

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

ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Серия: Экономика. Управление. Право

2021

Том 21

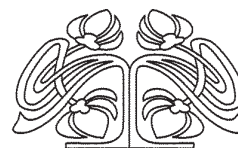
Выпуск 2



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

ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Новая серия



Научный журнал
2021 Том 21

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

Издается с 2007 года

Серия Экономика. Управление. Право, выпуск 2

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

СОДЕРЖАНИЕ

Научный отдел

Экономика

- Порезанова Е. В.** Виды синергетических эффектов в экономике России 120
- Комков И. В.** Влияние формальных институциональных факторов на динамику внутреннего долга РФ 125
- Попов С. О.** Роль государства в развитии инвестиций в цифровой экономике России 135

Управление

- Горячева Т. В., Мызрова О. А.** Развитие внутреннего мониторинга предприятия в рамках формирования стратегии банковского кредитования 141
- Рубцова В. Н., Ильинская Е. В.** Некоторые теоретико-методологические направления совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений 148
- Сыровецкий В. А., Назарова Ю. А., Щербакова Н. С.** Проблемы комплексного развития логистической инфраструктуры нефтегазового комплекса 159

Право

- Рыженков А. Я.** О доктринальных принципах семейного права (на примере принципа ответственности за нарушение норм семейного законодательства) 169
- Куликова С. А., Чулисова Ю. А.** Правовое регулирование распространения информации в социальных сетях: законодательные новеллы и перспективы правоприменения 178
- Плотникова И. Н.** «Конституционализация»: к вопросу о понятии 188
- Седова Г. И., Громов В. Ю.** Право на получение квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве: понятие, соотношение с правом на защиту 198
- Фадеева В. А.** Проблема достоверности информации в системе обязательного медицинского страхования в контексте реализации конституционного права на бесплатное оказание медицинской помощи 206
- Кондращенко Д. А.** Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации: проблемы и перспективы развития 215
- Сычев В. Б.** Содержание и формы участия Конституционного Суда РФ в правотворчестве 223

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)

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

Директор издательства
Бучко Ирина Юрьевна

Редактор
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

Подписано в печать 25.05.21.
Подписано в свет 31.05.21.
Формат 60×84 1/8.
Усл. печ. л. 13,48 (14,5).
Тираж 500 экз. Заказ 69-Т.
Цена свободная

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

© Саратовский университет, 2021



ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

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

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

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

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

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

Сайт журнала: <https://eup.sgu.ru>

CONTENTS

Scientific Part

Economics

Porezanova E. V. Types of synergistic effects in Russian economy 120

Komkov I. V. Formal institutional factors' influence on Russia's internal debt dynamics 125

Popov S. O. The state role in the investments development in Russia's digital economy 135

Management

Goryacheva T. V., Myzrova O. A. Enterprise internal monitoring development as part of the bank lending strategy formation 141

Rubtsova V. N., Iliyinskaya E. V. Some theoretical and methodological directions for improving the support of rural settlements' municipal budgets 148

Syrovetskiy V. A., Nazarova Yu. A., Shcherbakova N. S. Integrated development problems of the oil and gas complex logistics infrastructure 159

Law

Ryzenkov A. J. On the doctrinal principles of family law (The case study of the principle of responsibility for violation of family law norms) 169

Kulikova S. A., Chulisova Yu. A. Legal regulation of the dissemination of information in social networks: Legislative innovations and prospects for law enforcement 178

Plotnikova I. N. "Constitutionalization": To the question of the concept 188

Sedova G. I., Gromak V. Yu. The right to receive qualified legal assistance in criminal proceedings: The concept, the relationship with the right to defense 198

Fadeeva V. A. The problem of unreliability of information in the system of compulsory medical insurance in the context of the implementation of the constitutional right to free medical care 206

Kondrashchenko D. A. Constitutional legal regulation of the use of information technologies in the electoral process of the Russian Federation: Problems and prospects for development 215

Sychev V. B. Content and forms of participation of the Constitutional Court of the Russian Federation in lawmaking 223



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

Главный редактор

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

Заместители редактора

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

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

Ответственные секретари

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

Куликова Светлана Анатольевна, доктор юрид. наук, доцент (Саратов, Россия)

Члены редакционной коллегии:

Александр Анна, Ph.D., профессор (Вайоминг, США)

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

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

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

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

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

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

Ермасова Наталия Борисовна, Ph.D., доктор экон. наук, профессор (Иллинойс, США)

Землянухин Александр Исаевич, доктор физ.-мат. наук, профессор (Саратов, Россия)

Козин Михаил Николаевич, доктор экон. наук, профессор (Москва, Россия)

Красильников Олег Юрьевич, доктор экон. наук, профессор (Саратов, Россия)

Лхагвадори Ариунаа, Ph.D., профессор (Уланбатор, Монголия)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL
«IZVESTIYA OF SARATOV UNIVERSITY.
ECONOMICS. MANAGEMENT. LAW»**

Editor-in-Chief – Elena V. Ogurtsova (Saratov, Russia)

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

Anna A. Firsova (Saratov, Russia)

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

Svetlana A. Kulikova (Saratov, Russia)

Members of the Editorial Board:

Anne Alexander (Wyoming, USA)

Alexey P. Anisimov (Volgograd, Russia)

Vladimir A. Balash (Saratov, Russia)

William Benoit (Ohio, USA)

Jamila S. Veliyeva (Saratov, Russia)

Tatiana V. Goryacheva (Saratov, Russia)

Vladimir G. Gromov (Saratov, Russia)

Natalia B. Ermasova (Illinois, USA)

Alexander I. Zemlyanukhin (Saratov, Russia)

Mikhail N. Kozin (Moscow, Russia)

Oleg U. Krasilnikov (Saratov, Russia)

Ariunaa Lkhagvadorj (Ulaanbaatar, Mongolia)

Irina V. Manakhova (Moscow, Russia)

Zhanna A. Mingaleva (Perm, Russia)

Nikolai V. Mouraviev (Dundee, United Kingdom)

Vladimir V. Nosov (Moscow, Russia)

Elena A. Orekhova (Volgskii, Russia)

Irina N. Pchelintseva (Saratov, Russia)

Nazir T. Razgeldeev (Saratov, Russia)

Georgy B. Romanovsky (Penza, Russia)

Sergey P. Sidorov (Saratov, Russia)

Desislava Stoilova (Blagoevgrad, Bulgaria)

Irina N. Tkachenko (Ekaterinburg, Russia)

Tamara I. Trubitsina (Saratov, Russia)

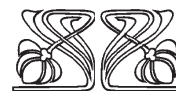
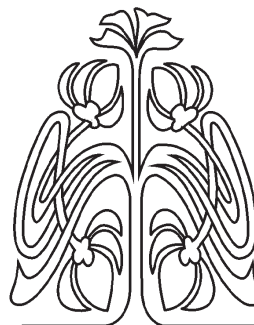
Vitali N. Khrustalov (Saratov, Russia)

Oleg I. Cherdakov (Moscow, Russia)

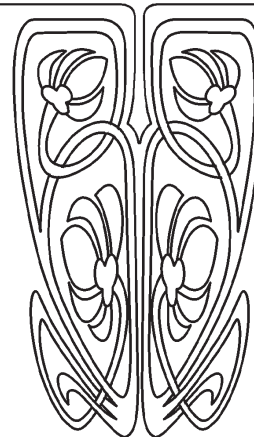
Georgy A. Cheremisinov (Saratov, Russia)

Ekaterina S. Shugrina (Moscow, Russia)

Şefika Ş. Erçetin (Ankara, Turkey)



**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**





ЭКОНОМИКА

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 120–124
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 120–124

Научная статья
УДК 334.4
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-120-124>

Виды 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, <https://orcid.org/0000-0001-5010-1270>

Аннотация. Введение. Большое значение в современных реалиях придается синергетике и возникающим в российской экономике синергетическим эффектам. На их появление влияют такие факторы, как разнообразные взаимодействия элементов экономической системы, нелинейность развития экономики, стабильные и динамичные процессы в хозяйстве страны. Можно выделить несколько аспектов возникновения и функционирования синергетических эффектов: временной тренд, мультипликативные изменения, пространственно-функциональный аспект. Необходимо исследовать эти аспекты и виды синергетических эффектов. В этом состоит актуальность темы исследования. **Теоретический анализ.** Интерес представляет анализ временного аспекта. Выделены постоянный, временный и трендовый (пролонгированный) синергизм. С позиции мультипликативных изменений появляются моносинергетические эффекты и диверсифицированные (множественные) синергетические эффекты. Особую роль в экономике играют оптимальные и неоптимальные эффекты. Начальный, предоптимальный и оптимальный синергизм рассматриваются с точки зрения уровня аспекта. Десинергизм, ресинергизм и квазисинергизм раскрыты с использованием историко-логического подхода на макроуровне. Выделены внутренние и внешние, экономические и неэкономические факторы наступления оптимальных и неоптимальных синергетических эффектов. **Результаты.** Раскрыты последствия синергетических эффектов для развития экономики России.

Ключевые слова: синергетические эффекты, постоянный и трендовый синергизм, оптимальный и неоптимальный синергизм, флуктуативные воздействия, бифуркационные изменения

Для цитирования: Порезанова Е. В. Виды синергетических эффектов в экономике России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 120–124. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-120-124>

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

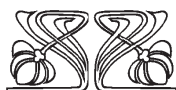
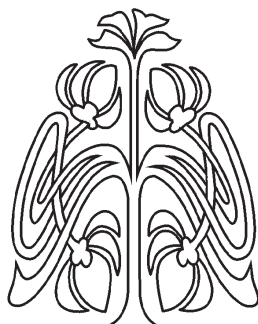
Article
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-120-124>

Types of synergetic effects in Russian economy

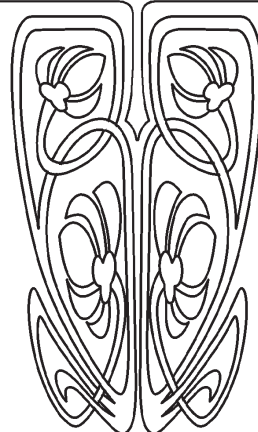
E. V. Porezanova

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia
Elena V. Porezanova, porezanova.elena@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5010-1270>

© Порезанова Е. В., 2021



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Abstract. Introduction. In modern reality, great importance is given to synergetics and the synergetic effects that arise in Russian economy. Their appearance is influenced by such factors as various interactions of the economic system elements, the non-linear development of the economy, stable and dynamic processes in the economy of the country. Several aspects of the emergence and functioning of synergetic effects can be distinguished: the time trend, multiplicative changes, and the spatial-functional aspect. It is necessary to study these aspects and types of synergistic effects. This is the relevance of the research topic. **Theoretical analysis.** The analysis of the time aspect is of particular interest. The following types of synergy are distinguished: permanent, temporary, and trend (prolonged). From the position of the multiplicative changes monoenergetic effects and diversified (multiple) synergistic effects emerge. Optimal and non-optimal effects play a special role in the economy. The initial, pre-optimal and optimal synergy are considered from the point of view of the level aspect. Synergy, synergy and quasi-synergy are revealed using a historical-logical approach at the macro level. Internal and external, economic and non-economic factors of optimal and non-optimal synergistic effects are identified. **Results.** The consequences of synergetic effects for the development of the Russian economy are revealed.

Keywords: synergetic effects, constant and trend synergy, optimal and non-optimal synergy, fluctuating effects, bifurcation changes

For citation: Porezanova E. V. Types of synergistic effects in Russian economy. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021. vol. 21, iss. 2, pp. 120–124 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-120-124>

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

Введение

В современных условиях интерес вызывает синергетика как наука и возникающие синергетические эффекты как практика хозяйствования. Рассмотрим понятие «синергетика». Синергетика представляет собой взаимодействие разнообразных элементов экономической системы, приводящее к динамическим эффектам, нелинейности развития или упорядочения элементов этой системы. Синергетические эффекты отражают динамику развития неустойчивых ситуаций, в которых флуктуативные воздействия вызывают негативные последствия. Это возможно в экономических системах, когда устойчивость переходит в изменчивость и наоборот. В результате этого возникают разнообразные синергетические эффекты.

Теоретический анализ

Синергетические эффекты в экономике чрезвычайно разнообразны. Их можно классифицировать по различным признакам. Так, по временному признаку выделяются: постоянный, временный синергизм и трендовый синергизм (продолженный во времени). Временный синергизм означает, что экономические процессы на уровне микрорезона хозяйствования или в целом в экономике приводят к временным изменениям в системе. Это могут быть как улучшения состояния системы, так и ухудшения ее. Продолженный синергизм сложнее и продолжительнее временного. Но, это не означает, что система находится в равновесии. Постоянный синергизм может привести как к положительным, так и к отрицательным последствиям. Постоянство не означает положительных воздействий на экономику. Могут быть постоянные отрицательные синергетические эффекты. Например, постоянные сбои в работе предприятия, вызванные нарушением ритмичности его работы. Срывы

сроков поставки сырья и материалов в конечном счете обязательно приведут сначала к трендовому синергизму, а затем к постоянным негативным последствиям для развития данного предприятия. Это, в свою очередь, означает наступление отрицательного синергетического эффекта.

С точки зрения множественности различают моносинергетические процессы (одиночные) и диверсифицированные, или полисинергетические процессы (множественные). К моносинергетическим процессам можно отнести такие, при которых наступают синергетические эффекты только один раз. Например, одиночная недопоставка на предприятие сырья может привести к негативному моносинергетическому эффекту, выражающемуся в снижении объемов производства, недополучении продукции, снижении прибыли. Однако чаще всего в экономике наблюдаются полисинергетические эффекты. При постоянных срывах поставок комплектующих, топлива обязательно уменьшится объем производства продукции, снизится выручка от реализации продукции и прибыль, что в свою очередь приведет к ухудшению всех показателей работы предприятия, невозможности приобретения нового, прогрессивного оборудования и снижению уровня заработной платы работников. А это чревато текучестью кадров. Как видно, полисинергетические эффекты могут быть и диверсифицированными, т. е. разнообразными, способными вызывать цепную реакцию и воздействовать на все сферы и стороны работы предприятия.

По критерию оптимальности бывают оптимальный или неоптимальный синергизм. Оптимальный синергизм – это идеальное сочетание элементов системы, приводящее к эффективному функционированию системы. Его виды: начальный, желательный, дискретный, полусинергизм, предоптимальный и оптимальный (полный) синергизм. Начальный синергизм возникает на



первом этапе изменения элементов экономической системы. В данном случае эти изменения приводят к положительным последствиям в функционировании системы. Затем наступает полусинергизм, когда изменения есть в системе, положительные последствия наступают, но в силу новых внешних или внутренних факторов, действующих на развитие системы, прекращается синергетический процесс, а система утрачивает способность к продолжению наступления синергетического эффекта. И самыми хорошими, по нашему мнению, являются предоптимальный и оптимальный синергизм. Это происходит в результате постоянного положительного изменения в системе, приводящего ее к эффективному функционированию. Например, развитие интернет-торговли в условиях коронавируса и увеличение продаж приводят к развитию бизнеса в Интернете, а следовательно, к желательным и предоптимальным синергетическим эффектам.

Выделяют также оптимальные и неоптимальные синергетические эффекты. Пример оптимального синергизма. Для повышения качества продукции используется система 5S. Например, на ООО «Роберт Бош Саратов» система 5S внедрена в 2007 г. для того, чтобы усовершенствовать организацию рабочих мест и вовлекать в этот процесс всех сотрудников компании. 5S представляет собой комплексную систему организации рабочего места, предполагающую достижение синергетического эффекта в организации и управлении производством, способствующую экономии затрат рабочей силы и рабочего времени. При использовании этой системы высвобождаются складские помещения, а работники мотивированы на результат [1, с. 59].

Неоптимальный синергизм, в свою очередь, можно разделить на разные подвиды. Основными видами неоптимального синергизма выступают: неосинергизм, десинергизм, ресинергизм, квазисинергизм и антисинергизм. Эти виды синергизма относятся к асинергизму [2, с. 45]. Рассмотрим их подробнее.

Неосинергизм представляет собой неосинергизм, недосинергизм. Бывает определенный (частично определенный), рискованный (в условиях риска) и неопределенный (в условиях полной неопределенности в экономике) неосинергизм.

Десинергизм – уменьшение синергетического эффекта в результате влияния различных факторов: как внешних, так и внутренних, как экономических, так и неэкономических. Это могут быть социальные факторы, политические, юридические, психологические и др. Например, неоптимальное политическое решение может привести к ухудшению экономической ситуации

в стране, на предприятиях, что спровоцирует снижение положительного синергетического эффекта. В этом случае можно говорить о наступлении десинергетического эффекта.

Ресинергизм – обратный синергизм, ухудшение функционирования системы вплоть до ее развала. Ресинергизм чреват негативными последствиями для экономики и предприятий. Например, негативные политические и социальные факторы привели к развалу СССР. Это выразилось в расторжении экономических связей между предприятиями, негативных политических процессах, невозможности предприятиям функционировать как раньше, снижении устойчивости экономики и в конечном итоге – в кризисе и депрессии в экономике России в 1990-е гг. Это обусловило и политическую напряженность, и нарушение кооперационных связей между предприятиями, регионами, странами, что повлекло разрушение рыночных отношений и развитие нерыночных связей – бартера. Негативные последствия таких процессов мы испытываем до сих пор. Так, доля бартерных операций в российской экономике в 1998 г. составляла 51%, хотя эта доля в 1994 г. была только 17% [3, с. 52].

Квазисинергизм представляет собой как бы синергизм, вроде бы, почти. Бывает синергизм положительный – созидательный, и отрицательный квазисинергизм – разрушающий. Квазисинергизм – «дутые» синергетические эффекты, вроде бы есть, но на самом деле их нет. В современной экономике России такие синергетические эффекты встречаются: предприятие, к примеру, работает, продукция выпускается, но руководство занимается приписками, искажением фактов, неучтенной деятельностью. В результате положительный синергетический эффект от деятельности данного предприятия переходит в отрицательный – квазисинергетический эффект, который свидетельствует о якобы улучшенной деятельности предприятия, на самом же деле эта деятельность не улучшает положение дел в экономике, а ухудшает.

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

Как видно из данных таблицы, многие типы синергетического эффекта относятся в отрицательным синергетическим эффектам, объединенным в понятие «асинергизм». Так, при кризисных ситуациях возможно возникновение ресинергизма, имеющего полисинергетические последствия. Интерес представляет квазисинергизм, наступающий при возникновении неучтенной деятельности. Он выражается в ухудшении



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

События и их последствия	Вероятность возникновения синергетического эффекта	Тип синергетического эффекта	Вид синергетического эффекта
Развал СССР и структурные деформации в экономике	Высокая	Отрицательный	Нонсинергизм, полисинергетический
Разрыв экономических связей между предприятиями	Высокая	Отрицательный	Ресинергизм, трендовый
«Скрытые» монопольные эффекты и ригидность экономики	Высокая	Отрицательный	Ресинергизм, трендовый
Кризис в экономике 90-х гг. XX в.	Высокая	Отрицательный	Ресинергизм, полисинергетический
Слабость государственного регулирования	Высокая	Отрицательный	Десинергизм, трендовый, полисинергетический
Неэффективная работа предприятия, срыв сроков поставок	Средняя	Отрицательный	Постоянный синергизм, трендовый
Неучтенная деятельность, нелегальные сделки	Средняя	Отрицательный	Квасисинергизм, трендовый
Восстановление экономики, внедрение инноваций	Высокая	Положительный	Желательный, полисинергетический
Использование системы бережливого производства, экономия затрат рабочей силы	Средняя	Положительный	Предоптимальный, трендовый, моносинергетический
Развитие интернет-торговли	Средняя	Положительный	Желательный, предоптимальный, трендовый, моносинергетический
Улучшение качества продукции без повышения технической базы производства	Высокая	Положительный, переходящий в отрицательный	Дискретный, нонсинергизм, рисковый, моносинергетический

состояния экономики, развитии теневых процессов. Нарастают теневые процессы. Так, в 2018 г. объем теневой экономики в России составлял 20,7 трлн руб. (20% 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% от ВВП). При этом, по подсчетам МВФ, доля теневой экономики в России составляет 37–39% от ВВП [4].

Особо следует отметить возникновение ресинергизма, 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 составляла в 2017–2018 гг. более 10 трлн руб. в год, хотя, по данным Счетной палаты РФ, эта сумма исчисляется 1,5 трлн руб. в год [5]. 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), что свидетельствует о достаточно высоком уровне коррупции в стране [6].

Результаты

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.



При этом возможно влияние различных факторов на развитие системы, т. е. экономики, и это даже малое влияние может привести к модернизации системы. Поэтому можно говорить о разных точках бифуркации системы. Точка бифуркации неустойчива, это будет способствовать изменению системы и, как следствие, ухудшению состояния экономики страны. Возможен и положительный поворот событий: бифуркационные изменения приведут к качественно новым процессам в экономике. 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 на 0,8% в 2013 г. В 2015 г. она была 9,3%, а в 2018-м составляла 12,8%, тогда как в 2019 г. снизилась на 3,7% и составила 9,1% [7].

Таким образом, в современной российской экономике возникают и реализуются как отрицательные, так и положительные синергетические эффекты. Необходимы усилия всех участников экономических процессов в том, чтобы трансформировать отрицательные эффекты в положительные. На сегодняшнем этапе развития экономики важно оптимизировать разные виды синергетических эффектов, добиться синергии во взаимодействии экономических структур и снижении негативных последствий для всех участников хозяйствования.

