущем пандемия COVID-19? // Конкурентное право. 2020. № 4. С. 16—20 [Bashlakov-

⁴ Прим. авт.

- Nikolaev I. V. Approaches to cartel prohibitions: what has the COVID-19 pandemic already changed and what further changes does it require? // *Competition Law*. 2020;(4):16-20, (In Russ.)]
4. Князева И. В. Сцилла и Харибда антимонопольного правоприменения в условиях социально-экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19 // *Современная конкуренция*. 2020. Т. 14. № 2(78). С. 5—25, <https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25> [Knyazeva I. V. The Scylla and Charybdis of antitrust enforcement in the context of the socio-economic crisis caused by the COVID-19 pandemic // *Journal of Modern Competition*. 2020;14(2):5-25, (In Russ.), <https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25>]
 5. Лисицын-Светланов А. Г., Максимов С. В. Модели преодоления кризиса системы государственного контроля в сфере экономики. URL: http://igpran.ru/public/articles/Lisicin-Svetlanov_Maksimov.pdf?ysclid=ler4uyzxcgj90621206 (Дата обращения: 02.03.2023) [Lisitsyn-Svetlanov A. G., Maksimov S. V. Models of overcoming the crisis of the system of state control in the field of economy. URL: http://igpran.ru/public/articles/Lisicin-Svetlanov_Maksimov.pdf?ysclid=ler4uyzxcgj90621206, (In Russ.) (Accessed: 02.03.2023)]
 6. Писенко К. А., Славинский П. В. Риск-ориентированный подход в антимонопольном контроле в Российской Федерации как предмет научного исследования // *Административное право и процесс*. 2021. № 3. С. 23—28, <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-3-23-28> [Pisenko K. A., Slavinskiy P. V. The risk-oriented approach in antimonopoly control in the Russian Federation as a research subject // *Administrative Law and Procedure*. 2021;(3):23-28, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-3-23-28>]
 7. Кузнецов С. В. Банки развития: международный опыт правового регулирования: монограф. М.: Юстицинформ, 2018. 218 с. [Kuznetsov S. V. Development banks: international experience in legal regulation: monograph. M.: Justicinform. 2018. 218 p., (In Russ.)]
 8. Калмыкова Т. Н. Зарубежный опыт формирования государственных корпораций в структуре современной экономики // *Бизнес. Образование. Право*. 2014. № 4(29). С. 236—239 [Kalmykova T. N. Foreign experience of establishing public corporations in the structure of the modern economics // *Business. Education. Law*. 2014;(4):236-239, (In Russ.)]
 9. Андреева Л. В. Развитие законодательства об участии субъектов малого предпринимательства в государственных и муниципальных закупках // *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2018. № 2(10). С. 17—19 [Andreeva L. V. Development of legislation on participation of small-sized business entities in state and municipal procurement // *Journal of Entrepreneurship and Corporate Law*. 2018;(2):17-19, (In Russ.)]
 10. Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // *Журнал российского права*. 2019. № 8. С. 107—120. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.8.10> [Kalmykova A. V., Kabytov P. P. "Flexible" structures of public administration // *Journal of Russian Law*. 2019;(8):107-120, (In Russ.), <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.8.10>]
 11. Юридическая концепция роботизации / А. А. Головина, А. И. Сидоренко, Н. В. Антонова [и др.]. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2019. 240 с. ISBN 978-5-392-30565-0. <https://doi.org/10.31085/9785392305650-2019-240> [The legal concept of robotization / A. A. Golovin, A. I. Sidorenko, N. V. Antonov [et al.]. M.: Prospect Limited Liability Company, 2019. 240 p. ISBN 978-5-392-30565-0, (In Russ.), <https://doi.org/10.31085/9785392305650-2019-240>]
 12. Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития: Сборник научных трудов. М.: Институт экономики Российской академии наук, 2018. 202 с. ISBN 978-5-9940-0634-4. [Institutes of Public Administration: Strategic Challenges and Development Trends: Collection of Scientific Papers. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2018. 202 p. ISBN 978-5-9940-0634-4, (In Russ.)]
 13. Максимов С. В., Осипова Е. В. Дуализм рынка государственных закупок научных результатов и перспективы его регулирования // *Российское конкурентное право и экономика*. 2019. № 2(18). С. 36—43 [Maksimov S. V., Osipova E. V. Dualism of the public procurement market of scientific results and prospects of its regulation // *Russian Competition Law and Economy*. 2019;(2(18)):36-43, (In Russ.)]