Список литературы

1. 5S для рабочих : как улучшить своё рабочее место : переложение книги Хироюки Хирано «5 Pillars of the Visual Workplace. The Sourcebook for 5S Implementation», выполненное специалистами издательства Productivity Press / пер. с англ. И. Попеско ; под ред. В. Болтрукевича. Изд. 5-е. М. : Ин-т комплексных стратегических исслед., 2012. 158 с.
 2. Порезанова Е. В. Виды синергизма в экономике России // Интеграция современных научных исследований в развитие общества : сб. науч. тр. : в 2 т. Т. 1. Кемерово : ЗапСибНЦ, 2018. С. 44–46.
 3. Аукуционек С. Бартер в российской промышленности // Вопросы экономики. 1998. № 2. С. 51–60.
 4. Теневая экономика в России : статистика, размер. URL: <http://fincan.ru/articles/94/> (дата обращения: 18.09.2019).
 5. Какова же реальная коррупция в России? URL: <http://newizv.ru/news/politics/04-07-2018/> (дата обращения: 20.09.2019).
 6. Россия в Индексе восприятия коррупции – 2020. URL: <http://transparency.org.ru> (дата обращения: 09.02.2021).
 7. Наука и инновации. URL: <http://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 08.02.2021).
1. Hirano H. *5 Pillars of the Visual Workplace: The Sourcebook for 5s Implementation*. Productivity Press, 1995. 354 p. (Russ. ed.: Moscow, Institut strategicheskikh issledovaniy Publ., 158 p.).
 2. Porezanova E.V. Types of synergy in the Russian economy. In: *Integratsiya sovremennykh nauchnykh issledovaniy v razvitie obshchestva* [Integration of modern scientific research into the development of society: Collected papers : in 2 vols.]. Vol. 1. Kemerovo, ZapSibNC Publ., 2018. pp. 44–46 (in Russian).
 3. Aukutsionek S. Barter in the Russian industry. *Voprosy Ekonomiki*, 1998, no. 2, pp. 51–60 (in Russian).
 4. *Tenevaya ekonomika v Rossii: statistika, razmer* (Shadow economy in Russia: Statistics, size). Available at: <http://fincan.ru/articles/94/> (accessed 18 September 2019) (in Russian).
 5. *Kakova zhe real'naya korruptsiya v Rossii?* (What is the real corruption in Russia?). Available at: <http://newizv.ru/news/politics/04-07-2018/> (accessed 20 September 2019) (in Russian).
 6. *Rossiya v Indekse vospriyatiya korruptsii – 2020* (Russia in the Corruption Perceptions Index – 2020). Available at: <http://transparency.org.ru> (accessed 9 February 2021) (in Russian).
 7. *Nauka i innovatsii* (Science and innovation). Available at: <http://rosstat.gov.ru/folder/14477> (accessed 8 February 2021) (in Russian).

Поступила в редакцию 12.02.2021, после рецензирования 27.02.2021, принята к публикации 04.03.2021
Received 12.02.2021, revised 27.02.2021, accepted 04.03.2021



Научная статья

УДК 338.1+338.001.36

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-125-134>

Влияние формальных институциональных факторов на динамику внутреннего долга РФ



И. В. Комков

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

Комков Иван Викторович, аспирант кафедры экономической теории и национальной экономики, ivan_komkov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8546-7739>

Аннотация. Введение. Роль внутренних государственных заимствований в бюджетной политике России стала очень заметной в 2020 г. Актуальность данной темы связана с потребностью бюджета в дополнительных источниках финансирования социальных программ на фоне роста бюджетных расходов на борьбу с новой коронавирусной инфекцией и ее экономическими последствиями. Объемы размещений облигаций федерального займа растут стремительными темпами параллельно с увеличением дефицита российского бюджета. Крайне важно, чтобы механизм формирования и использования внутреннего долга функционировал надежно и эффективно. На эффективность проводимой государством долговой политики оказывает влияние множество факторов: политическое устройство государства, правовые институты, состояние макроэкономической конъюнктуры в стране, качество инфраструктуры. В данном исследовании анализируется влияние формальных институциональных факторов на динамику внутреннего долга, возможности совершенствования долговой политики в современных условиях. **Теоретический анализ.** В статье раскрывается понятие институтов в контексте внутреннего долга, причинно-следственная зависимость динамики государственных заимствований от функциональных характеристик формальных институтов ее формирующих. **Эмпирический анализ.** Проведен анализ основных формальных институциональных факторов, а именно: правовые институты, экономическая ситуация в стране, инфраструктура и политическое устройство государства. **Результаты.** В ходе изучения факторов роста внутреннего долга были выявлены слабые стороны формальных институтов, определяющие динамику государственных внутренних заимствований в современных условиях. Внесены предложения по совершенствованию государственной политики в сфере государственного долга России.

Ключевые слова: внутренний долг, институциональные факторы, облигации, бюджетный дефицит, эффективность бюджетной политики

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-310-90006\20).

Для цитирования: Комков И. В. Влияние формальных институциональных факторов на динамику внутреннего долга РФ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 125–134. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-125-134>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-125-134>

Formal institutional factors' influence on Russia's internal debt dynamics

I. V. Komkov

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

Ivan V. Komkov, ivan_komkov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8546-7739>

Abstract. Introduction. The role of domestic government borrowing in Russia's fiscal policy has become prominent in 2020. The relevance of this topic is related to the budget's need for additional sources of financing due to COVID-19 pandemic. The effectiveness of the state's debt policy is influenced by many factors: the political structure of the state, legal institutions, the economic situation in the country, the quality of infrastructure. In this study, the impact of formal institutional factors on the dynamics of domestic debt, the possibility of improving debt policy in modern conditions are analyzed. **Theoretical analysis.** The article reveals the concept of institutions in the context of domestic debt, the causal dependence of the public borrowing dynamics on the functional characteristics of the formal institutions that form it. **Empirical analysis.** The analysis of the main formal institutional factors, namely: legal institutions, the economic situation in the country, the infrastructure and the political structure of the state is carried out. **Results.** In the course



of studying the factors of domestic debt growth, the weaknesses of formal institutions that determine the dynamics of state domestic borrowing in modern conditions were identified. Proposals are made for improving the state policy in the sphere of Russia's state debt.

Keywords: internal debt, institutional factors, bonds, budget deficit, efficiency of budget policy

Acknowledgements: This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project No. 20-310-90006\20).

For citation: Komkov I. V. Formal institutional factors' influence on Russia's internal debt dynamics. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 125–134 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-125-134>

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

Введение

В соответствии с нормами российского законодательства государственный долг делится на внешний и внутренний. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации внутренним государственным долгом являются долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в валюте Российской Федерации [1].

Быстрый рост внутреннего долга РФ, как в абсолютном выражении, так и в сравнении с медленнее растущим ВВП, – характерное явление современного этапа развития экономики России. До начала кризиса, вызванного распространением коронавируса, уровень госдолга превышал немногим 12% ВВП. К концу 2020 г. совокупный государственный долг составил 19,5 трлн руб. [2]. Это примерно 19% российского ВВП. Такой уровень долговой нагрузки можно смело назвать невысоким и даже низким. В исследовании, которое проводил Всемирный банк, было определено что существенное замедление экономического роста наступает при соотношении долга к ВВП выше 78% для развитых стран и 65% для развивающихся [3]. Критическим объемом госдолга, который может привести к дефолту, является его уровень в 100% от ВВП.

Однако показатель соотношения долга к ВВП далек от совершенства. Во-первых, как следует из исторического анализа, уровень долга к ВВП – не единственный индикатор уровня фискального и финансового риска страны. Иными словами, кризис госзадолженности может возникнуть при очень разных уровнях госдолга к ВВП. Во-вторых, этот показатель является циклическим, т.е. его значение быстро снижается в условиях бума, а увеличивается в условиях рецессии или замедления роста.

В последние годы мы наблюдаем увеличение доли привлекаемых средств в национальной валюте. К концу 2020 г. около 75% приходится на внутренний долг, прогноз на 2021 г. – 77,6%, на 2022 г. – почти 80% [4]. В условиях постоянного риска ужесточения международных санкций на государственные заимствования рассчитывать приходится, в первую очередь, на национальных институциональных инвесторов, а именно на негосударственные пенсионные фонды, банки и страховые компании.

По прогнозам Министерства финансов, в 2021 и 2022 гг. рост государственного долга в России продолжится. На 2021 год правительство планирует дополнительно привлечь в бюджет 3,7 трлн руб. через заимствования. К 2022 г., по прогнозам, госдолг должен вырасти до 22% ВВП.

Несмотря на то что государственный долг РФ далек от критических уровней, обозначенных методологией Всемирного банка, размер долга в абсолютных значениях вырос в 3 раза с 2015 г., и необходимо проанализировать факторы такого стремительного роста [2]. Помимо растущего долга российская экономика имеет целый комплекс других структурных проблем, и при ухудшающейся ситуации на мировых рынках они могут запустить изменения, которые повлекут за собой линейный ряд других финансовых изменения, что может привести к локальному финансовому кризису.

Учитывая тот факт, что пандемия, вызванная распространением вируса COVID-19, является непредвиденным, случайным экзогенным фактором, в краткосрочном периоде обуславливающим динамику макроэкономической конъюнктуры, поведение экономических субъектов, в том числе и государства, остановимся на исследовании формальных институтов, определяющих функционирование системы в долгосрочном периоде, ее ответную реакцию на шоковое воздействие. Анализируя факторы, влияющие на динамику долга помимо всемирной эпидемии, используем институциональный и системно-функциональный подходы, а также рассмотрим влияние формальных институтов на рост внутренних государственных заимствований.

Теоретический анализ

Современная экономическая наука термин «институт» трактует как сочетание норм права в рамках какой-либо области однородных общественных отношений, как определенную форму общественного устройства [5].

Совокупность экономических институтов определяет динамику и характер экономического развития страны. Нобелевский лауреат Д. Норт определял институт как правила игры в обществе или ограничительные барьеры, установленные человеком, которые помогают формировать отношения между людьми [6].



Значимость существования экономических институтов связана с их ролью в сдерживании отрицательного воздействия рынка на общественные отношения. Представитель неонституционального направления О. Ульямсон подчеркивал, что, в отличие от неоклассической концепции, которой ближе технологическая направленность и конструкт, построенный на осуществлении моментального обмена, без издержек, при неукоснительном соблюдении заключенных договоров, новая институциональная концепция исходит из организационно-контрактной перспективы, делая акцент уже не на технологических факторах, а на расходах, которые неизбежно возникают при взаимодействии экономических агентов между собой [7]. Вследствие изучения работ Р. Коуза позже появился еще один подход – транзакционный, который определяет экономических агентов с позиции сокращения транзакционных издержек [8].

Теоретические изыскания ученых-экономистов были подтверждены практикой изучения экономических процессов. С 1982 по 1994 г. сотрудниками Мирового банка методом построения эконометрической модели было проанализировано более 80 стран с целью определения влияния различных факторов на основные экономические показатели этих государств: темпы роста ВВП, экономический климат, степень защиты прав экономических агентов [9]. Проведенное исследование продемонстрировало четкую закономерность – страны с высоким качеством экономических институтов имеют более высокие показатели темпов роста экономики.

Именно государство вправе устанавливать определенные правила функционирования экономических институтов, закреплять и юридически оформлять механизмы стимулирования и сдерживания финансовых агентов, что может привести к положительной динамике экономического развития страны.

По мнению И. И. Агаповой, институты можно определить как основополагающие элементы любого общества. Каждая экономическая система зависит от институтов, и любые реформы в первую очередь должны начинаться с их совершенствования [10].

Важность экономических институтов связана, прежде всего, с деятельностью субъектов экономики, которые имеют свободу выбора и могут прогнозировать свое влияние на политику государства. При этом важное значение имеют факторы, связанные и определяющие функционирование данных экономических институтов. При этом под фактором в экономической науке понимается неисключаемый элемент процесса, причина, обуславливающая его направленность и течение. Институциональные факторы какого-

либо экономического процесса могут трактоваться как некая совокупность объективно существующих или субъективно заданных правил поведения, принципов, выступающих движущими силами данного процесса.

Поскольку таких факторов в экономике страны может быть множество, их можно разделить на виды. Классификация институциональных факторов может быть построена на основании ряда критериев.

Первым критерием классификации являются функции, которые институты выполняют в контексте объекта институционального анализа или институциональной единицы.

Таким образом, в экономической науке различают следующие институты: регулирующие, правовые, институты развития человеческого капитала, институты распределения рисков и координации.

Вторым критерием классификации является степень формализации тех правил, законодательных норм, на основании которых осуществляется взаимодействие между институтами. Как правило, взаимодействие хозяйствующих субъектов осуществляется на основе формальных, законодательно закрепленных правил поведения, которые они обязаны соблюдать под угрозой применения санкций. Однако существует и неформальный способ взаимодействия, применяемый в основном среди институтов, основанных на добровольных началах и выполняющих общественно значимые функции. Этот способ основан на моральных и нравственных началах.

В представленном исследовании рассматривается влияние формальных институциональных факторов на динамику государственного долга РФ.

К факторам, оказывающим наибольшее влияние на динамику внутреннего долга, в исследовании отнесены:

- правовые институты;
- состояние макроэкономической конъюнктуры в стране;
- инфраструктура;
- политическое устройство государства.

К числу неформальных факторов можно отнести институт коррупции, доверие населения к Правительству РФ, институт финансовой грамотности и экономическую активность населения страны.

Эмпирический анализ

Рассмотрим влияние на динамику государственных заимствований со стороны правовых институтов – законодательной и нормативно-правовой базы управления государственным долгом РФ.



Регулирование государственного долга в Российской Федерации осуществляют органы законодательной власти (иногда органы исполнительной власти) посредством разработки и принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Поэтому нормативная база играет важнейшую роль в вопросе регулирования государственного долга. В первую очередь, правовое регулирование в контексте внутреннего долга стоит рассматривать как фактор, влияющий не столько на динамику долга, сколько на эффективность долговой политики.

Правовое регулирование государственного долга в нашей стране прямо не закреплено в Конституции Российской Федерации. В то же время в некоторых европейских странах (Германии, Бельгии, Швеции и др.) финансовая проблематика выделяется как самостоятельный раздел конституции, что подчеркивает важную роль государственного долга и стратегическое отношение к нему, в связи с тем, что регулирование финансовой деятельности государства в этой сфере осуществляется на конституционном уровне [11].

Отношения по управлению государственным долгом РФ регулируются Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом «О федеральном бюджете» за соответствующий год. В постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативных актах Банка России и Министерства финансов регламентируются вопросы, связанные с управлением долговой политикой Российского государства в целом.

Необходимо подчеркнуть, что долгое время отечественная долговая политика, находясь в условиях централизованного управления, существенно отличалась от других стран. Соответственно, процесс финансирования дефицита бюджета не соответствовал общепринятым формам управления этим процессом. Трансформация экономических и социально-политических ориентиров в сторону рыночной экономики привела к серьезным изменениям в отношении использования государственных займов в качестве одного из главных инструментов финансовой политики любого государства. Этот процесс постепенно получает отражение в современном российском праве.

Государственный долг в качестве источника финансирования дефицитов бюджетов определяется в ст. 19 БК РФ, в которой перечислен состав бюджетной классификации [1]. Нормативным актом, напрямую влияющим на размер долга и его применение, является Федеральный закон «О федеральном бюджете». В этом документе прописан порядок выплат по внешним и вну-

тренним долговым обязательствам федерального бюджета на конкретный год, а также закреплена программа планируемых государственных заимствований России.

Одним из серьезных недостатков правового регулирования институционального оформления государственных заимствований выступает нечетко сформулированное закрепление ответственности полномочий Правительства РФ, органов федеральной исполнительной власти, Банка России и коммерческих банков, которые выступают в роли агентов, по распространению обязательств в данной сфере.

В свою очередь, нельзя не отметить ряд положительных моментов в направлении правового регулирования государственного долга. В России существует проблема закредитованности некоторых регионов. И частично причина этого кроется в высокой стоимости обслуживания кредитов в банках. В силу разных причин субъекты РФ в настоящее время редко привлекают заемные средства на рынке субфедеральных облигаций – более дешевом в обслуживании источнике финансирования. В 2019 г. только девять регионов и два муниципалитета разместили собственные выпуски облигаций. Ни один из регионов не провел облигационные займы в формате аукционов. Совокупный объем рынка муниципальных и субфедеральных облигаций составляет приблизительно 550 млрд руб., т.е. в 10 раз меньше объемов ОФЗ на рынке, в то время как объем доходных частей бюджетов примерно одинаков [12].

Изменения, которые были внесены в Бюджетный кодекс в 2020 г., должны подтолкнуть регионы к формированию подавляющей доли долговых обязательств, используя рыночные заимствования. В 2021 г. процедура эмиссии государственных ценных бумаг станет проще. Финансово устойчивые субъекты и муниципальные образования теперь не должны регистрировать ценные бумаги в Минфине России.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что если рассматривать государственный долг как инструмент сокращения бюджетного дефицита, то российскую систему по ряду причин нельзя назвать оптимальной. Это обусловлено сложностью выстроенной системы отношений в сфере государственных заимствований долга, их тесной взаимосвязью с различными факторами экономического, политического и социального характера. Однако главной проблемой является отсутствие адекватного правового регулирования отношений в сфере государственного заимствования, которое смогло бы учесть все индивидуальные характеристики, права и обязанности кредиторов



и заемщиков. В правовом государстве, которым является Россия, именно право должно стать главным фактором выстраивания отношений в сфере государственного заимствования и увеличения эффективности использования данного инструмента в достижении важнейших государственных целей.

Следующим институциональным фактором, оказывающим влияние на динамику государственного долга, является экономическая ситуация в стране – состояние макроэкономической конъюнктуры, сложившееся в результате действия ряда экономических процессов. Данный фактор – результат значительного сокращения валового внутреннего продукта (ВВП), действия санкций, существенного падения стоимости национальной валюты, уменьшения экспорта, а также снижения стоимости энергоносителей. Очевидно, что все перечисленное сокращает доходную часть бюджета, в то время как социальные расходы и государственные проекты требуют стабильного поступления средств. В итоге это приводит к увеличению долга, и 2020 год является ярким подтверждением этого тезиса.

По понятным причинам первая половина 2020 г. стала очень сложным периодом для России в социальном и экономическом отношении. Восстановление как мировой, так и российской экономики до прежних масштабов займет, по оценкам аналитиков, несколько лет.

В начале 2020 г. главным событием для российской экономики стало падение цен на нефть, явившееся следствием резкого снижения спроса на «черное золото» со стороны ключевых игроков мирового рынка, таких как Китай, США и ЕС. В первые несколько месяцев 2020 г. Китай боролся с распространением коронавируса и поэтому сократил объемы транспортировки и производства. Затем настала очередь Европы и США. Срыв сделки ОПЕК привел к дальнейшему падению цен на нефть и курса российской валюты на 15–20%, обновив рекордный уровень предыдущего кризиса в 2014 г.

Следующим вызовом для экономики страны стало введение в конце марта 2020 г. режима нерабочих дней, связанное с необходимостью противодействия распространению коронавируса. Впервые в новейшей истории пандемия привела к преднамеренной приостановке деятельности большинства секторов экономики.

Фактически в период пика карантинных мероприятий работали только стратегически важные (ТЭК, оборонная промышленность, коммуникации и др.) и жизненно важные (агропромышленный комплекс, торговля продуктами питания и лекарствами) сегменты экономики.

Другие же оказались в удручающем положении. Особенно сильный ущерб от введенного на 1,5 месяца режима нерабочих дней и последующего за ним режима самоизоляции почувствовали на себе субъекты малого и среднего бизнеса. Многие магазины, рестораны и салоны красоты не смогли продолжить свою деятельность после окончания «карантина». За 12 месяцев, прошедших с августа 2019 г., в России закрылось свыше миллиона предприятий малого и среднего бизнеса (МСП). В конечном итоге каждый пятый бизнес прекратил существование [13].

По данным Банка России, ВВП в 2020 г. снизился на 3,1% [14]. Стимулировать восстановление экономики было призвано активное смягчение денежно-кредитной политики ЦБ (ставка была снижена с начала года на 200 б.п.). Однако снижение ключевой ставки неизбежно приведет к изменению кредитной политики банков. Уже сейчас банки стали более внимательно относиться к анализу положения заемщиков, предъявляя более жесткие требования.

Министерство финансов и Банк России ежемесячно публикуют статистику, которая свидетельствует о том, что долг федерального правительства в очередной раз превысил его ликвидные резервы. По мнению аналитиков, это пока не представляет угрозы для бюджетной стабильности, но является символическим следствием текущего кризиса, который совпал с низкими ценами на нефть, рекордным падением внутренней добычи нефти, пандемией коронавируса и резким ростом бюджетных расходов для поддержки российских семей и бизнеса.

Наблюдается увеличение веса долга в контексте антикризисной поддержки населения и малого бизнеса, и второй факт – это увеличение дефицита федерального бюджета и, как следствие, уменьшение остатков свободных ресурсов, размещаемых в банковской системе.

Данная тенденция напрямую связана с несбалансированностью и нестабильностью федерального бюджета в 2020 г.: Министерство финансов вынуждено компенсировать снижение нефтегазовых доходов, а также увеличивать расходы сверх установленных бюджетным правилом лимитов. Дополнительные расходы в 2020 г. составили более 3 трлн руб. [2].

В связи со сложившейся ситуацией в экономике на сегодняшний день существует риск значительного экономического спада. Российской экономике в 2020 г. был нанесен существенный удар, который правительству частично удалось погасить с помощью привлеченных государственных займов, частично с помощью увеличения налогов. Однако, думается, реальные



последствия пандемии COVID-19 для мировой экономики и экономики России еще только предстоит узнать.

Значимым формальным институциональным фактором влияния на динамику внутреннего государственного долга России является инфраструктура рынка государственных ценных бумаг, а именно: обеспечение доступа широкого круга инвесторов к долговым инструментам, повышение их ликвидности, создание комфортных условий для участников рынка из числа различных групп инвесторов. За последние годы была проделана большая работа в этом направлении, что делает планы по расширению объемов заимствования на внутреннем рынке реалистичными.

К середине 2020 г. львиная доля (79,7%) федерального долга выражена в государственных ценных бумагах, 96,7% в структуре рублевого госдолга в ценных бумагах – облигации федерального займа (ОФЗ; сентябрь 2020 г.) [12]. Таким образом, главным элементом инфраструктуры внутреннего рынка государственных ценных бумаг является Московская биржа, где проходят все аукционы по размещению облигаций федерального займа.

В период 2013–2018 гг. Московской биржей было реализовано несколько важнейших инициатив, позволивших модернизировать инфраструктуру российского долгового рынка. Были усовершенствованы механизмы информационного сопровождения, в частности, аукционов по размещению ОФЗ. Помимо этого, были проведены значимые реформы инфраструктуры долгового рынка, ориентированные на повышение привлекательности государственных ценных бумаг, которые стали причиной их укрепления в роли ключевого ориентира доходностей всех облигаций, обращающихся на бирже [15]. К числу этих реформ необходимо отнести следующие изменения:

1) прямой доступ нерезидентов на российский рынок государственных ценных бумаг. До 2013 г. иностранные инвесторы не имели возможности покупать российские облигации;

2) в марте 2015 г. вторичные торги ОФЗ на Московской бирже были переведены на режим расчетов «Т+1» вместо используемой ранее «Т+0». Таким образом, расчеты на бирже по облигациям теперь проходят в течение одного рабочего дня;

3) в 2015 г. Московской биржей был введен режим торгов крупными пакетами ОФЗ (Dark Pools), который позволяет участникам продавать и покупать большие объемы ОФЗ (от 50 млн руб.) по рыночной цене;

4) в целях улучшения ликвидности обращающихся ОФЗ Биржа ввела систему маркетмейкинга. Суть заключается в том, что участники программы принимают на себя обязательства по совершению минимального объема сделок и поддерживают постоянный спрос и предложение по долговым инструментам.

Продолжая рассматривать инфраструктуру государственного долга, необходимо обратить внимание на структуру основных держателей долга. Это даст понимание того, какие направления мало задействованы в процессе привлечения государственных займов.

Текущая структура держателей федерального долга в национальной валюте сбалансирована. К сожалению, официально публикуемая структура держателей долга отсутствует. Однако отталкиваясь от данных Минфина, аналитическому кредитному рейтинговому агентству (АКРА) удалось подсчитать, что к концу 2019 г. наибольшую долю вложений в данные бумаги имели банки (40% всего долга), на втором месте были нерезиденты (30%), а на третьем – финансовые компании (долгосрочные инвесторы), в том числе пенсионные и инвестиционные фонды, страховые компании (15%) [2]. Наименьшая доля (2,2%) принадлежала населению. И в этом заключается, с одной стороны, существенная проблема, с другой – огромный ресурс для развития долговых отношений населения и правительства при грамотном развитии инфраструктуры. На вкладах в банках население хранит порядка 30 трлн руб., которые россияне доверяют банкам, но значительно менее охотно покупают государственные облигации.

В попытке исправить ситуацию в апреле 2017 г. Министерство финансов впервые разместило так называемые народные облигации (ОФЗ-н). Эти облигации выпускаются дважды в год по номинальной стоимости 1000 руб. за одну облигацию, общий объем выпуска составил 20 млрд руб. Любой человек может купить народных облигаций на сумму от 30 тыс. до 25 млн руб. в рамках одного выпуска.

Спустя три года с момента запуска этой программы можно сделать вывод, что ОФЗ-н не стали популярным инструментом для сбережения средств у населения. Предполагалось, что народные облигации для многих могут стать первым шагом в работе с ценными бумагами. Однако этого не произошло. Одной из причин является негативное отношение населения к инструменту «облигация» из-за событий 1998 г. Инструмент дискредитирован государством неоднократно. Именно эта причина, по нашему мнению, может стать серьезной проблемой в популяризации об-



лигаций среди населения. С момента получения первых займов в начале XXI в. страна с большим трудом справлялась со взятыми на себя обязательствами или вовсе не справлялась с ними.

Важнейшим инфраструктурным изменением, которое произошло в последние годы, стал бум инвестирования среди россиян. По итогам ноября 2020 г., на Московской бирже зарегистрировано 8 млн частных инвесторов, половина которых пришла на рынок только в этом году [16]. Такое резкое увеличение участников рынка вызвано тремя основными факторами:

1) падением доходности банковских депозитов и поиском россиянами более высокого процента в биржевых инструментах;

2) появлением возможности открыть брокерский счет онлайн и начать торговать на бирже прямо со смартфона;

3) налоговыми льготами для инвесторов.

В контексте обсуждения внутреннего долга это означает существенное увеличение потенциальных покупателей государственного долга. Важно, что объем денежных средств, поступивших от граждан на брокерские счета за шесть месяцев 2020 г., составил около 1,5 трлн руб., в итоге объем инвестиций граждан на брокерских счетах превысил 3,3 трлн руб. Можно с уверенностью сказать, что деньги с банковских депозитов продолжают перетекать на брокерские счета, где у инвесторов в качестве альтернативы банковским депозитам будет возможность покупать государственный внутренний долг.

Таким образом, существенная модернизация и либерализация рынка национального капитала позволили превратить его в действительно стабильный и масштабный источник удовлетворения возросших потребностей федерального бюджета.

Все проведенные реформы стали теми факторами, которые повлияли на увеличение спроса на государственные ценные бумаги, способствовали росту привлекательности внутреннего долгового рынка по отношению к зарубежным аналогам, увеличили в количестве и улучшили структуры иностранных инвесторов за счет роста доли институциональных инвесторов при одновременном сохранении конкурентных позиций и ведущей роли российских участников рынка государственных ценных бумаг. Кроме того, были существенно снижены транзакционные издержки, увеличена емкость и повышена ликвидность внутреннего рынка. В свою очередь, популяризация такого инструмента, как ОФЗ-н, и других выпусков государственных облигаций среди рядовых инвесторов, надежность экономики страны и повышение финансовой грамотности населения со временем должны положительно сказаться на структуре долговых обязательств России.

Четвертым формальным институтом, оказывающим влияние на государственный долг, является политическое устройство государства.

В контексте динамики внутреннего долга форма государственного устройства сказывается на взаимоотношениях между бюджетами. От формы государственного устройства зависит структура бюджета страны. В унитарных государствах бюджетная система имеет двухуровневое построение – государственный и местные бюджеты. В странах с федеративным государственным устройством имеется промежуточное звено – бюджет субъектов федерации: штатов, земель, кантонов и др.

В соответствии с Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ российская бюджетная система состоит из трех уровней: федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов; бюджетов субъектов РФ (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; местных бюджетов (бюджетов муниципальных образований) [1].

В силу сложности и многогранности такого понятия, как «федерализм», в России вокруг него возникают различные дискуссии. Одной из таких проблем можно назвать экономическое и политическое неравенство субъектов Федерации. Сложность становления и развития российского федерализма выражается в неоднозначном определении статусов субъектов Федерации как неотъемлемых, но в то же время самостоятельных частей Российского государства.

Объективная разница между субъектами Федерации в их правовом и политико-экономическом статусе предполагает разработку бюджетной политики с учетом особенностей отдельных регионов. В контексте данного вопроса некоторые высказываются о необходимости включения в законодательство понятия «бюджетный федерализм». Этот термин подразумевает распределение полномочий между центральными органами власти, органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления в вопросе финансов. Сложность данного процесса заключается в нахождении компромисса между различными уровнями государственной власти. Ряд экспертов высказываются за необходимость ухода от дотационности регионов с помощью формирования определенных экономико-правовых условий, которые бы позволили субъектам Федерации «самостоятельно прокормить себя». Однако это возможно реализовать, только применяя крайне дифференцированный подход в распределении средств между регионами, так как степень экономической развитости субъектов Федерации отличается кардинально.



В качестве наиболее яркого примера неблагоприятного сценария бюджетной самостоятельности дотационного региона служит банкротство Республики Ингушетия в 2016 г. [17]. Тогда размер госдолга в республике превысил объем собственных доходов, поступивших в бюджет региона. Правительство РФ распорядилось передать управление финансами республики Министерству финансов. Следствием мер по спасению бюджета республики являлись мобилизация доходов, сокращение налоговых льгот, что постепенно должно привести к восстановлению платежеспособности региона. Примечательно, что законодателем в рамках действующего Бюджетного кодекса РФ уже давно предусмотрена процедура внешнего финансового управления для регионов [1].

Сценарию Ингушетии могут последовать другие субъекты Федерации, долговая проблема в которых обстоит не лучше. Одной из причин наращивания госдолга является низкое качество бюджетного планирования. При планировании бюджетов и в ходе их исполнения регионами предусматриваются нереалистичные доходы и источники финансирования дефицита бюджетов. В результате требуется привлекать дополнительные заимствования.

Изучение дотационных регионов также обнаружило проблему несоблюдения субъектами Федерации положений Бюджетного кодекса. На сегодняшний день законодательство Российской Федерации не предусматривает какой-либо ответственности за нарушение требований, указанных в Бюджетном кодексе. Это является проблемой пробела правового регулирования, поскольку нарушение норм Бюджетного кодекса приводит к увеличению объемов государственного долга регионов, а также расходов на его обслуживание.

Несмотря на известную самостоятельность субъектов Российской Федерации, в том числе и в вопросах регулирования собственного государственного долга, тем не менее, для того чтобы минимизировать число регионов-банкротов, федеральный центр должен следить за бюджетной политикой в регионах, дабы иметь возможность вмешаться на раннем этапе и исправить положение.

Результаты

В ходе проведенного анализа институтов, влияющих на динамику внутреннего долга, выявлен ряд проблем, которые снижают эффективность использования внутреннего заимствования в качестве инструмента бюджетной политики РФ. К слабым местам процесса государствен-

ного заимствования можно отнести: отсутствие законодательного закрепления целей государственных заимствований, нестабильность и несбалансированность доходов федерального бюджета, непопулярность государственных облигаций среди частных инвесторов, низкое качество бюджетного планирования в регионах и нарушение ими устанавливаемых Бюджетным кодексом лимитов дефицита бюджета.

Во избежание усугубления влияния данных негативных факторов можно рекомендовать ряд мер по совершенствованию политики управления внутренним долгом Российской Федерации.

Перечень нововведений, которые позволят наладить систему регулирования бюджетного процесса с в сфере государственного долга:

- конкретизация целей заимствования на федеральном и региональном уровнях;
- продолжение политики, нацеленной на снижение зависимости бюджета от цен на энергоносители;
- совершенствование и модернизацию инфраструктуры государственных заимствований необходимо осуществлять в рамках эффективного диалога с участниками рынка;
- повышение финансовой грамотности населения и популяризация государственных облигаций среди частных инвесторов;
- совершенствование механизмов учета и мониторинга долга путем внедрения прогрессивных технологий контроля состояния долговой нагрузки;
- установление мер ответственности за превышение лимитов, установленных бюджетным законодательством, в части дефицита регионального бюджета, величины государственного долга субъекта Российской Федерации и объемов новых заимствований.

Предлагаемые меры будут способствовать повышению влияния формальных институциональных факторов на совершенствование воздействия государства на рынок внутренних долговых обязательств, что позволит в целом повысить уровень социально-экономического развития страны в непростых условиях экономического спада, вызванного пандемией коронавируса.

Эффективная денежно-кредитная политика Правительства Российской Федерации, стабилизация курса национальной валюты, проводимая Центральным банком РФ, а также постоянное обновление механизма контроля за состоянием внутреннего государственного долга помогут избежать ситуаций по неконтролируемому резкому росту и падению объема государственного долга.



Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу 01.01.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Государственный внутренний долг Российской Федерации // Министерство финансов РФ : [сайт]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/ (дата обращения: 24.12.2020).
3. International Monetary Fund and International Development Association. Debt Sustainability in Low-Income Countries – Proposal for an Operational framework and Policy Implications. February 3, 2010. URL: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2010/020304.htm> (дата обращения: 18.12.2020).
4. Объем госдолга России по итогам 2020 года составит 20,4 трлн рублей. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9592555#:~:text=МОСКВА%2C%2030%20сентября.%20%2FTACC,21%2C4%25%20ВВП> (дата обращения: 23.11.2020).
5. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011. 512 с.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд экономической книги, 2013. 190 с.
7. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, отношенческая контрактация : пер. с англ. СПб. : Лениздат ; SEV Press, 1996. 702 с.
8. Коуз Р. Фирма, рынок и право : пер. с англ. М. : Новое издательство, 2007. 224 с.
9. Мешалкин В. П., Петров И. А., Фомченкова Л. В. Основные черты глобализации мировой экономики // Российское предпринимательство. 2002. № 6. С. 25–27.
10. Агапова И. И. Институциональная экономика : учеб. пособие. М. : Магистр, 2017. 160 с.
11. Цареградская Ю. К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации : сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 69–76. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2016.65.4.069-076>
12. Рыночной емкости внутренних инвесторов может быть недостаточно для выполнения амбициозной программы государственных заимствований. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2084> (дата обращения: 15.12.2020).
13. Исследование : 1 млн российских предприятий малого и среднего бизнеса закрылись за год. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9197739> (дата обращения: 13.12.2020).
14. Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 24 апреля 2020 года // Центральный банк Российской Федерации : [сайт]. URL: http://cbr.ru/Collection/Collection/File/27833/forecast_200424.pdf (дата обращения: 23.12.2020).
15. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. // Министерство финансов Российской Федерации : [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (дата обращения: 13.12.2020).
16. Статистическая информация по клиентам участников торгов фондового рынка Московской биржи // Московская биржа : [сайт]. URL: <https://www.moex.com/s719> (дата обращения: 23.12.2020).
17. Рынок региональных облигаций : причины стагнации. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1654> (дата обращения: 23.12.2020).

References

1. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 no. 145-FZ (an edition of 22.12.2020) (as amended and supplemented, entered into force on 01.01.2021). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
2. *Ministerstvo finansov RF* (Ministry of Finance of the Russian Federation. Site). Available at: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/ (accessed 24 December 2020) (in Russian)
3. International Monetary Fund and International Development Association. Debt Sustainability in Low-Income Countries – Proposal for an Operational framework and Policy Implications. February 3, 2010. Available at: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2010/020304.htm> (accessed 18 December 2020).
4. *Ob#em gosdolga Rossii po itogam 2020 goda sostavit 20,4 trilliona rublei* (The volume of Russia's public debt by the end of 2020 will amount to 20.4 trillion rubles). Available at: <https://tass.ru/ekonomika/9592555#:~:text=МОСКВА%2C%2030%20сентября.%20%2FTACC,21%2C4%25%20ВВП> (accessed 23 November 2020) (in Russian).
5. Rajzberg B. A., Lozovskij L. Sh., Starodubceva E. B. *Sovremennyi ekonomicheskij slovar'* [The Dictionary of Modern Economics]. Moscow, INFRA-M Publ., 2011. 512 p. (in Russian).
6. Nort D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. 152 p. (Russ. ed.: Moscow, Fond ekonomicheskoi knigi, 2013. 190 p.).
7. Williamson O. E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press, 1985. 450 p. (Russ. ed.: St. Petersburg, Lenizdat, SEV Press, 1996. 702 p.).
8. Coase R. H. *The Firm, the Market, and the Law*. University of Chicago Press, 1990. 226 p. (Russ. ed.: Moscow, Novoe izdatel'stvo, 2007. 224 p.).
9. Meshalkin V. P., Fomchenkova L. V., Petrov I. A. The main features of the globalization of the world economy. *Rossijskoe predprinimatel'stvo*, 2002, no. 6, pp. 25–27 (in Russian).
10. Agapova I. I. *Institutsional'naiia ekonomika* [Institutional Economics: Textbook]. Moscow, Magistr Publ., 2017. 160 p. (in Russian).



11. Tsaregradskaia J. K. Theoretical and Legal Framework of State Debt of the Russian Federation: Essence, Content and Functions. *Actual Problems of Russian Law*, 2016, no. 4, pp. 69–76 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2016.65.4.069-076>
12. *Rynochnoy yomkosti vnutrennikh investorov mozhet byt' nedostatochno dlya vypolneniya ambitsioznoy programmy gosudarstvennykh zaimstvovaniy* (The market capacity of domestic investors may not be sufficient to meet an ambitious government borrowing program). Available at: <https://www.acra-ratings.ru/research/2084> (accessed 15 December 2020) (in Russian).
13. *Issledovaniye: 1 mln rossiyskikh predpriyatiy malogo i srednego biznesa zakrylis' za god* (Research: 1 million Russian small and medium-sized businesses closed in a year). Available at: <https://tass.ru/ekonomika/9197739> (accessed 13 December 2020) (in Russian).
14. Medium-term forecast of the Bank of Russia based on the results of the meeting of the Board of Directors on the key rate on April 24, 2020. *Tsentral'nyi bank Rossiiskoi Federatsii* (The Central Bank of the Russian Federation. Site). Available at: http://cbr.ru/Collection/Collection/File/27833/forecast_200424.pdf (accessed 23 December 2020) (in Russian).
15. Main directions of the state debt policy of the Russian Federation for 2017–2019. *Ministerstvo finansov Rossiiskoi Federatsii* (The Ministry of Finance of the Russian Federation. Site). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (accessed 13 December 2020) (in Russian).
16. Statistical information on clients of stock market participants of the Moscow Exchange. *Moskovskaya birzha* (Moscow Exchange. Site). Available at: <https://www.moex.com/s719> (accessed 23 December 2020) (in Russian).
17. *Rynok regional'nykh obligatsiy: prichiny stagnatsii* (Regional bond market: Reasons for stagnation). Available at: <https://www.acra-ratings.ru/research/1654> (accessed 23 December 2020) (in Russian).

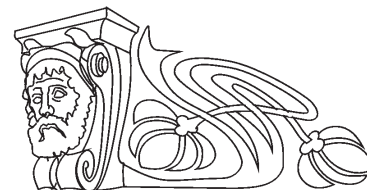
Поступила в редакцию 24.01.2021, после рецензирования 07.02.2021, принята к публикации 25.02.2021
Received 24.01.2021, revised 07.02.2021, accepted 25.02.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 135–140
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 135–140

Научная статья
УДК 330.341.42
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-135-140>

Роль государства в развитии инвестиций в цифровой экономике России



С. О. Попов

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

Попов Савва Омаринович, аспирант кафедры экономической теории и национальной экономики, savvapopov@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0001-5897-149X>

Аннотация. Введение. Современный этап развития экономики характеризуется повсеместной цифровизацией всех сфер хозяйствования. Одним из ключевых направлений, обозначенных Российской Федерацией для развития цифровой экономики, являются инвестиции и инвестиционные отношения. Государство вносит свой вклад в поддержку и развитие инвестиций в условиях становления цифровой составляющей экономики. В статье рассматривается влияние страны на механизмы расширения инвестиционной сферы с учетом специфики локального развития. **Теоретический анализ.** Основанием рассмотрения целого ряда направлений влияния государства на инвестиции в цифровой экономике являются две категории – инвестиционный климат и инвестиционная политика страны. Ключевым звеном процесса исследования являются наборы экономических, социологических и статистических методов, а также прикладные научные работы в области цифровизации общественных институтов, институциональных инвестиций и инвестиционных отношений как части экономической системы. **Эмпирический анализ.** Рассмотрены актуальные аспекты роли государства в развитии инвестиций в быстроменяющихся условиях и разделены на шесть основополагающих категорий. Процесс представлен в виде активизации законодательного процесса и тестирования регулятивных «песочниц». Охарактеризованы осторожность Российской Федерации в выборе поддерживаемой отрасли инвестиций, ее вид и сопутствующие нормативно-правовые акты. **Результаты.** Дана подробная характеристика аспектов развития, выбранных государством для поддержки инвестиций в условиях цифровой экономики. Проведен фактологический анализ системы методов влияния государства на инвестиционные отношения в условиях глобальной и страновой цифровизации экономической сферы.

Ключевые слова: цифровая экономика, инвестиции, государственная поддержка, информационные технологии, инвестиционный климат

Для цитирования: Попов С. О. Роль государства в развитии инвестиций в цифровой экономике России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 135–140. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-135-140>

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

Article
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-135-140>

The state role in the investments development in Russia's digital economy

S. O. Popov

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

Savva O. Popov, savvapopov@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0001-5897-149X>

Abstract. Introduction. The current stage of development is characterized by widespread digitalization of almost all economy spheres. One of the key areas for the developing digital economy in the Russian Federation is investments and investment relations. The state supports and develops the investments in data-driven formation of the digital economy. The article examines some of the subjects of the country's influence on the mechanisms for expanding the innovation investment sphere, regarding local development specifics. **Theoretical analysis.** There are two categories for considering government influence on investments in the digital economy – the investment climate and the country's investment policy. The key part of the research process is a set of economic, sociological and statistical methods, as well as applied scientific analysis in digitalization field of public institutions, institutional investment and investment relations as part of the economic system. **Empirical analysis.** Analyzed topical aspects of state role on the investments development in a rapidly changing environment, divided them into six fundamental categories. The process is presented in the forms of activating the legislative process and the testing of regulatory “sandboxes”. The article describes the caution of the Russian Federation in choosing a supported investment



industry, its type and accompanying regulatory legal acts. **Results.** The research shows the development aspects description chosen by the state to support investment in digital economy conditions and a fact analysis of the state methods of influence on investment relations in the context of global and country economy digitalization.

Keywords: digital economy, investments, government support, information technology, investment climate

For citation: Popov S. O. The state role in the investments development in Russia's digital economy. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 135–140 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-135-140>

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

Введение

Современная цифровая экономика – всеобъемлющая сеть экономической деятельности, основанная, прежде всего, на цифровых технологиях и являющаяся неотъемлемой частью развития передовых государств XXI в. [1, с. 12]. Другими названиями данного феномена в разные времена были «вэб-экономика», «API экономика» и «интернет-экономика» в зависимости от стандартизации и степени погружения в ту или иную экономическую сферу.

Однако некоторые исследователи и эксперты считают, что цифровая экономика в текущем своем виде все же отличается от уже устаревших определений и понятий, связанных с интернет-развитием отрасли, экономическая ценность заключается в цифровизации задач, уже по умолчанию ставших решаемыми с помощью Интернета. В широком смысле цифровая экономика представляет собой как локальные, страновые, так и международные сетевые структуры экономических взаимоотношений хозяйствующих субъектов на кардинально новом качественном уровне, связанном с информационными технологиями.

Развитие цифровых технологий неразрывно связано с инвестиционной средой внутри страны. Ключевую роль в данном аспекте играет государство, которое определяет инвестиционную политику, задает рамочные положения для регулирования отрасли, обозначает «узкие места» в развитии, определяет точки роста и поддерживает инновационное развитие всей системы цифровизации государства.

Устойчивое развитие стран с развитой цифровой экономикой становится все более видимым в ближайшем будущем. Россия же только становится на этот путь, активизируясь в увеличении доли присутствия в данном сегменте. Цифровая экономика, в свою очередь, зачастую выходит за рамки обыкновенной автоматизации процессов производства или предоставления услуг, это полноценный иной пользовательский опыт, особенно в сфере инвестиционных отношений. Государство, обладая ресурсами, может своими действиями влиять на данный экономический сегмент как положительно, так

и отрицательно, жертвуя долгосрочным развитием в пользу краткосрочных моментных благ.

Современные международные экономические условия диктуют свои правила – конкурентоспособность страновой экономической системы зависит от ряда факторов, среди которых одним из ключевых является степень развития инвестиционной среды вместе с технологиями цифровой экономики.

В Российской Федерации действует программа «Цифровая экономика», определяющая четыре основополагающих цели:

- создание целостной и стабильной экосистемы цифровой экономики страны;
- создание необходимых достаточных условий институционального и инфраструктурного характера;
- создание комплексной системы финансирования проектов по разработке и (или) внедрению цифровых технологий и платформенных решений, включающей в себя венчурное финансирование и иные институты развития;
- выявление и устранение характерных ограничений для создания и сопутствующего развития высокотехнологичных бизнесов.

В действительности цифровизация экономической системы в целом является одним из стратегических приоритетов России. Согласно программе «Цифровая экономика Российской Федерации» эффективным результатом ее завершения должно стать повышение в ВВП государства уровня новых секторов российской экономики, связанных с информационными технологиями до 10% от общего числа [2].

По нашему мнению, именно инвестиционным отношениям отводится ключевая роль в становлении и развитии цифровизации российской экономики.

Теоретический анализ

Анализируя основы инвестиционной деятельности в какой-либо стране, необходимо учитывать два ключевых направления в данной сфере – инвестиционный климат и инвестиционную политику государства.

Инвестиционный климат в своем общем понятии обуславливается наличием необходимых условий инвестирования, действующих в



разной степени на инвесторов, задумывающих вложение средств в тот или иной объект. Данное направление основано на совокупности факторов: законодательства, политического курса, инвестиционной политики, социальной и экономической среды. Возможности инвестиционного климата сильно влияют на рейтинги странового риска, определяющего степень надежности своих вложений иностранных инвесторов [3, с. 312].

Правительство Российской Федерации определяет инвестиционную политику страны, опираясь, главным образом, на отраслевое законодательство и подзаконные нормативно-правовые акты. С помощью данных документов происходит регулирование большинства инвестиционных процессов внутри экономической системы, которые протекают в государстве.

К целям инвестиционной политики РФ можно отнести:

- формирование благоприятного делового климата;
- стимулирование предпринимательской деятельности;
- совершенствование социальной сферы;
- обеспечение приоритетной реализации программ и проектов, имеющих первостепенное значение для государства;
- минимизацию рисков частных инвесторов и компаний;
- формирование благоприятных условий с целью повышения инвестиционной привлекательности страны [4].

Роль государства в развитии инвестиций в условиях современной цифровой экономики при этом возрастает с каждым годом. Необходимо выделить ключевые направления деятельности России в данной сфере:

- улучшение инвестиционного климата;
- совершенствование законодательной базы в области цифровизации экономики и использования инвестиций;
- развитие новых видов цифровых активов;
- поддержка коллективного цифрового финансирования проектов;
- трансформация страховых финансовых услуг в цифровой среде;
- применение искусственного интеллекта в финансовой и инвестиционной среде.

Эмпирический анализ

Основным и крупным блоком деятельности России в сфере развития инвестиций является улучшение инвестиционного климата, который направлен, в первую очередь, на достижение 25%-ной доли инвестиций в основной капитал от ВВП (включая частные источники финан-

сирования). Сферами применения выступают: нефтегазовая отрасль, геология и недропользование, электроэнергетика, промышленность, транспорт, сельское хозяйство, энергетическая инфраструктура, тепло-, водоснабжение и водоотведение, информация и связь, образование, здравоохранение и социальные услуги, культура, спорт, досуг, развлечения. Если в 2010 г. инвестиции в основной капитал составляли 9,15 трлн руб., то уже к 2018 г. они выросли более чем на 52% и достигли отметки в 17,59 трлн руб. [5].

Важным фактором повышения значения государства в развитии цифровых инвестиций является формирование определенных направлений в федеральном бюджете на 2021 г. и плановые 2022 и 2023 гг. [6]. Показательным примером является распределение субсидий на обеспечение образовательных организаций материально-технической базой для внедрения цифровой образовательной среды и на создание центров цифрового образования детей. Согласно бюджету на первое направление будет выделено в 2021 г. – 7,89 млрд руб., в 2022 г. – 6,04 млрд руб., в 2023 г. – 9,13 млрд руб.; на второе направление: в 2021 г. – 585,86 млн руб., в 2022 г. – 1,16 млрд руб., в 2023 г. – 1,14 млрд руб. Помимо этого, государство заинтересовано в кластерном развитии цифровой среды, выполняя задачи программы «Цифровая экономика» [7]. Так, к 2024 г. планируется достижение следующих ключевых показателей в сфере информационной инфраструктуры:

- 97% домохозяйств будут иметь широкополосный доступ к сети Интернет;
- более пяти ключевых отраслей экономики будут использовать сети связи 5G;
- 5% мирового объема услуг по хранению и обработке данных будет предоставляться российскими центрами обработки данных.

Совершенствование законодательной базы в области цифровизации экономики и использования инвестиций связано, прежде всего, с двумя направлениями: модернизацией нормативно-правовых актов до уровня ведущих мировых стран по объему инвестиций и обеспечением конкурентоспособности российской юрисдикции, в том числе для ведения высокотехнологичного ИТ-бизнеса.

Показательным примером создания новых, прежде сложно применимых, условий для инвесторов с помощью законодательства является законопроект о конвертируемом займе, который был внесен на рассмотрение в Государственную Думу РФ 15 июня и принят в первом чтении 9 декабря 2020 г. Подобный вид займа широко используется за рубежом при венчурном фи-



нансировании, многие инвестиционные фонды, фокусирующиеся на pre-seed и seed стадиях проектов и стартапов, используют конвертируемый займ как основной инструмент вложения средств. Данный тип соглашения предполагает инвестирование средств без текущей оценки капитализации бизнеса, предполагая вариативность условий: возвращение займа через определенный срок с процентами или конвертация в процентный капитал компании, как правило, в виде обыкновенных акций. На текущий момент для оформления конвертируемого займа необходимо заключать несколько договоров, в том числе и корпоративный, что существенно усложняет процесс привлечения инвестиций для высокотехнологичных проектов на ранних стадиях развития.

Обеспечение конкурентоспособности российской юрисдикции предполагает создание льготных условий для регистрации и ведения бизнеса, а также формирования регуляторных «песочниц». К примеру, Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» [8] в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» определил возможность применения особого специального налогового режима для самозанятых граждан. Льготная ставка по налогу в размере 4% от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) для физических лиц позволяет упростить взаимоотношения инвесторов с объектами инвестиций.

Самую важную роль в развитии новых видов цифровых активов государства играет регулирование криптовалют на территории Российской Федерации. 1 января 2020 г. вступил в действие Федеральный закон № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который призван регулировать отношения, связанные с выпуском и оборотом двух ключевых объектов – цифровой валюты и цифровых финансовых активов. В законе четко определяется понятие цифровой валюты, отличное от нормативно-правовых актов других стран: «...совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной

единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам» [9]. Фактически никакой привязки к криптовалюте данные характеристики не осуществляют.

Цифровые активы же закрепляются в законодательстве как цифровые права, которые удостоверяют одно из списка прав:

- денежное требование;
- возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам;
- право участия в капитале непубличного акционерного общества;
- право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов.

Желание государства контролировать рынок цифровых активов оправданно, логично и предсказуемо. Само по себе появление «теневой» зоны в данной сфере подталкивает власти на установку правил в сегменте, к которым, однако, Российская Федерация подходит осторожно и со скептицизмом.

Поддержка коллективного цифрового финансирования проектов представляет собой рамочное регулирование рынка краудфандинга и крауд-инвестиций в целом. Относительно новое направление цифровых инвестиций играет большую роль в сложившихся условиях кратного увеличения числа инвесторов-физических лиц. Данная ситуация указывает на необходимость государственного законодательного регулирования сферы. Решение данной задачи осуществляет так называемый «закон о краудфандинге» [10]. Федеральный закон определяет отношения между операторами крауд-платформ и их участниками, как инвесторами, так и проектами, характер взаиморасчетов, размеры собственных средств операторов и необходимость прохождения процедуры KYC. Само принятие данного закона указывает на пристальный взгляд государства на сферу краудфандинга, признание значимости сферы цифровых инвестиций. Принятие подобного федерального закона предполагает становление прозрачности крауд-рынка в целом.

Трансформация страховых финансовых услуг в цифровой среде тесно перекликается с совершенствованием финансовой цифровой системы страны. Государство осторожно подходит



к цифровым изменениям такой консервативной отрасли, как страхование. Одним из наиболее значимых случаев трансформации является возможность использования финансовых маркетплейсов в качестве канала для продвижения и продажи страховых продуктов. Принятый в июле 2020 г. Федеральный закон «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» допускает такую возможность [11]. Платформа предполагает процедуру совершения гражданско-правовых сделок, схожую со стандартной, путем активного посредничества при заключении договоров страхования.

Применение искусственного интеллекта в финансовой и инвестиционной среде находится на самом раннем этапе воздействия государства на данную сферу. Некоторые страны мира уже включают ряд направлений искусственного интеллекта в свои программы и стратегии развития на десятилетия, а также разрабатывают и активно принимают нормативно-правовые акты в данной сфере [12]. Некоторые исследователи отмечают, что государство имеет возможность более быстро реагирования на изменение цифровой среды в данной области, однако при этом необходимо создавать специфические инструменты быстрого реагирования на возникающие риски [13, с. 57]. Инвестиционная сторона данной сферы определяется высокочастотной алгоритмической торговлей на финансовых рынках. Крупным достижением является создание в апреле 2018 г. Банком России регулятивной «песочницы», среди задач которой были закреплены [14]:

– пилотирование инновационных финансовых сервисов без рисков нарушения законодательства РФ;

– анализ рисков инновационных финансовых сервисов и выработка подходов к их снижению;

– определение целесообразности внедрения инновационных финансовых сервисов и создание соответствующего правового поля.

Результаты

Таким образом, можно сделать вывод о том, что роль государства в сфере инвестиционных отношений в современной цифровой экономике России растёт с каждым годом, набирая обороты. Власти понимают необходимость развития данной отрасли, координируя со смежными сферами – финансовой и социальной. Главный инструмент влияния государства в сложившейся ситуации – законодотворчество, которое присуще становлению рынка инновационных технологий в какой бы то ни было сфере.

Специфика заключается в том, что в данных процессах преобладает очень осторожный под-

ход, характеризующийся широкими определениями понятий в законах и предпочтением не регулировать сферы, которые еще не сформированы окончательно. Особенная активность в законодотворческом процессе приходится на текущий период и последние два года, что определенно говорит о возросшем интересе государства к поддержке новых технологий в сфере инвестиций.

На сегодняшний день в России только формируется представление государства о регулировании сферы цифровых инвестиций. Однако немало инновационных инвестиционных сфер, где роль государства пока невелика. Несмотря на увеличение влияния страны в данной сфере, будущие инициативы Российской Федерации должны быть постепенными и упорядоченными, носить системный характер и социальную значимость, а также стать драйвером развития, но никак не барьером.

Список литературы

1. Введение в «Цифровую» экономику / А. В. Кешелава, В. Г. Буданов, В. Ю. Румянцев [и др.] ; под общ. ред. А. В. Кешелава ; гл. «цифр.» конс. И. А. Зимненко. М. : ВНИИГеосистем, 2017. 28 с.
2. Путин назвал цифровизацию одним из приоритетов экономической политики. URL: <https://ria.ru/20180726/1525382352.html> (дата обращения: 10.01.2021).
3. Бард В. С. Инвестиционные проблемы российской экономики. М. : Экзамен, 2006. 384 с.
4. Ленчук Е. Б., Власкин Г. А. Инвестиционно-инновационный потенциал российских регионов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 8, № 4 (s). С. 667–681. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2017.8.4.667-681>
5. Инвестиции в России. 2019 : стат. сб. М. : Росстат, 2019. 228 с.
6. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : федер. закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч.1, 2, 3), ст. 8030.
7. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» : распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р. URL: <http://government.ru/docs/28653> (дата обращения: 13.01.2021).
8. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» : федер. закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49 (ч. 1), ст. 7494.
9. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1), ст. 5018



10. О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 02.08.2019 №259-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 31, ст. 4418.
11. О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы : федер. закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4737.
12. Регулирование робототехники : введение в «робоправо». Правовые аспекты развития робототехники и технологий искусственного интеллекта / под ред. А. В. Незнамова. М. : Инфотропик-Медиа, 2018. 232 с.
13. Писаренко А. П., Игнатенко В. В. К вопросу о «нечеловеческом» законе : тенденции и перспективы // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2018. № 1 (27). С. 55–58.
14. Регулятивная песочница Банка России. 2021. URL: https://cbr.ru/fintech/regulatory_sandbox/ (дата обращения: 10.01.2021).

References

1. A. V. Keshelava, ed. *Vvedenie v "Tsifrovuyu" ekonomiku* [Introduction to the Digital Economy]. Moscow, VNIIGeosistem Publ., 2017. 28 p. (in Russian).
2. *Putin nazval tsifrovizatsiyu odnim iz prioritetrov ekonomicheskoi politiki* (Putin called digitalization one of the priorities of economic policy). Available at: <https://ria.ru/20180726/1525382352.html> (accessed 10 January 2020) (in Russian).
3. Bard V. S. *Investitsionnye problemy rossiyskoi ekonomiki* [Investment Problems of the Russian Economy]. Moscow, Ekzamen Publ., 2006. 384 p. (in Russian).
4. Lenchuk E. B., Vlaskin G. A. Russian regions investment and innovation potential. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*, 2017, vol. 8, no. 4 (s), pp. 667–681 (in Russian). <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2017.8.4.667-681>
5. *Investitsii v Rossii. 2019* [Investments in Russia. 2019: Statistical compilation]. Moscow, Rosstat Publ., 2019. 228 p. (in Russian).
6. About the federal budget for 2021 and for the planning period of 2022 and 2023. Federal Law 385-FZ of 08.12.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 50 (pt. 1, 2, 3), art. 8030 (in Russian).
7. *On approval of the program "Digital Economy of the Russian Federation". Decree of the Government of the Russian Federation of July 28, 2017 no. 1632-r*. Available at: <http://government.ru/docs/28653> (accessed 13 January 2021) (in Russian).
8. On conducting an experiment to establish a special tax regime "Tax on professional income". Federal Law 422-FZ of 27.11.2018 (an edition of 08.06.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 49 (pt. 1), art. 7494 (in Russian).
9. On digital financial assets, digital currency and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal Law 259-FZ of 31.07.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 31 (pt. 1), art. 5018 (in Russian).
10. On attracting investments using investment platforms and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Federal Law 259-FZ of 02.08.2020 (an edition of 31.07.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019, no. 31, art. 4418 (in Russian).
11. About making financial transactions using the financial platform. Federal Law 211-FZ of 20.07.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 30, art. 4737 (in Russian).
12. A. V. Neznamov, ed. *Regulirovanie robototekhniki: vvedenie v "robopravo". Pravovye aspekty razvitiya robototekhniki i tekhnologiy iskusstvennogo intellekta* [Regulation of robotics: An introduction to "robo-law". Legal aspects of the development of robotics and artificial intelligence technologies]. Moscow, Infotropik-Media, 2018. 232 p. (in Russian).
13. Pisarenko A. P., Ignatenko V. V. To the question of the "non human" law: Trends and perspectives. *Vestnik Taganrogskogo instituta upravleniya i ekonomiki* [Bulletin of the Taganrog Institute of Management and Economy], 2018, no. 1 (27), pp. 55–58 (in Russian).
14. *Reguliativnaia pesochnitsa Banka Rossii. 2021* (Regulatory sandbox of The Central Bank of The Russian Federation. 2021). Available at: https://cbr.ru/fintech/regulatory_sandbox/ (accessed 10 January 2021) (in Russian).

Поступила в редакцию 01.02.2021, после рецензирования 05.02.2021, принята к публикации 25.02.2021
Received 01.02.2021, revised 05.02.2021, accepted 25.02.2021



УПРАВЛЕНИЕ

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 141–147
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 141–147

Научная статья
УДК 336.71
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-141-147>

Развитие внутреннего мониторинга предприятия в рамках формирования стратегии банковского кредитования

Т. В. Горячева, О. А. Мызрова ✉

Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю. А., Россия, 410054, г. Саратов, ул. Политехническая, д. 77

Горячева Татьяна Владимировна, доктор экономических наук, профессор кафедры бизнес-технологий и логистики, tvsgstu@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1129-7589>

Мызрова Ольга Александровна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической безопасности и управления инновациями, olga_myzrova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7979-1623>

Аннотация. Введение. В решении вопроса обеспечения эффективной реализации стратегии кредитования предприятия с целью ее рационального формирования особую актуальность имеют вопросы внутреннего мониторинга предприятий. **Теоретический анализ.** В статье рассматривается необходимость разработки алгоритмизированного инструментария развития системы мониторинга кредитной стратегии предприятия. **Эмпирический анализ.** Проведен анализ соотношения выданных кредитных средств и просроченной задолженности юридических лиц РФ, показана динамика долговой нагрузки отраслей. **Результаты.** Разработаны методические подходы к внутреннему мониторингу предприятий в системе банковского кредитования. Предложен алгоритмизированный механизм осуществления контроля реализации текущей кредитной стратегии предприятия, который осуществляется в два этапа. При этом на первом этапе проводится анализ рыночных и нерыночных факторов, влияющих на реализацию стратегии. На втором этапе анализируется внутренняя среда предприятий. Практическая реализация результатов исследования предполагает возможность использования оболочечного механизма мониторинга кредитной стратегии на конкретных предприятиях.

Ключевые слова: мониторинг, стратегия кредитования, устойчивое экономическое развитие, долговая нагрузка, факторы рыночного и нерыночного характера

Для цитирования: Горячева Т. В., Мызрова О. А. Развитие внутреннего мониторинга предприятия в рамках формирования стратегии банковского кредитования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 141–147. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-141-147>

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

Article
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-141-147>

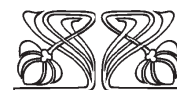
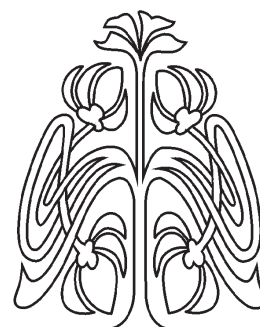
Enterprise internal monitoring development as part of the bank lending strategy formation

T. V. Goryacheva, O. A. Myzrova ✉

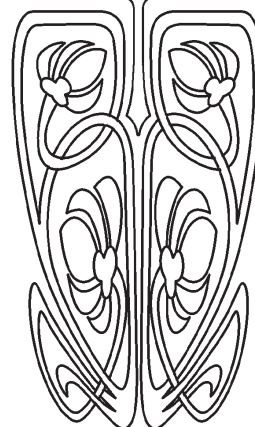
Yuri Gagarin State Technical University of Saratov, 77 Politechnicheskaya St., Saratov 410054, Russia

Tatyana V. Goryacheva, tvsgstu@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1129-7589>

Olga A. Myzrova, olga_myzrova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7979-1623>



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Abstract. Introduction. In solving the issue of ensuring the effective implementation of the company's lending strategy for the purpose of its rational formation, the issues of internal monitoring of enterprises are of particular relevance. **Theoretical analysis.** The article deals with the theoretical aspects of developing algorithmized tools for the development of a system for monitoring the credit strategy of an enterprise is justified. **Empirical analysis.** The analysis of the ratio of issued credit loan funds and overdue debt of legal entities of the Russian Federation is carried out, the dynamics of the industries' debt burden is shown. **Results.** Methodological approaches to monitoring enterprises in the system of bank lending have been developed. The proposed algorithmized mechanism for monitoring the implementation of the current strategy, which is carried out in two stages. At the same time, at the first stage, an analysis of market and non-market factors affecting the implementation of strategies is carried out. At the second stage, the internal environment of enterprises is analyzed. The practical implementation of the research results suggests the possibility of using a shell-based mechanism for monitoring the credit strategy at specific enterprises.

Keywords: monitoring, lending strategy, sustainable economic development, debt burden, market and non-market factors

For citation: Goryacheva T. V., Myzrova O. A. Enterprise internal monitoring development as part of the bank lending strategy formation. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 141–147 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-141-147>

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

Введение

Современные экономические условия, характеризующиеся нарастающей конкурентной борьбой, нестабильностью финансового рынка, обострением экономических проблем, связанных с эпидемиологической ситуацией в стране и мире, обуславливают поиск новых подходов к процессу кредитования предприятий и качеству их заемного капитала. Существующая практика определяет необходимость развития форм, процедур, правил и механизмов кредитования, акцентируя внимание на проблеме выбора рационального способа пополнения оборотных средств и обеспечения финансовой устойчивости хозяйствующих субъектов. Вследствие этого проблема повышения эффективности использования заемного капитала и оптимизации его структуры стала предметом исследований как зарубежных, так и отечественных ученых, аналитиков и промышленников.

Еще одним фактором, влияющим на развитие многообразия форм и методов кредитования, является нестабильность и все возрастающая агрессивность воздействия на финансовую деятельность предприятий внешней среды, принципиально изменившейся за последние месяцы, что ставит разработку стратегии кредитования предприятия в основу его стратегической деятельности и служит вариативным развитием роста устойчивости и адаптации к современной обстановке. Обозначенная тема требует использования инструментов финансового анализа для определения результатов взаимодействия предприятия с таким экономическим явлением, как банковское кредитование.

Теоретический анализ

Рассмотрением форм и методов кредитования, оптимизации структуры капитала пред-

приятия занимались многие зарубежные ученые еще в XVIII–XIX в. (А. Пигу [1], А. Смит [2], И. Фишер [3]), в более поздние годы эти вопросы изучались Дж. М. Кейнсом [4], Г. Хардином [5].

Наиболее значимые труды зарубежных ученых, специализирующихся на анализе роли банковской системы в интеграции императивов развития экономики реального сектора, принадлежат А. Ланзавечину [6], С. Шмидхейни, М. Юнусу [7]. Теоретиками в области кредитования признаны российские ученые-экономисты А. Архипов, Е. Балацкий, Ю. Благов, С. Губанов, В. Овчинников, А. Семин, И. Соболева. В работах О. Лаврушина [8, 9] рассмотрено многомерное влияние банковского сектора на устойчивое социально-экономическое развитие государства. Исследование процессов корпоративного кредитования в отечественных банках представлено в работах А. А. Аристархова [10], А. А. Голованова, М. Л. Лишанского, И. Б. Масловой [11], А. М. Тавасиева [12].

Но следует отметить, что в современных исследованиях прослеживается тенденция к формальному изложению проблемы через выбор подхода к классификации существующих форм кредитования, при этом связь между теоретическими аспектами и их практическим значением для предприятий не проводится. Вместе с тем вопросы развития и повышения эффективности внутреннего мониторинга предприятий в определении стратегии банковского кредитования при выборе его форм и дальнейшего использования заслуживают особого внимания исследователей.

Современный кредитный рынок РФ наиболее широко представлен банковскими организациями, на долю которых приходится 92% всей ссудной задолженности. Небанковские финансо-



вые институты занимают 8% кредитного рынка [13]. Ведущая позиция банков обусловлена: значительным ресурсным потенциалом; универсальностью подходов кредитования; возможностью принятия рисков выше, чем у других участников рынка; развитым регулированием рынка со стороны государства; широким спектром кредитных продуктов и наличием неценовой межбанковской конкуренции; вариативностью схем взаимодействия с заемщиком; способностью банков прогнозировать развитие нефинансового сектора.

Банк придает большое значение эффективному управлению финансовыми рисками, достигая оптимального соотношения риск – доходность. Он выстраивает систему кредитного мониторинга на принципах, соответствующих законодательству Российской Федерации, международным стандартам. Но не только банки за-

интересованы в снижении рисков, предприятие в не меньшей степени стремится к повышению эффективности собственной стратегии кредитования. Для управления кредитным риском предприятие должно постоянно контролировать кредитный портфель на основе проведения регламентированного комплекса мероприятий, развернутого во времени.

Эмпирический анализ

Реальный сектор экономики, кредитная и банковская системы взаимозависимы, и их развитие происходит совместно. На эффективность и интенсивность их развития оказывает влияние ряд экономических процессов, в том числе и показатели долговой нагрузки отраслей Российской Федерации, которые по большинству отраслей возрастают (рис. 1).

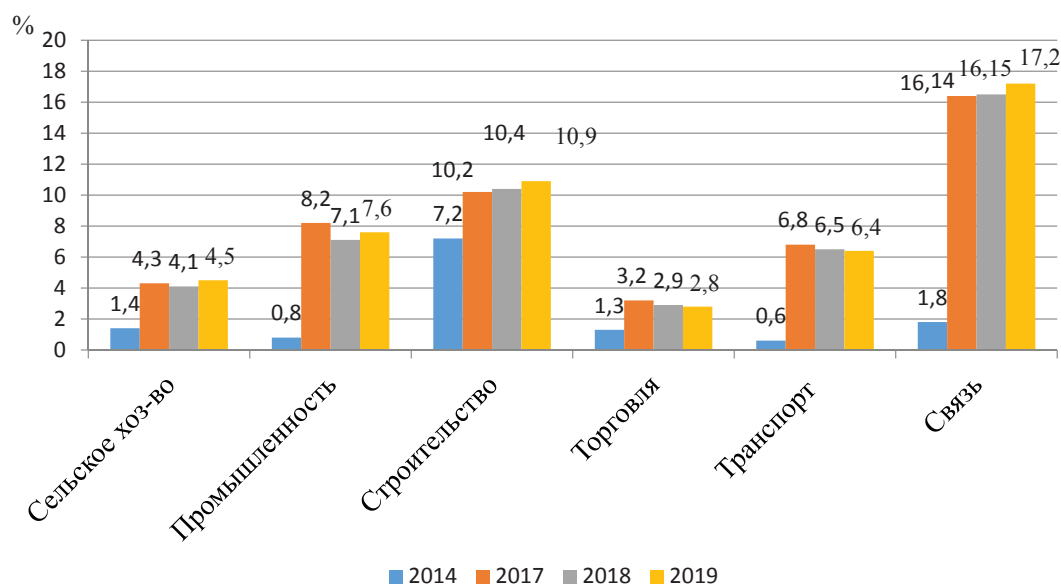


Рис. 1. Отраслевая динамика долговой нагрузки (цвет online)

Fig. 1. Sectoral dynamics of debt burden (color online)

Структурно-динамический анализ объемов банковского кредитования юридических лица показывает, что совокупный кредитный портфель российских банков за 2020 г. вырос на 13,8%. При этом совокупный портфель пяти крупнейших кредиторов прибавил 7,9%, или 2,3 трлн руб. (в 2019 г. рост был скромнее – 233,3 млрд руб., или 0,9%).

Доля валютных кредитов в 2020 г., в отличие от предшествующих трех лет, увеличилась. При этом в корпоративном портфеле их доля выросла с 23,7 до 26,0% (на начало 2019-го – 27,7%, 2018-го – 29,7%, 2017-го – 32,2%).

Отдельно отметим, что, по данным ЦБ, в 2020 г. сумма кредитов, предоставленных субъек-

ектам малого и среднего бизнеса, составила 7,65 трлн руб., что на 2,2% меньше, чем в 2019 г. Основные виды деятельности заемщиков из этого сегмента: торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 45,7%, обрабатывающие производства – 14%, строительство – 8,3%. Доля просрочки в портфеле кредитов, выданных субъектам МСП, на 1 января 2021 г. составила 11,0% (годом ранее – 11,9%). Удельный вес просроченной задолженности по кредитам МСП вдвое превышает аналогичный показатель в портфеле кредитов, выданных юридическим лицам, не являющимся субъектами МСП.

Динамика просроченной задолженности по корпоративным кредитам снижалась в I



квартале 2020 г. и апреле, дальше росла во II квартале, при этом уже во втором полугодии снова снижалась. Максимальная ее доля наблюдалась в июле – 8,2%, минимальная – 6,7% – в апреле.

Стоит отметить, что, по данным ЦБ, на начало года 2020 г. насчитывалось 110 кредитных организаций с долей просрочки в кредитном портфеле свыше 10% и 75 банков с просрочкой свыше 15% (годом ранее таких было 126 и 87 соответственно).

**Динамика задолженности по кредитам, предоставленным юридическим лицам
(на начало рассматриваемого периода), млн руб.**

**Table. Dynamics of debt on loans granted to legal entities (at the beginning of the period under review),
million rubles**

Показатели / Indicators	2019	2020	2021
Задолженность по кредитам, предоставленным юридическим лицам	31 650 115	33 151 910	37 472 462
Просроченная задолженность по кредитам, предоставленным юридическим лицам	2 164 326	2 376 550	2 370 941
Просроченная задолженность по кредитам, предоставленным юридическим лицам, %	6,84	7,17	6,33

Результаты

Развитие экономики в условиях повышенной неопределенности и нестабильности ставит перед предприятиями новые задачи. На практике широко используются новейшие информационные разработки, способы ведения бизнеса, управленческие подходы. Также нельзя не учитывать особенности и проблемы внутренней среды предприятия, такие как изменение масштабов бизнеса, это приводит к тому, что в ходе деятельности компании возникают задачи, которые могут быть решены только на основе стратегического подхода. Отсюда возникает необходимость внутреннего мониторинга стратегии кредитования предприятия, реализуемого в виде регламентированного процесса.

При проведении внутреннего мониторинга кредитной стратегии предприятия необходимо учитывать как внутренние, так и внешние факторы. Сам мониторинг целесообразно проводить в два этапа. Первым этапом анализа является мониторинг факторов, влияющих на политику кредитования предприятия.

Внутренние факторы определяются основной деятельностью предприятия. Под их воздействием могут измениться как юридическая, так и финансовая самостоятельность предприятия, экономические связи с поставщиками или покупателями, при использовании векселей

Динамика задолженности по кредитам за последние три года представлена в таблице.

Анализ динамики задолженности показывает, что ее объем сохраняется примерно на уровне 6–7%. Согласно официальной статистике Банка России, доля кредитов, просроченных более чем на 90 дней, в кредитном портфеле банковского сектора увеличилась за 2020 г. с 6,2 до 6,3% (на начало 2019 г. этот показатель превышал 6,6%).

или взаимозачетов может измениться структура выручки предприятия.

Кроме того, к внутренним факторам могут относиться изменения в структуре и качестве менеджмента предприятия, переход компаний к новым собственникам, негативная деловая репутация собственников бизнеса, неисполнение кредитных обязательств.

Среди внешних факторов предметом мониторинга должны быть отраслевые риски, сужение рынка и ассортимента продукции, ухудшение конкурентных позиций, изменение объемов продаж под влиянием сезонности.

При проведении внутреннего мониторинга предприятия также следует учитывать внешние факторы нерыночного характера. Среди них могут быть административные производства, наложение ареста на счета, просроченные обязательства [14].

Для систематизации факторов внешней и внутренней среды, оптимально использовать алгоритмический порядок выявления их влияния (рис. 2).

На втором этапе анализа осуществляется оценка изменений в финансовой деятельности предприятия с учетом текущих долговых обязательств.

Финансовые показатели оцениваются с точки зрения тенденций улучшения или ухудшения показателей платежеспособности и ликвидности

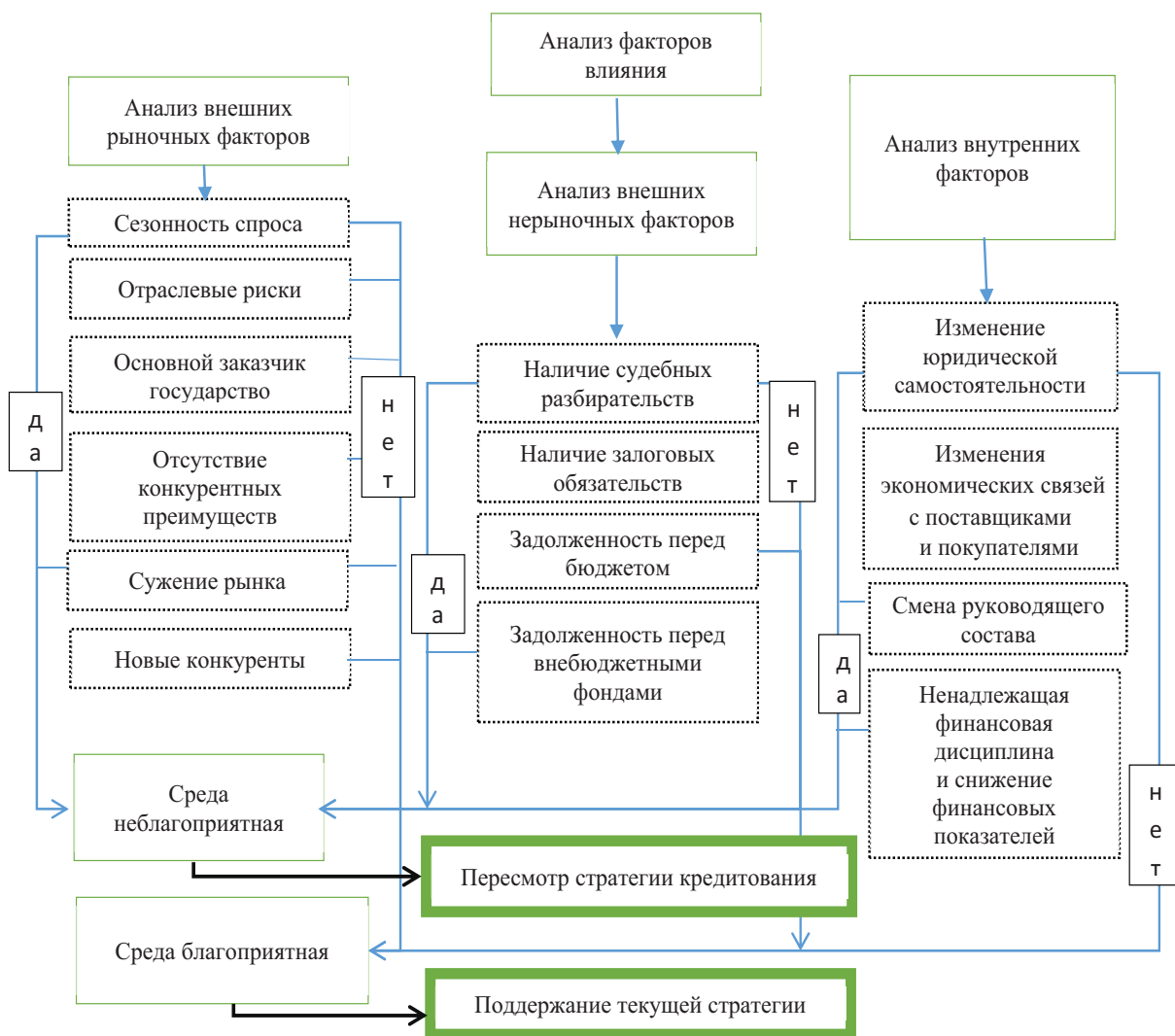


Рис. 2 Алгоритм определения влияния среды на кредитную стратегию предприятия (1-й этап мониторинга)
 Fig. 2. Algorithm for determining the impact of the environment on the credit strategy of the enterprise (stage 1 of monitoring)

предприятия, долговой нагрузки, соотношения собственного и заемного капитала, стоимости активов, изменения сроков оборачиваемости оборотного капитала и забалансовых обязательств [15].

Второй этап мониторинга реализации стратегии кредитования можно представить в виде схемы (рис. 3).

Завершающим этапом мониторинга является выявление убытков, не предусмотренных стратегическим планом кредитования, а также невыполнение планов объемов производства, привлечение незапланированных источников финансирования. Тем самым выявляются факторы, вызывающие отклонение текущей кредитной политики от запланированного стратегического плана и снижение эффективности использования кредитных средств. Комплексный подход к решению обозначенных проблем, гибкость

управленческих решений и совершенствование кредитного портфеля являются залогом улучшения деловой репутации предприятия.

Итак, в статье обоснован подход к совершенствованию внутреннего мониторинга предприятия в рамках формирования стратегии банковского кредитования.

Проведенный анализ позволил сформировать основные этапы внутреннего мониторинга предприятия в контексте разработки и реализации стратегии кредитования, определить воздействие на нее внешних и внутренних факторов, влияющих на функционирование предприятия. В целом результаты исследования направлены на разработку современной теории и методологии кредитования предприятий и путей совершенствования стратегии кредитного заимствования предприятий.



Рис. 3. Этапы комплексного анализа предприятия для мониторинга стратегии кредитования (2-й этап мониторинга)
Fig. 3. Stages for a comprehensive analysis of an enterprise for monitoring lending strategies (stage 2 of monitoring)

Список литературы

1. Пигу А. С. Экономическая теория благосостояния. М. : Прогресс, 1985. 512 с.
2. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М. : АСТ, 2021. 960 с.
3. Фишер И. Природа капитала и прибыли. М. : ИНФРА-М, 1995.
4. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег : пер. с англ. М. : Бизнеском, 2013. 402 с.
5. Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science. New Series. 1968. Vol. 162, № 3859. P. 1242–1248.
6. Lanzavecchina A., Poletti L. Social and alternative banking project selection and monitoring after the New Basel Capital Accord // Economics Department Working Papers. Department of Economics. Parma University, Italy, 2005. 27 p.
7. Yunus M. Poverty alleviation : Is economics any help? Lessons from the Grameen Bank experience // Journal of International Affairs. 1998. P. 308–325.
8. Устойчивость банковской системы и развитие банковской политики / под ред. О. И. Лаврушина. М. : Кронус, 2014. 280 с.
9. Лаврушин О.И., Валенцева Н.И. Развитие науки о деньгах, кредите и банках // Деньги и кредит. 2009. № 3. С. 32–38.
10. Аристархов А. А. Эффективность кредитования

коммерческими банками предприятий малого бизнеса : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2009. 25 с.

11. Лишанский М. Л., Маслова И. Б. Краткосрочное кредитование сельскохозяйственных предприятий. М. : ЮНИТИ, 2000. 286 с.
12. Тавасиев А. М., Мазурина Т. Ю., Бычков В. П. Банковское кредитование. М. : ИНФРА-М, 2010. 656 с.
13. Левченко Л. В., Осина Д. С. Современное состояние кредитно-финансовой сферы РФ // Экономические науки, 2020. № 4 (185). С. 32–36 DOI: 10.14451/1.185.32
14. Быканова Н. И. Формирование эффективной системы финансирования малого бизнеса путем совершенствования кредитования и развития технологии микрофинансирования : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Орел, 2012. 21 с.
15. Васина М. С., Горячева Т. В. Особенности кредитования кризисных предприятий // Проблемы и перспективы инновационного развития экономики : Атоянские чтения : сб. трудов конф. Саратов : КУБиК, 2014. С. 300–304.

References

1. Pigu A. S. *Ekonomicheskaya teoriya blagosostoianiya* (Economic Theory of Welfare). Moscow, Progress Publ., 1985. 512 p. (in Russian).



2. Smit A. *Issledovanie o prirode i prichinakh bogatstva narodov* [Research on the Nature and Causes of the Wealth of Nations]. Moscow, ACT Publ., 2021. 960 p. (in Russian).
3. Fisher I. *Priroda kapitala i pribyli* [The Nature of Capital and Profit]. Moscow, INFRA-M Publ., 1995. (in Russian).
4. Kejns Dzh. M. *Obschaia teoriya zaniatosti, protsenta i deneg* [General Theory of Employment, Interest and Money]. Moscow, Bizneskom Publ., 2013. 402 p. (in Russian).
5. Hardin G. The Tragedy of the Commons. *Science. New Series*, 1968, vol. 162, no. 3859, pp. 1242–1248.
6. Lanzavecchina A., Poletti L. Social and alternative banking project selection and monitoring after the New Basel Capital Accord. In: *Economics Department Working Papers. Department of Economics*. Parma University, Italy, 2005. 27 p.
7. Yunus M. Poverty alleviation: Is economics any help? Lessons from the Grameen Bank experience. *Journal of International Affairs*, 1998, pp. 308–325.
8. Lavrushin O. I., ed. *Ustiychivost' bankovskoi sistemy i razvitie bankovskoi politiki* [Banking System Stability and Banking Policy Development]. Moscow, Knorus Publ., 2014. 280 p. (in Russian).
9. Lavrushin O. I., Valenceva N. I. Development of the science of money, credit and banking. *Den'gi i kredit* [Russian Journal of Money and Finance], 2009, no. 3, pp. 32–38 (in Russian).
10. Aristarkhov A. A. *Efficiency of lending by commercial banks to small businesses*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Econ.). Krasnodar, 2009. 25 p. (in Russian).
11. Lishansky M. L., Maslova I. B. *Kratkosrochnoe kreditovanie sel'skokhoziaystvennykh predpriyatiy* [Short-term Lending to Agricultural Enterprise]. Moscow, YUNITI Publ., 2000. 286 p. (in Russian).
12. Tavasiev A. M., Mazurina T. Yu., Bychkov V. P. *Bankovskoe kreditovanie* [Bank Lending]. Moscow, INFRA-M Publ., 2010. 656 p. (in Russian).
13. Levchenko L. V., Osina D. S. The current state of the credit and financial sphere of the Russian Federation. *Ekonomicheskie nauki* [Economic Sciences]. 2020, no. 4 (185). P. 32–36. DOI: 10.14451/1.185.32 (in Russian).
14. Bykanova N. I. *Formation of an effective system of financing small businesses by improving lending and developing microfinance technology*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Econ.). Orel, 2012. 21 p. (in Russian).
15. Vasina M. S., Goryacheva T. V. Features of lending to enterprises in crisis. In: *Problemy i perspektivy innovatsionnogo razvitiya ekonomiki: Atoianovskie chteniya* [Problems and prospects of innovative development of the economy: Atoyanov readings: Collection of articles conf.]. Saratov, KUBiK Publ., 2014, pp. 300–304 (in Russian).

Поступила в редакцию 24.01.2021, после рецензирования 20.02.2021, принята к публикации 28.02.2021
Received 24.01.2021, revised 20.02.2021, accepted 28.02.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 148–158
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 148–158

Научная статья

УДК 338.432

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

Некоторые теоретико-методологические направления совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений



В. Н. Рубцова , Е. В. Ильинская

Институт аграрных проблем РАН, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Московская, д. 94

Рубцова Вера Николаевна, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории социального развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, mailofnick@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9295-8862>

Ильинская Екатерина Владимировна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории социального развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, naukasaratov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3411-8077>

Аннотация. Введение. Решение проблемы повышения качества и уровня жизни населения сельских поселений РФ связано с необходимостью разработки и применения научно обоснованной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений для обеспечения постепенного перехода муниципальных бюджетов на пополнение из внутренних источников, общепринятого в рамках международной концепции гражданско-ориентированного муниципального управления. **Теоретический анализ.** В статье разрабатываются теоретические вопросы формирования научно обоснованной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений в условиях их низкой бюджетной обеспеченности. Выявляется и научно обосновывается необходимость разработки и применения некоторых теоретико-методологических направлений поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений для последующего перехода сельского самоуправления к реализации концепции гражданско-ориентированного муниципального управления с опорой на внутренние источники пополнения муниципальных бюджетов. **Эмпирический анализ.** Разрабатываются методологические направления научно обоснованной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений России. Предлагается показатель, представляющий собой удельный расход сельских муниципальных бюджетов на душу сельского населения. Предложенный показатель рассчитан и изучен на уровне расходов муниципальных бюджетов сельских поселений макрорегионов РФ на душу сельского населения макрорегионов. Выявлена существенная дифференциация значения предложенного показателя по макрорегионам РФ. Предложен, обоснован и рассчитан показатель расхода сельских муниципальных бюджетов на душу населения сельских поселений РФ. Установлены группы макрорегионов РФ с расходами муниципальных бюджетов на душу сельского населения выше, равные и ниже показателя по РФ. Аналогичные процедуры проведены на материале эмпирического анализа расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ в макрорегионах с сельскохозяйственной ориентацией.

Результаты. На основе представленного в статье эмпирического анализа предложены рекомендации, которые могут применяться при разработке нормативных документов, регулирующих поддержку муниципальных бюджетов сельских поселений РФ.

Ключевые слова: муниципальные бюджеты, сельские поселения, индикаторы, нормативы, критерии, внешние и внутренние источники

Для цитирования: Рубцова В. Н., Ильинская Е. В. Некоторые теоретико-методологические направления совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 148–158. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

Some theoretical and methodological directions for improving the support of rural settlements' municipal budgets

В. Н. Rubtsova , Е. В. Iliyinskaya

Institute of Agrarian Problems RAS, 94 Moscovskaya St., Saratov 410012, Russia

Vera N. Rubtsova, mailofnick@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9295-8862>

Ekaterina V. Iliyinskaya, naukasaratov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3411-8077>

Abstract. Introduction. Solving the problem of improving the quality and standard of living of the Russian Federation's rural population is associated with the need to develop and apply scientifically based support for municipal budgets of rural settlements to ensure the gradual



transition of municipal budgets to replenishment from internal sources, generally accepted within the framework of the international concept of civic-oriented municipal governance. **Theoretical analysis.** The article develops theoretical problems of the formation of scientifically grounded support for rural settlements' municipal budgets in conditions of their low budgetary provision. It reveals and scientifically substantiates the need for the development and application of theoretical and methodological foundations for supporting the municipal budgets of rural settlements for the subsequent transition of rural self-government to the implementation of the civic-oriented municipal governance concept based on internal sources of municipal budgets replenishment. **Empirical analysis.** Methodological directions of scientifically grounded support of Russian rural settlements' municipal budgets are being developed. An indicator of the quality and standard of living of the rural population is proposed. It represents the expenditure of rural municipal budgets per capita of the rural population. The proposed indicator was calculated and studied at the level of expenditures of the municipal budgets of rural settlements in macro-regions of the Russian Federation per capita of the macro-regions' rural population. A significant differentiation of the indicator by macro-regions of the Russian Federation was revealed. A significant differentiation of the proposed indicator's value in macroregions of the Russian Federation has been revealed. The indicator of the rural municipal budgets expenditure per capita of Russian Federation's rural settlements has been proposed, substantiated and calculated. The groups of Russian macroregions with the municipal budgets expenditures per capita of the rural population are higher, equal and lower than the indicator for the Russian Federation. Similar procedures were carried out on the basis of an empirical analysis of the rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the rural population of the Russian constituent entities in macroregions with an agricultural orientation. **Results.** On the basis of the empirical analysis of indicators, characterizing the provision of the rural population with municipal services recommendations are proposed that can be used in the development of regulations governing the support of Russian rural settlements' municipal budgets.

Keywords: municipal budgets, rural settlements, indicators, standards, criteria, external and internal sources

For citation: Rubtsova V. N., Ilyinskaya E. V. Some theoretical and methodological directions for improving the support of rural settlements' municipal budgets. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 148–158 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-148-158>

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

Введение

Проблемы социально-экономического развития села в рамках концепции обеспечения продовольственной безопасности находятся в центре внимания общества. В менеджменте и научных кругах формируется четкое представление о том, что безвозвратная миграция населения в трудоспособном возрасте из сельских территорий связана не только с отсутствием работы, обеспечивающей достойное существование, но и с низким качеством жизни в селе. Повышение качества и уровня жизни сельского населения является одной из стратегических целей государственной политики, обеспечивающей устойчивое развитие сельских территорий. Основным звеном реализации политики повышения качества и уровня жизни населения сельских поселений должны стать муниципальные бюджеты сельских поселений. Как показывает практика, именно это звено не располагает средствами из внутренних источников и нуждается в пополнении их из внешних источников. Результаты проведенного Министерством финансов РФ в 2020 г. мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ подтверждают, что значительную часть доходов муниципальных бюджетов сельских поселений составляют межбюджетные трансферты в виде дотаций, субсидий, субвенций [1]. Однако негативные процессы, продолжающиеся нарастать в сельской местности, свидетельствуют о том, что государственная и региональная поддержка

бюджетов сельских муниципальных поселений недостаточна и используется нерационально.

Ситуация в сельских поселениях, ее отражение в научных публикациях и аналитических ведомственных разработках актуализирует необходимость предложения теоретико-методологических решений, обеспечивающих совершенствование поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений и постепенный переход муниципальных бюджетов сельских поселений к пополнению из внутренних источников.

Теоретический анализ

Научное исследование, предпринятое с целью разработки теоретико-методологических подходов к поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений, осуществлено на базе принятых международным научным сообществом теорий эффективного развития общества и устойчивого общественного роста, обосновывающих активное участие человека в решении социально-экономических проблем на всех территориальных уровнях управления.

Из многочисленных работ, посвященных проблеме развития муниципального управления, выбраны публикации, значимые для последующей разработки совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений и выработки на их основе управленческих решений, необходимых для перехода муниципальных бюджетов сельских поселений России к опоре на внутренние источники, общепринятой в рамках концепции гражданско-ориентированного муницип-



ципального управления. Эта концепция была выбрана как соответствующая многолетнему опыту самостоятельного решения задач собственного жизнеобеспечения, присущего русскому селу.

Разработка и применение научно обоснованных принципов эффективного функционирования систем самоуправления занимает значительное место в трудах зарубежных авторов. Группа авторов из Великобритании обосновывает необходимость реформирования систем муниципального управления с позиций концепции «гражданско-ориентированного управления» А. Эндрюса и А. Шаха. К ее основным принципам относится расширение прав и возможностей граждан по мере укрепления и обретения самостоятельности системы самоуправления, «подотчетности снизу вверх», т. е. более полного учета вызовов и реализации ответов на вызовы местного населения, закрепленных в муниципальной политике. А. Shah приводит примеры конкретизации концепции гражданско-ориентированного муниципального управления через описание типологий осуществления реформ систем самоуправления в виде аналитической структуры механизмов самоуправления [2]. К их числу относятся: структурные, юридические, функциональные реформы. Особое место уделяется обоснованию финансовых реформ, направленных на обеспечение финансовой самостоятельности органов самоуправления посредством пополнения муниципальных бюджетов из внутренних источников [3].

Р. Watt изучает проблемы повышения эффективности деятельности местного самоуправления за счет увеличения полномочий муниципальных органов, расширения их прав, позволяющих пополнять собственные бюджеты, оставляя у себя финансовые ресурсы, формируемые за счет местных налогов. Следствием применения подобной схемы будет меньшая зависимость от внешних источников финансирования [4]. В научных исследованиях Мирового банка особое внимание уделяется выработке и применению в системе управления территориями механизмов, позволяющих эффективно сочетать бюджетный федерализм и использование внутренних источников муниципальных бюджетов [2].

Ранним источником, в котором разработано научное обоснование и оценены возможности применения основных теорий самоуправления в России, является работа Л. Велихова, оценивающего применение моделей муниципального управления в динамическом соотношении с деятельностью государственной власти [5].

Часть изученных публикаций посвящена проблеме формирования и повышения эффек-

тивности использования бюджетов сельских муниципальных округов и поселений. Так, С. Г. Чепик и О. В. Чепик обосновывают роль муниципалитетов в процессе обеспечения качества жизни сельского населения, изучают структуру доходов и расходов местных бюджетов РФ, выявляют и обосновывают зависимость структуры доходов сельских муниципалитетов от безвозмездных поступлений из внешних источников. По мнению авторов, подобная ситуация свидетельствует об ограничении самостоятельности функционирования сельских муниципалитетов в рамках реализации потребностей собственного населения, так как безвозмездные поступления не обязательно учитывают потребности данного муниципального поселения [6].

Состояние бюджетов муниципальных образований регионов РФ, причины их дефицитности и основные направления повышения доходов анализируются в статье М. А. Печенской [7].

Общие принципы, на основании которых функционируют органы самоуправления, а также перечень вопросов, решение которых зависит от муниципалитетов, источники доходов и статьи расходной части структуры муниципальных бюджетов содержит Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Набор прав муниципалитетов соответствует международным стандартам [8].

Теоретическая и практическая часть исследования построена на основных принципах, изложенных в «Стратегии пространственного развития до 2025 года», основной целью реализации которой является сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения [9].

Сведения о структуре доходов и расходов муниципальных бюджетов сельских поселений получены из «Информации о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровне» [1].

Информационная база предпринятого исследования, количественно характеризующая показатели уровня и качества жизни населения сельских поселений и их дифференциации, обоснована материалами официальной статистики [10].

Практика доказывает, что реализуемая поддержка муниципальных бюджетов сельских поселений России минимально обеспечивает удовлетворение основных социальных запросов населения сельских муниципальных поселений, но не содействует их развитию в направлении гражданско-ориентированного управления и перехода на пополнение муниципальных бюджетов сельских поселений из внутренних источников.



Этот вывод подтверждается миграцией трудоспособного сельского населения в города, старением сельского населения, сокращением мелких сельских поселений и населенных пунктов, удаленных от центров расселения. Одно из методологических направлений, способных обеспечить повышение эффективности управленческих решений в сфере управления муниципальными бюджетами сельских поселений для последующего перехода к модели формирования муниципальных бюджетов сельских поселений из внутренних источников, предложено в статье. Выдвинуто предположение о том, что для рационального формирования муниципальных бюджетов сельских поселений из внутренних и внешних источников нужен количественный показатель, чьи числовые значения помогут выявить макрорегионы и субъекты РФ, муниципальные образования которых, расположенные в сельской местности, нуждаются в активной поддержке государства и субъектов РФ. На основании анализа предложенного показателя можно выбрать обоснованные стратегии поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений через передачу им доходов от продуктивных статей бюджета или посредством предоставления им межбюджетных трансфертов. В качестве такого показателя предложен удельный расход муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения муниципальных сельских поселений. Расчет предложенного показателя на уровне муниципальных поселений субъектов РФ, макрорегионов РФ, России позволит выделить макрорегионы, в которых расход муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения муниципального поселения ниже аналогичного среднего показателя по РФ, провести сравнительный анализ по предложенному показателю внутри макрорегионов РФ с выявлением субъектов РФ, в которых показатель расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения муниципальных поселений субъектов РФ ниже среднего показателя по макрорегиону. С помощью этих расчетов могут быть выявлены регионы РФ, нуждающиеся в приоритетной поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений.

Выбор приоритетных объектов, нуждающихся в государственной и региональной поддержке, осуществленный на основе показателя расходов муниципальных бюджетов на душу населения на всех территориальных уровнях, поможет сосредоточить внимание на этих объектах. Дополнительный анализ социально-экономической, демографической ситуации в выбранных объектах позволит подобрать инструменты для

пополнения муниципальных бюджетов сельских поселений, обеспечивающие набор нужных муниципальных услуг для каждого населенного пункта в их структуре. Подобный методологический подход повысит качество управления муниципальными бюджетами сельских поселений. Пополнение бюджетов сельских поселений будет содействовать активизации деятельности органов самоуправления, привлечет к практике муниципального управления население, сможет способствовать формированию таких инструментов муниципального управления, как инициативные группы, использовать инициативное финансирование необходимых муниципальных услуг, т. е. повысит качество и уровень жизни населения сельских муниципальных поселений.

Обобщение изученных источников обосновывает формулировку цели предпринятого исследования: она заключается в анализе предложенного показателя на основных территориальных уровнях, выявлении приоритетных объектов, нуждающихся в государственной и региональной поддержке, и выработке некоторых рекомендаций по применению выявленного и обоснованного расчетами показателя в практике поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений.

Эмпирический анализ

Эмпирический анализ проведенного научного исследования построен на теории измерений. Для реализации основной цели исследования и возможного применения его результатов при разработке управленческих решений в процессе поддержки муниципальных бюджетов в ходе работы использовалась группировка субъектов РФ по макрорегионам, приведенная в «Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года» [9].

Выбор макрорегионов РФ в качестве объектов исследования обусловлен сходством природно-климатических условий субъектов РФ в составе макрорегионов, что облегчает разработку управленческих решений о поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений по группе мало различающихся в природно-климатическом отношении регионов. Анализ предложенной темы на уровне макрорегионов РФ определяется также необходимостью приоритетного развития 27 агропромышленных центров, указанных в стратегии. Их развитие должно быть обеспечено кадрами, проживающими на сельских территориях. Необходимым условием их закрепления в сельской местности является полноценное обеспечение сельских поселений муниципальными услугами. Муници-



пальные сельские поселения выбраны в качестве объектов исследования, поскольку их органы самоуправления ближе всего расположены к сельскому населению, чье жизнеобеспечение они поддерживают. Муниципальные органы сельских поселений имеют полную информацию об их насущных проблемах. Выбор муниципальных сельских поселений для исследования позволяет реализовать его цель на основе данных официальной статистики. Последним годом ее выпуска стал 2017 год [10].

Более поздние источники содержат информацию о том, что в 2019 г. в муниципальных бюджетах сельских поселений поступило 224,5 млрд руб. собственных доходов [1]. Основными внутренними источниками собственных доходов муниципальных бюджетов сельских поселений являются: земельный налог, составивший в 2019 г. по сельским муниципальным поселениям 34,6 млрд руб.); налог на доходы физических лиц (17,8 млрд руб.), налог на имущество физических лиц (5,2 млрд руб.); единый сельскохозяйственный налог (3,0 млрд руб.) [1].

Позиции внутренних источников пополнения муниципальных бюджетов укрепила передача в 2019 г. законами, принятыми 58 регионами РФ, бюджетам сельских поселений доходов от налога на доходы физических лиц (34 региона) и доходов, собранных по единому сельскохозяйственному налогу (28 регионов).

Основные статьи расходов муниципальных бюджетов сельских поселений представлены в виде удельного веса расходов в общем объеме расходов муниципальных бюджетов, их представляют: расходы на управление – 28,6; расходы на жилищно-коммунальное хозяйство – 27,5 расходов.

Собственные доходы местных бюджетов, являющихся средствами для решения вопросов, находящихся в компетенции муниципальных органов, состоят из налоговых доходов и межбюджетных трансфертов (без субвенций), из других бюджетов [1]. В том же источнике отмечается, что значительная часть собственных доходов муниципальных бюджетов сельских поселений составляют межбюджетные трансферты из бюджетной системы РФ и субъектов РФ. Их структура включает дотации, субсидии, субвенции. Дотации представляют собой средства, безвозмездно переданные муниципальным бюджетам на выполнение муниципальных полномочий с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей. Для их передачи в бюджеты поселений образован региональный фонд финансовой поддержки поселений.

Субсидии предоставляются из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований для софинансирования расходных обязательств в рамках компетенции органов самоуправления. В большинстве случаев эти средства расходуются на строительство объектов социальной инфраструктуры. Субвенции являются переданными в распоряжение муниципальных бюджетов для исполнения обеспечения муниципальными бюджетами широкого спектра государственных полномочий. Так, субвенции могут расходоваться на социальную поддержку сирот, престарелых граждан, поддержку сельскохозяйственного производства, образование, медицину, строительство дорог [1].

Передача статей доходов в муниципальные бюджеты будет эффективной в сельских муниципальных поселениях, расположенных в природно-климатических зонах с благоприятными условиями ведения сельского хозяйства и развитой аграрной экономикой.

Пополнение муниципальных бюджетов сельских поселений с помощью межбюджетных трансфертов может быть использовано в сельских поселениях с неблагоприятными условиями ведения сельского хозяйства, обострившимися социально-экономическими проблемами, особое место среди которых занимает значительная демографическая нагрузка.

Эмпирический анализ, проведенный на основе показателей, приведенных в табл. 1, свидетельствует о существенной межрегиональной дифференциации расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения на уровне макрорегионов РФ. Максимальные расходы муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения установлены в Уральско-Сибирском макрорегионе (17 780 тыс. руб. на человека). За ним следуют Северный и Дальневосточный макрорегионы (соответственно 15 337 и 12 179 тыс. руб. на человека). В таблице рангов 4-е, 5-е, 6-е и 7-е места с небольшими различиями в величине показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегиона занимают Северо-Западный, Центральный, Ангаро-Енисейский, Южно-Сибирский макрорегионы. За ними следуют Волго-Камский, Центрально-Черноземный, Южный макрорегионы (8-е, 9-е и 10-е места по значениям рангов). Минимальные расходы муниципальных бюджетов сельских поселений РФ на душу сельского населения макрорегиона выявлены в Волго-Уральском и Северо-Кавказском макрорегионах (3199 и 2091 тыс. руб. на душу населения). Различия в показателях максималь-



ных и минимальных расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегионов РФ составляет

8,5 раза (сопоставлены соответствующие показатели Уральско-Сибирского и Северо-Кавказского макрорегионов).

Таблица 1 / Table 1

Дифференциации макрорегионов РФ по показателю расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегионов и дефициту муниципальных бюджетов сельских поселений

Russian Federation macro-regions differentiation by the indicator of rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the macro-regions' rural population and the deficit of rural settlements' municipal budgets

№ / No.	Наименование макрорегионов РФ / The name of the macro-regions of the Russian Federation	Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений макрорегионов РФ, руб. / Expenses of municipal budgets of rural settlements of macro-regions of the Russian Federation, RUB	Ранг макрорегионов РФ по расходам муниципальных бюджетов сельских поселений / The rank of macroregions of the Russian Federation in terms of expenses of municipal budgets of rural settlements	Дефицит (-) муниципальных бюджетов сельских поселений по макрорегионам РФ, млн руб. / Deficit (-) of municipal budgets of rural settlements in the macro-regions of the Russian Federation, million RUB	Ранг макрорегионов РФ по дефициту бюджетов сельских поселений / The rank of the macro-regions of the Russian Federation in terms of the budget deficit of rural settlements
	Российская Федерация	7477,95		-104,8	
1	Центральный	7387,6	5	-213,9	2
2	Центрально-Черноземный	3942,2	9	-87,8	7
3	Северо-Западный	8738,0	4	-127,6	4
4	Северный	15 337,8	2	-94,8	5
5	Южный	3599,6	10	-248,0	1
6	Северо-Кавказский	2091,3	12	-10,7	12
7	Волго-Камский	4142,4	8	-63,9	9
8	Волго-Уральский	3199,3	11	-75,8	8
9	Уральско-Сибирский	17 780,0	1	-94,2	6
10	Южно-Сибирский	4901,7	7	-50,3	11
11	Ангаро-Енисейский	6436,5	6	-132,0	3
12	Дальневосточный	12 179,0	3	-58,8	10

Рассчитано по: [10].

В статье предложен, обоснован и рассчитан показатель расходов муниципальных бюджетов на душу населения сельских поселений РФ как частное от деления суммы расходов муниципальных бюджетов сельских поселений РФ

на численность сельского населения РФ. Он равен 7477,9 руб. на душу населения сельских поселений России. Посредством сравнения показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населе-



ния по макрорегионам РФ с общероссийским показателем выявлены группы макрорегионов с расходами муниципальных бюджетов на душу сельского населения выше, равные и ниже показателя по РФ. Выше общероссийского показателя данные расходы в Северо-Западном, Северном, Уральско-Сибирском и Дальневосточном макрорегионах. В группу макрорегионов с расходами муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения макрорегиона, близкими к среднему показателю по РФ, включены Центральный и Северо-Западный макрорегионы РФ. В остальных макрорегионах, к которым относятся Центрально-Черноземный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Южно-Сибирский и Ангаро-Енисейский макрорегионы РФ, данный показатель значительно ниже среднего по РФ (см. табл. 1). Именно они нуждаются в активизации государственной и региональной поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений.

Для Центрально-Черноземного региона может стать эффективным передача отдельных бюджетных статей в распоряжение муниципальных бюджетов сельских поселений. Муниципальные бюджеты сельских поселений, расположенных в Северо-Кавказском, Южно-Сибирском, Волго-Камском, Волго-Уральском макрорегионах, должны в большей степени опираться на межбюджетные трансферты из-за природно-климатических условий, не способствующих ведению сельского хозяйства.

Для обоснования необходимости реализации практики поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников с целью обеспечения минимальных условий жизнеобеспечения их населения и его закрепления в сельской местности был проведен эмпирический анализ дефицитов муниципальных бюджетов сельских поселений по макрорегионам РФ. Он позволил выявить макрорегионы с максимальными показателями дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений (см. табл. 1). Это Южный и Центральный макрорегионы (-248,0, -213,9 млн руб. соответственно). Далее с большим отрывом в показателях дефицита муниципальных бюджетов на шкале рангов расположены Ангаро-Енисейский (-132,0 млн руб.), Северо-Западный (-127,6 млн руб.) и Северный (-94,8 млн руб.) макрорегионы. Следующая группа макрорегионов, занимающая 7-е, 8-е и 9-е ранговые места, включает Центрально-Черноземный, Волго-Уральский, Волго-Камский макрорегионы. Минимальные показатели дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений имеют Дальневосточный, Южно-Сибирский и

Северо-Кавказский макрорегионы (10-е, 11-е и 12-е места соответствующих показателей по рангам). Разрыв между максимальным и минимальным показателем дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений в структуре макрорегионов РФ составляет 23,2 раза.

Эмпирический анализ позволил статистически обосновать вывод о необходимости поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений РФ в составе макрорегионов РФ в виде безвозмездных поступлений в муниципальные бюджеты из внешних источников.

Осуществленный в статье эмпирический анализ дефицитов муниципальных бюджетов сельских поселений проведен на редко используемой информационной базе; он не ставит целью изучение особенностей формирования дефицитных бюджетов и средств их сокращения; это тема отдельного исследования. В статье он проведен для обоснования необходимости поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников. Однако надо отметить, что способы погашения дефицита бюджетов сельских поселений, указанные в мониторинге Министерства финансов, вряд ли могут использоваться сельскими муниципалитетами.

Следующим этапом эмпирического анализа заявленной темы исследования стало изучение показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения и группировка субъектов РФ в составе Центрально-Черноземного и Южного макрорегионов РФ как регионов с сельскохозяйственной ориентацией. Результаты исследования показателя расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в субъектах РФ Центрально-Черноземного макрорегиона, проведенного в сравнении с двумя ориентирами – среднему показателю по РФ, равному 7,477 руб. на душу сельского населения, и макрорегиональному показателю, составляющему 3,942 руб. на душу сельского населения, – свидетельствуют о том, что этот показатель не достигает среднего норматива по РФ ни в одном из них. Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения по субъектам РФ выше среднего показателя по макрорегиону в трех из пяти областей: Белгородской, Курской и Липецкой (табл. 2).

В структуре субъектов РФ Центрально-Черноземного макрорегиона 1-е место по показателям расходов муниципалитетов сельских поселений на душу сельского населения занимает Белгородская область (4633 руб.), минимальные расходы выявлены в Воронежской области (2213 руб.) (см. табл. 2). Различия между макси-

Дифференциация субъектов РФ Центрально-Черноземного макрорегиона по показателям расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ и дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений

Differentiation of the Russian Federation's constituent entities of the Central Black Earth macro-region in terms of rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the rural population of Russian Federation's constituent entities and the deficit of rural settlements' municipal budgets

№ / No.	Наименование субъектов РФ Центрально-Черноземного макрорегиона / The name of the Russian Federation's constituent entities of the Central Black Earth macro-region	Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, руб. / Expenses of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, RUB	Ранг субъектов РФ по расходам муниципальных бюджетов сельских поселений РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation in terms of expenses of municipal budgets of rural settlements	Дефицит (-) муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, млн руб. / Deficit (-) of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, million RUB	Ранг субъектов РФ по дефициту муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation on the deficit/ of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation
1	Белгородская область	4633,0	1	-50,0	5
2	Воронежская область	2213,0	5	-100,0	2
3	Курская область	4588,0	2	-173,0	1
4	Липецкая область	4549,0	3	-41,0	6
5	Тамбовская область	3728,0	4	-75,0	4
Всего		3942,2		-87,8	3

Рассчитано по: [10].

мальным и минимальным показателями расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения равен 2,09 раз. Это различие менее значительно по сравнению с аналогичным показателем по макрорегионам РФ, что объясняется сходными природно-климатическими условиями внутри Центрально-Черноземного макрорегиона.

Природно-климатические условия ведения сельского хозяйства при формировании муниципальных бюджетов сельских поселений Центрально-Черноземного макрорегиона позволяют опираться на политику передачи в распоряжение муниципальных бюджетов сельских поселений доходов от статей пополнения бюджетов. При этом в зависимости от качества земельных угодий и развития сельского хозяйства регионы могут передавать муниципальным бюджетам сельских поселений различные статьи бюджетов. Так, в Тамбовской и Воронежской областях эффективным может стать использование земельного налога.

Эмпирический анализ дифференциации показателя расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в субъектах РФ в составе Южного макрореги-

она РФ выявил, что средний показатель в Южном макрорегионе значительно ниже аналогичного по Российской Федерации (табл. 3). Различие субъектов РФ в составе Южного макрорегиона РФ по показателю расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения между высшим и низшим показателем составляет 5855 руб. в Волгоградской области и 2487 в Республике Адыгее, т.е. в 2,3 раз, в то время как этот же показатель по макрорегионам РФ составляет 8,5 раза.

Проведенный эмпирический анализ показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу населения позволил перейти к разработке рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе выработки управленческих решений при поддержке муниципальных бюджетов сельских поселений.

Результаты

Результаты проведенного исследования позволили получить приращение знания о некоторых теоретических и методологических направлениях совершенствования поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений РФ, необходимых для развития сельских поселений



Таблица 3 / Table 3

Дифференциация субъектов РФ Южного макрорегиона по показателям расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ и дефицита муниципальных бюджетов сельских поселений

Differentiation of the Russian Federation's constituent entities of the Southern macro-region in terms of rural settlements' municipal budgets expenditures per capita of the rural population of Russian Federation's constituent entities and the deficit of rural settlements' municipal budgets

№ / No.	Наименование субъектов РФ Южного макрорегиона / The name of the Russian Federation's constituent entities of the Southern macro-region	Расходы муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, руб. / Expenses of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, RUB	Ранг субъектов РФ по расходам муниципальных поселений субъектов РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation in terms of expenses of municipal budgets of rural settlements	Дефицит(-) муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ, млн руб. / Deficit (-) of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation, million RUB	Ранг субъектов РФ по дефициту муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ / The rank of the subjects of the Russian Federation on the deficit/ surplus of municipal budgets of rural settlements of the subjects of the Russian Federation
1	Республика Адыгея	2487,0	7	-29,0	6
2	Республика Калмыкия	2634,0	6	-17,0	7
3	Республика Крым	3026,0	5	-177,0	4
4	Краснодарский край	4307,0	2	-928,0	1
5	Астраханская область	3264,0	4	-116,0	5
6	Волгоградская область	5855,0	1	-264,0	2
7	Ростовская область	3624,0	3	-205,0	3
Всего		3599,6		-248,0	

Рассчитано по: [10].

в рамках концепции гражданско-ориентированного муниципального управления и последующего пополнения муниципальных бюджетов из внутренних источников, соответствующей опыту общинного развития и самостоятельного жизнеобеспечения российского села.

На основании обобщения теоретических положений зарубежных авторов в рамках концепции гражданско-ориентированного управления, одним из постулатов которой является опора на формирование и пополнение муниципальных бюджетов из внутренних источников, получено выводное знание об основной тенденции развития муниципального управления к саморазвитию и самостоятельности населения в решении вопросов, находящихся в компетенции муниципального управления. На основе изучения публикаций отечественных авторов и данных официальной статистики сделан теоретически обоснованный вывод о необходимости приме-

няемой в России в условиях дефицита бюджетов большинства сельских поселений поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников.

Подтверждена выдвинутая в статье гипотеза о том, что расход муниципального бюджета сельских поселений на душу населения муниципального сельского поселения может использоваться при выборе приоритетных направлений политики поддержки муниципальных бюджетов сельских муниципальных поселений на всех территориальных уровнях.

Установлены, научно обоснованы и рассчитаны показатели, на основе которых может целенаправленно осуществляться поддержка муниципальных бюджетов сельских поселений России на уровне макрорегионов РФ. С этой целью проведен эмпирический анализ расходов муниципальных бюджетов сельских поселений РФ на душу сельского населения по макрорегионам



РФ в сопоставлении с аналогичным показателем по РФ. Выявлены группы макрорегионов РФ, чьи показатели расходов муниципальных бюджетов на душу сельского населения превышают, равны или значительно ниже среднего показателя в РФ.

Произведен расчет показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в составе макрорегионов с сельскохозяйственной ориентацией. На основе сопоставления показателей расходов муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения в макрорегионах со среднероссийским показателем выявлены группы субъектов РФ в составе макрорегионов с сельскохозяйственной ориентацией, чьи расходы муниципальных бюджетов сельских поселений на душу сельского населения субъектов РФ превышают, равны или ниже макрорегиональных.

Произведенные расчеты позволили выработать рекомендации о приоритетности оказания поддержки муниципальным бюджетам сельских поселений в составе субъектов РФ и макрорегионов, не достигающих по показателю расходов муниципальных бюджетов сельских поселений соответствующего показателя по макрорегиону, через передачу статей бюджетов муниципальным сельским поселениям или посредством межбюджетных трансфертов.

На основании проведенного исследования расходов муниципалитетов сельских поселений на душу населения предложена научно обоснованная краткосрочная и среднесрочная цель поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений из внешних источников:

1) краткосрочная цель пополнения бюджетов из внешних источников: доведение расходов муниципальных бюджетов сельских поселений субъектов РФ на душу сельского населения субъектов РФ до макрорегионального норматива;

2) среднесрочная цель: доведение показателя расходов муниципального бюджета сельских поселений макрорегионов РФ на душу сельского населения макрорегионов до среднего норматива по РФ.

Результаты исследования и предложения по повышению качества управления муниципальными бюджетами сельских поселений могут быть использованы при разработке управленческих решений в процессе поддержки муниципальных бюджетов сельских поселений. Их закрепление в организационно-нормативных документах и последующее применение на практике позволит целенаправленно формировать муниципальные бюджеты, применяя различные стратегии их пополнения. В последующем исследовании планируется разработка инстру-

ментов пополнения бюджетов муниципальных поселений из межбюджетных трансфертов для мелких муниципальных поселений, удаленных от центров расселения, лишенных дорожной сети с твердым покрытием, слабых в социально-экономическом отношении.

Список литературы

1. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Министерство финансов РФ : [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god (дата обращения: 01.02.2021).
2. Local Governance in Developing Countries / ed. by A. Shah. Washington, DC : World bank, cop., 2006. 457 p. (Public sector, governance, and accountability series).
3. The Theory and Practice of Local Government Reform / ed. by B. E. Dollery, L. Robotti. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2008. 310 p.
4. Watt P. A. Principles and Theories of Local Government // Economic Affairs. Wiley Blackwell. 2006. Vol. 26, № 1. P. 4–10. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00605.x>
5. Велухов Л. Основы городского хозяйства : в 2 ч. М. ; Л. : Госиздат, 1928. 468 с.
6. Ченик С. Г., Ченик О. В. Проблемы и перспективы формирования и рационального использования местного бюджета сельской территории // Финансы : теория и практика. 2019. Т. 23, № 2. С. 58–73. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73
7. Печенская М. А. Состояние бюджетов муниципальных образований разных типов и направления повышения их доходного потенциала // Проблемы развития территории. 2012. Вып. 4 (60). С. 83–95.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://www.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf/> (дата обращения: 15.01.2021).
10. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. 2017 : стат. сб. / Росстат. М., 2017. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (дата обращения: 01.02.2021).

References

1. Information on the results of monitoring the execution of local budgets and inter-budgetary relations in the constituent entities of the Russian Federation at the



- regional and municipal levels. *Ministerstvo finansov RF* (Ministry of Finance of the Russian Federation). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god (accessed 1 February 2021) (in Russian).
2. Shah A., ed. *Local Governance in Developing Countries*. Washington, DC, World bank, cop., 2006. 457 p. (Public sector, governance, and accountability series).
 3. B. E. Dollery, L. Robotti, eds. *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008. 310 p.
 4. Watt P. A. Principles and Theories of Local Government. *Economic Affairs*. Wiley Blackwell, 2006, vol. 26, no. 1, pp. 4–10. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00605.x>
 5. Velikhov L. *Osnovy gorodskogo khozyaystva* [Basics of Urban Economy: in 2 pt.]. Moscow, Leningrad, Gosizdat, 1928. 468 p. (in Russian).
 6. Chepik S. G., Chepik O. V. Problems and prospects of development and rational use of the local budget of a rural territory. *Finance: Theory and Practice*, 2019, vol. 23, no. 2, pp. 58–73 (in Russian). DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-2-58-73
 7. Pechenskaya M. A. The state of budgets of municipalities of different types and directions for increasing their revenue potential. *Problemy razvitiya territorii* [Territory Development Problems], 2012, iss. 4 (60), pp. 83–95 (in Russian).
 8. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. Federal Law 131-FZ of 06.10.2003 (an edition of 25.07.2011). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
 9. Strategy of spatial development of the Russian Federation until 2025. Available at: <http://www.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (accessed 15 January 2021) (in Russian).
 10. *Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii. 2017: statisticheskiy sbornik* (Formation of local self-government in the Russian Federation. 2017: Statistical book / Rosstat. Moscow, 2017). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (accessed 1 February 2021) (in Russian).

Поступила в редакцию 04.02.2021, после рецензирования 20.02.2021, принята к публикации 28.02.2021
Received 04.02.2021, revised 20.02.2021, accepted 28.02.2021

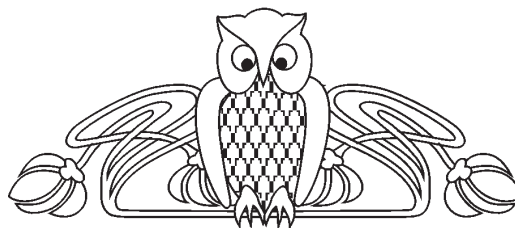


Научная статья

УДК 338.1+338.001.36

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-159-168>

Проблемы комплексного развития логистической инфраструктуры нефтегазового комплекса



В. А. Сыровецкий¹, Ю. А. Назарова², Н. С. Щербакова³ ✉

¹Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Россия, 191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

²Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина, Россия, 119991, г. Москва, Ленинский просп., д. 65, корп. 1

³Российский университет дружбы народов (РУДН), Россия, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Сыровецкий Владислав Алексеевич, соискатель степени кандидата экономических наук кафедры логистики и управления цепями поставок, v.syrovetskiy@yandex.ru

Назарова Юлия Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры безопасности цифровой экономики и управления рисками, july.nazarova2303@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5017-0281>

Щербакова Наталья Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, shcherbakova-ns@rudn.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5463-4346>

Аннотация. Введение. От логистической инфраструктуры напрямую зависит эффективная работа промышленных объектов добычи, транспорта и переработки. Это подтверждено существенной долей затрат на логистическую инфраструктуру в составе инвестиционных программ вертикально-интегрированных компаний. **Теоретический анализ.** Проведено теоретическое изучение логистической инфраструктуры, ее текущего состояния и перспектив развития, рассмотрены виды логистической инфраструктуры и зоны ответственности: снабжение, внутриотраслевое обеспечение и сбыт. С помощью теоретических методов исследования был проведен анализ разных видов логистической инфраструктуры, предназначенной для определенных целей на разных стадиях жизненного цикла в цепях поставок инвестиционного проекта. **Эмпирический анализ.** Проанализирована возможность реверсивного использования объектов логистической инфраструктуры, например, для снабжения объектов нефтегазового комплекса и сбыта готовой продукции. Конкретизировано понятие «логистическая инфраструктура», что позволяет уточнить ее долю в инвестиционных затратах. **Результаты.** Предлагаемый авторами подход позволит в дальнейшем учитывать важность комплексного строительства логистической инфраструктуры Арктического региона России, увеличить эффективность инвестиций, а в дальнейшем снизить издержки на стадии эксплуатации и ликвидации объектов промышленности и социальной сферы. **Ключевые слова:** логистика, логистическая инфраструктура, ТЭК, нефтегазовый комплекс, добыча и транспорт газа, снабжение, внутриотраслевое обеспечение, сбыт

Для цитирования: Сыровецкий В. А., Назарова Ю. А., Щербакова Н. С. Проблемы комплексного развития логистической инфраструктуры нефтегазового комплекса // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 159–168. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-159-168>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-159-168>

Integrated development problems of the oil and gas complex logistics infrastructure

V. A. Syrovetskiy¹, Yu. A. Nazarova², N. S. Shcherbakova³ ✉

¹ Saint-Petersburg State Economics University, 21 Sadovaya St., Saint Petersburg 191023, Russia

² National University of Oil and Gas «Gubkin University», 65 Leninsky Prospect, Moscow 119991, Russia

³ Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 6 Miklukho-Maklaya St., Moscow 117198, Russia

Vladislav. A. Syrovetskiy, v.syrovetskiy@yandex.ru

Yulia A. Nazarova, july.nazarova2303@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5017-0281>

Natalia S. Shcherbakova, shcherbakova-ns@rudn.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5463-4346>



Abstract. Introduction. The effective operation of industrial production, transport and processing facilities depends directly on the logistics infrastructure. This is confirmed by a significant share of logistics infrastructure costs in the investment programs of vertically integrated companies. **Theoretical analysis.** A theoretical study of the logistics infrastructure, its current state and prospects for development is carried out, the types of logistics infrastructure and areas of responsibility are analyzed: supply, intra-industry support and sales. Theoretical research methods were used, and the analysis of different types of logistics infrastructure designed for specific purposes at different stages of the life cycle in the supply chains of the investment project was performed. **Empirical analysis.** The possibility of reverse use of logistics infrastructure facilities, i.e., for the supply of oil and gas facilities and the sale of processed products, is analyzed. The concept of logistics infrastructure is specified, which allows to specify their share in investment costs. **Results.** The approach proposed by the authors will allow to take into account the importance of integrated construction of the logistics infrastructure of the Arctic region of Russia in the foreseeable future, increase the efficiency of investments, and further reduce costs at the stage of operation and elimination of industrial and social facilities.

Keywords: logistics, logistics infrastructure, fuel and energy complex, oil and gas complex, gas production and transport, supply, intra-industry supply, sales

For citation: Syrovetskiy V. A., Nazarova Yu. A., Shcherbakova N. S. Integrated development problems of the oil and gas complex logistics infrastructure. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 159–168 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-159-168>

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

Введение

В России в 2018 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 были приняты проекты «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» по 13 направлениям. Некоторые из принятых направлений напрямую или косвенно связаны с логистикой, одним из самых существенных является «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», в который входит развитие:

- транспортного маршрута «Европа – Западный Китай»;
- морских портов России;
- транспортно-логистических центров;
- железнодорожного транспорта;
- гарантированного обеспечения транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата;
- Северного морского пути (СМП); и др.

Такой подход требует анализа перспектив развития новых логистических маршрутов и цепей поставок, что в свою очередь должно обеспечиваться логистической инфраструктурой. Это может сказаться на эффективности будущих инвестиционных проектов в нефтегазовой отрасли и топливно-энергетическом комплексе (ТЭК) в северных и арктических регионах. К 2024 г. предполагается нарастить грузооборот Северного морского пути до 80 млн т, из которых 74% будет составлять нефтегазовый сектор, что в свою очередь требует комплексного подхода к развитию инфраструктуры в рамках самого СМП и сопредельных с ним проектов. Проблемы развития логистической инфраструктуры Арктики рассматривались в научных статьях как российских авторов (М. А. Эскиндаровой, А. В. Шарковой,

И. А. Меркулиной, О. Н. Епифановым, С. П. Вакуленко, С. С. Гончаренко, П. В. Куренковым), так и в работах зарубежных исследователей [1–4].

Комплексный подход к развитию логистической инфраструктуры должен отражать многозадачность, многовекторность с возможностью перенаправления материальных потоков на новые объекты строительства. Такое возможно путем использования инфраструктуры не только в узких целях – под отдельные задачи, например снабжения объекта строительства, но и как средства сбыта готовой продукции на стадии эксплуатации нефтегазового объекта. Для этого необходимо рассмотреть логистическую инфраструктуру нефтегазового комплекса с разных сторон: что она из себя представляет, какие объекты в нее входят, как соотносятся между собой объекты снабжения материально-техническими ресурсами (МТР) и объекты сбыта готовой продукции.

Теоретический анализ

Задача по совершенствованию процесса движения товаров – одна из значимых при повышении эффективности и конкурентоспособности любого предприятия. Основными функциями логистики в цепях поставок ТЭК являются снабжение, производство и сбыт.

Логистическая цепь поставок – это охват всех видов деятельности, связанных с потоком и преобразованием товаров, начиная со стадии сырья и исходных материалов (стадии извлечения) и заканчивая конечным пользователем, а также связанных с этим информационным потоком [5].

Снабжение играет важную роль в поддержании и сопровождении уровня запаса МТР объектов нефтегазового комплекса. В процессе производства проводится очистка и подготовка



углеводородов внутри добычного комплекса, включая нефте- и газоперерабатывающие заводы, находящиеся в непосредственной близости к объектам добычи. На стадии сбыта продукты производства поступают конечному потребителю.

Если под логистической цепью поставок понимается взаимосвязанная система звеньев, целью которых является доставка результатов производственной деятельности конечному потребителю, то под логистической инфраструктурой в ТЭК понимаются объекты доставки углеводородов, т.е. трубопроводный транспорт, терминалы по перевалке нефте-, газопродуктов,

посредством морского/речного, железнодорожного и автотранспорта, а для угольной промышленности характерна своя специфика доставки добытого и переработанного сырья [6]. Таким образом, логистической инфраструктурой в ТЭК считается только то, что отвечает за функцию сбыта.

Эмпирический анализ

На основе сделанного выше вывода строится инвестиционная программа многих вертикально интегрированных компаний (ВИК), таких как ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ПАО «НОВАТЭК» и других (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Структура инвестиционных затрат вертикально интегрированных компаний нефтегазового комплекса в 2018 г. [7]

Structure of investment costs of vertically integrated oil and gas companies in 2018 [7]

Компания / Company	Статья инвестиционных затрат / Investment cost item	Доля / Rate, %
ПАО «Газпром»	Объекты транспорта	39
	объекты добычи	32
	объекты переработки	17
	объекты электроэнергетики	4
	прочие	8
ПАО «НОВАТЭК»	Объекты транспорта	42
	объекты добычи	50
	прочие	8
ПАО «Лукойл»	Объекты добычи	81
	объекты переработки	19
ПАО «Роснефть»	Объекты добычи	90
	объекты переработки и логистики	8
	прочие	2
ПАО «Транснефть»	Объекты транспорта:	100
	новые проекты	25
	тех. перевооружение и реконструкция	75

Статья «Объекты транспорта» относится к логистической инфраструктуре, в которую входят: трубопроводный транспорт, терминалы по перевалке нефте- и газопродуктов, портовая инфраструктура и танкерного флота с целью обеспечения сбыта готовой продукции.

Логистическая инфраструктура ПАО «Газпром» состоит из проектов развития и поддержания газотранспортной системы (единая система газоснабжения (ЕСГ) и газопроводы в восточной части России: «Сахалин – Хабаровск – Владивосток» и «Сила Сибири»). За период с 2012 по

2020 г. были реализованы следующие проекты: «Бованенково – Ухта 1/2», «Ухта – Торжок 1/2», «СРТО – Торжок», «Сила Сибири», «Сахалин – Хабаровск – Владивосток» (табл. 2).

Инвестиции ПАО «НОВАТЭК» направлены на развитие портовой инфраструктуры порта Сабетта для проекта «Ямал СПГ», на который газ поступает с Южно-Тамбейского ГКМ. Порт позволяет принимать суда класса Arc.7 (самостоятельное плавание в сплоченных однолетних арктических льдах при их толщине до 1,4 м в зимне-весеннюю навигацию и до 1,7, габариты:



Таблица 2 / Table 2

**Проекты газопроводов ПАО «Газпром» [8]
Gazprom PJSC gas pipeline projects [8]**

Газопровод / Gas Pipeline	Протяженность, км / Length, km	Объем газа, млрд м ³ в год / Gas volume, billion m ³ per year	Диаметр трубы, мм / Pipe diameter, mm	Год ввода / Issue date
Бованенково – Ухта 1/2	1200/1200	57,5/57,5	1420	2012/2017
Ухта – Торжок 1/2	970/970	45/45	1420/1420	2013/2018
СРТО – Торжок	2200	28	1420	2012
Сила Сибири	3000	38	1420	2019
Сахалин – Хабаровск – Владивосток	1800	5,5	1220	2011

длина 299,0 м, ширина 50,13 м, высота по борту 26,5 м, осадка 13,0 м). Период строительства порта – 2012–2018 г. Специально для проекта «Ямал СПГ» было построено 15 газозовов класса Arc.7. На противоположном берегу Обской губы на полуострове Гыдан ПАО «НОВАТЭК» планирует реализовать проект «Арктик СПГ 2», ресурсной базой является Утреннее НГКМ [9].

Транспортировкой нефти и нефтепродуктов занимается отдельная транспортная нефтяная компания ПАО «Транснефть», которая направляет свои инвестиции в проекты нового строительства и на поддержание действующей системы транспортировки нефтепродуктов. Некоторые реализованные проекты представлены в табл. 3.

Таблица 3 / Table 3

**Проекты нефтепроводов ПАО «Транснефть» [10]
Projects of oil pipelines of PJSC «Transneft» [10]**

Нефтепровод / Oil Pipeline	Протяженность, км / Length, km	Объем нефти, млн т в год / Oil volume, million tons per year	Количество нефте- перекачивающих станций / Number of oil pumping stations	Год ввода/ Issue date
ВСТО II	2046	30	9	2014
Расширение системы «ВСТО I»	500	50	5	2013
Заполярье – Пурпе	1200	45	5	2015
Пурпе – Самотлор	430	25	2	2012

В ПАО «Лукойл» и ПАО «Роснефть» в 2018 г. инвестиции в логистическую инфраструктуру не столь масштабны или отсутствуют. Однако это не означает, что они не имеют своей инфраструктуры. Так, ПАО «Лукойл» имеет нефтяные терминалы в г. Высоцке в Балтийском море, в г. Светлом в Калининградской области и в пос. Варандей в Тимано-Печоре. В группу НК «Лукойл» входит один из крупнейших операторов железнодорожных перевозок наливных грузов ООО «Лукойл-Транс», являющийся стопроцентным дочерним обществом.

ПАО «Роснефть» не располагает отдельными крупными проектами логистической инфраструктуры, используя полностью транспортную инфраструктуру ПАО «Транснефть». Однако ПАО «Роснефть» располагает крупной сетью логисти-

ческой инфраструктуры по продаже нефтепродуктов через оптовые и розничные сети поставок.

Развитие инфраструктуры по снабжению объектов нефтегазового комплекса также осуществляется силами вертикально интегрированных компаний (ВИК), но затрагивает в основном микроуровень, не влияя на движение материальных потоков в отрасли и ТЭК. Затраты на инфраструктуру снабжения объектов ПАО «Газпром» составляют примерно 10–15% от общего объема инвестиций в другие проекты; сюда входят дороги разных категорий, строительные площадки, склады временного хранения и другое (табл. 4).

Как видно из приведенного анализа, в ВИК, таких как ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ПАО «НОВАТЭК» и других, не учитывают инфраструктуру, задействованную в снабжении

Логистическая инфраструктура снабжения ПАО «Газпром» [11, 12]
Gazprom's logistics infrastructure [11, 12]

Инфраструктура / Infrastructure	Протяженность, км / Length, km
Автотранспортная	<p>Автомобильные дороги общего пользования, категории: II – до 6000 ед./сут.; III – от 2000 до 6000 ед./сут.; IV – от 200 до 2000 ед./сут.; V – менее 200 ед./сут.</p> <p>Автомобильные дороги промышленного пользования. назначение: основные автомобильные дороги заводов, фабрик и т.п., категории: I-в – более 0,7 млн т нетто/год; II-в – от 0,35 до 0,7 млн т нетто/год; III-в – менее 0,35 млн т нетто/год;</p> <p>основные автомобильные дороги предприятий открытых горных разработок, категории: II-л – от 5 до 15 млн т нетто/год; III-л – менее 5 млн т нетто/год; IV-в, л – вспомогательные дороги.</p> <p>Зимники продленного срока действия; зимник разового использования. Ремонтное хозяйство и станции техобслуживания</p>
Железнодорожная	<p>Железнодорожные пути категорий: II – от 15 до 30 млн ткм/км; III – от 8 до 15 млн ткм/км;</p> <p>железнодорожные станции.</p> <p>Подъездные и технологические пути и погрузочно-разгрузочные пути категорий: I – более 25 млн т брутто/год; II – от 3 до 25 млн т брутто/год; III – до 3 млн т брутто/год.</p> <p>Промышленные раздельные пункты; платформы, эстакады и тупики. Ремонтное хозяйство и станции технического обслуживания</p>
Авиационная	<p>Аэропорт категории по пассажиропотоку: IV – 2–0,5 млн чел. в год; V – менее 0,5 млн чел. в год.</p> <p>Аэропорт категории по грузообороту: III – менее 1,5–7,0 т/год.</p> <p>Вертолетные площадки; взлетно-посадочная полоса</p>
Речная	Дебаркадеры; причалы и плавпричалы; плавучие гостиницы; погрузо-разгрузочная техника; дноочистительная техника; понтоны; паромные переправы; портовые и рейдовые буксиры; речные ледоколы
Морская	Дебаркадеры; причалы и плавпричалы; плавучие гостиницы; погрузо-разгрузочная техника; дноочистительная техника; понтоны; паромные переправы; портовые и рейдовые буксиры
Конвейерная	Ленточные промышленные конвейеры для насыпных грузов на перевалочных базах и объектах МСК; подвесной транспорт; крановая инфраструктура
Складская	Склады категорий: В+, С, D; склады открытого типа; производственные площадки; пункты ТБО
Сбытовая	Розничные магазины для нужд вахтовых поселков; речные магазины в сезон навигации; магазины и рынки выходного дня
Энергетика и обеспечение	Электростанции для собственных нужд; дизель генераторы; объекты ВИЭ (ВЭС ветряные электростанции); водопровод и канализационные стоки; тепло- и газоснабжение
Системы автоматизации и связи	Объекты облесения связи на производственных объектах (маршрутизаторы, станции связи, серверные); объекты оповещения ГО и ЧС
Социальная	Вахтовые поселки; временные жилые помещения; столовые и прочие объекты общественного питания; спортивные объекты и рекреации; объекты ГО и ЧС
Строительная	Карьеры инертных ресурсов (песок, щебень, торф); бетонные заводы
Экология и энергосбережение	Мелиорационные работы; восстановительные работы; объекты ВИЭ (ВЭС ветряные электростанции); раздельные пункты ТБО; объекты очистки



объектов нефтегазовой промышленности. Однако такой подход создает проблемы в будущем, требующие новых инвестиционных издержек, например, при строительстве новых объектов нефтегазового комплекса и сбыта сопутствующих продуктов на этапе эксплуатации.

На основе собранной информации по логистической инфраструктуре нефтегазового сектора можно выработать порядок рекомендаций по учету объектов и функционала инфраструктуры как один из способов для дальнейшего повышения эффективности инвестиций. Для начала необходимо построить упрощенную схему управле-

ния цепями поставок углеводородов от момента добычи до реализации у конечного потребителя (рисунок). Управление цепями поставок (Supply chain management – SCM) определяется как совокупность планирования и управления всеми видами деятельности, относящимися к закупкам, процессов преобразования материальных ценностей, а также всех видов логистических процессов [13]. Основными объектами, задействованными в движении материального потока, являются объекты логистической инфраструктуры, играющие важную роль в эффективности цепей поставок.

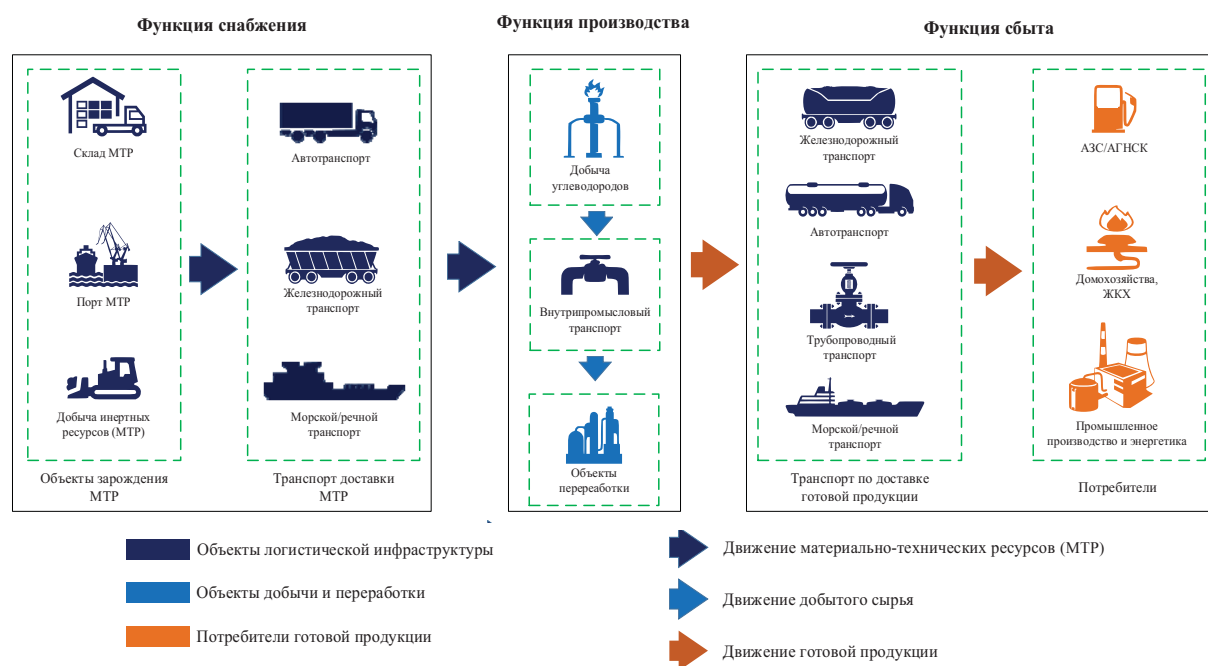


Рис. Основные функции логистики нефтегазового комплекса (цвет online)
Fig. The main functions of the logistics of the oil and gas complex (color online)

Выше уже было сказано, что каждый объект логистической инфраструктуры обеспечивает промышленный объект нефтегазового комплекса материально-техническими ресурсами (месторождение, объект транспорта газа или нефти, объект переработки углеводородов и др.). Также здесь учитывается важный принцип логистики по охвату всех видов деятельности – планирование, практическая реализация и контроль, а не какой-либо один или два вида деятельности [14, 15].

Как видно из рисунка, логистическая инфраструктура задействована в реализации функции снабжения объектов производства. В связи с этим необходимо дать более подробное пояснение понятию «логистическая инфраструктура». Раймунт Йохимсен определял инфраструктуру

как сумму материальных, институциональных и личных средств, а также информации, доступной экономическим агентам, которая способствует выравниванию уровня отдачи при сравнимых инвестициях в случае подходящего распределения ресурсов, т.е. при полной интеграции и максимизации уровня экономической активности [16]. В свою очередь, логистическую инфраструктуру можно определить как комплекс взаимосвязанных элементов, обеспечивающих функционирование системы закупок, поставок, хранения и доставки продукции до потребителя [17]. По нашему мнению, данное понятие будет полностью отражать функционал логистики ТЭК.

Приведенное уточнение понятия «логистическая инфраструктура» позволит более научно обоснованно подходить к реализации крупных



инвестиционных проектов нефтегазовых компаний. Например, такие крупные проекты, как строительство железной дороги «Обская – Бованенково» и строительство Харасавэйского порта, нацелены на решение соответствующих проблем отдельной компании. По своей сути это проекты логистической инфраструктуры снабжения и сбыта, но при этом представляют собой разрозненные проекты, нацеленные под конкретные задачи и не зависящие друг от друга, в связи с чем часто возникает недозагрузка или нехватка проектных мощностей, особенно по показателям грузооборота. Другим примером может являться порт Сабетта, нацеленный на отгрузку средствами специальных технологических причалов сжиженного природного газа и газового конденсата (СПГ) и грузового порта для обеспечения вахтового поселка Сабетта МТР. Однако, в свою очередь, отгрузка сопутствующего углеводородного сырья и нефтегазохимии является затруднительным и требует новых инвестиционных издержек портовой или железнодорожной инфраструктуры. Регулирование нефтегазовой отрасли в силу своей стратегической значимости целесообразно представить как единый комплекс мер, функции которых не дублируют друг друга и стимулируют устойчивое системное развитие [18].

Результаты

Решением описанных проблем должна стать необходимость рассмотрения логистической инфраструктуры в качестве базы для обеспечения эффективной цепи поставок. При этом инструментом, позволяющим объединить всех участников этой цепи от поставки МТР до сбыта готовой продукции конечному потребителю, является комплексная программа инвестиций в логистическую инфраструктуру, что будет способствовать развитию стратегических задач государства, куда будет включена и задействована инфраструктура всех уровней от макро- до микроуровня.

В качестве примера можно привести проект Северного морского пути (СМП). Согласно указу Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», грузооборот СМП должен составить 80 млн т груза. Планируется, что 47 млн т будет приходиться на проекты СПГ ПАО «НОВАТЭК», 19 млн т – на угольные компании. С Новопортовского месторождения ПАО «Газпром нефть» будет идти 7 млн т нефти, с Пайяхского месторождения АО «Нефтегазхолдинг» и ПАО «Роснефть» – 5 млн т нефти, а оставшиеся 2 млн т – это прочие грузы. Таким образом, 97%

грузооборота СМП составит сырьевой сектор. Однако, как уже было указано выше, арктическим грузовым флотом (танкеры арктического класса Arc.7) и соответствующей логистической инфраструктурой обладают только ПАО «Газпром нефть» и ПАО «НОВАТЭК». Остальные перечисленные участники такого флота не имеют, из чего выходит, что грузооборот будет возможен только в летне-осенний период навигации, и рост грузооборота в 80 млн т до 2024 г. становится труднодостижимым.

Совершенно другой подход был при разработке проекта строительства железной дороги Северный широтный ход (СШХ) «Салехард – Надым – Новый Уренгой – Коротчаево». Целью проекта ОАО «РЖД» является обеспечение пропускной способности 23,9 млн т груза, сокращение протяженности транспортных маршрутов от месторождений в северных районах Западной Сибири до портов Балтийского, Белого, Баренцева морей, а также развитие Арктической зоны Российской Федерации [19]. Проект подразумевает как снабжение материально-техническими ресурсами нефтегазового комплекса ЯНАО, так и вывоз жидких углеводородов. По сути, это слияние с европейской сетью железных дорог, где интегрируются горная промышленность Урала, европейской части России, нефтегазовый комплекс ЯНАО и логистические службы Северо-Западного федерального округа. Путь от сырьевой базы ЯНАО до сбыта продукции в Европейской части России с учетом СШХ является наиболее коротким транспортным коридором по примеру системы газопроводов, задействованных под проекты «Nord Stream 1/2». От подобного слияния нефтегазовые компании получают наиболее дешевые материально-технические ресурсы и доступ к объектам переработки, например к перспективному газохимическому комплексу (ГХК) в Усть-Луге на Балтике. Преимуществами СШХ являются его комплексный подход и включение заинтересованных сторон региона, а именно государства, ОАО «РЖД» и ПАО «Газпром». Объем инвестиций составляет 283,2 млрд руб. из которых на ПАО «Газпром» приходится 20,9 млрд руб. (строительства участка «Надым – Пангоды»).

Перспективным остается продление СШХ до г. Норильска, что дает возможность интегрировать Норильский минерально-сырьевой комплекс с общей российской сетью железных дорог и прочей логистической инфраструктурой. Применение предлагаемого комплексного подхода при реализации Северного морского пути (по аналогии с СШХ) позволило бы повысить грузооборот до заданных значений в 80 млн т до 2024 г.



Строительство логистической инфраструктуры с учетом комплексного развития позволяет наиболее эффективно использовать логистическую мощность объектов инфраструктуры. Уже упомянутая выше железная дорога «Обская – Бованенково» была построена без учета комплексности, в связи с чем заявленные проектные мощности по грузообороту 3,5 млн т в год остаются загруженными меньше чем наполовину и составляют 1,5 млн т в год. Исправить данную ситуацию могут продление железнодорожной ветки до порта Харасавэй и строительство дополнительных ниток к портам на восточной стороне полуострова Ямал.

Дальнейшее освоение сырьевой базы северных регионов России невозможно без новых проектных решений в области логистики. Особенно важно отметить, что за эффективное обеспечение цепей поставок будут отвечать действующие и новые объекты логистической инфраструктуры. Однако пока комплексный подход к развитию логистической инфраструктуры с учетом главных функций логистики ТЭК (снабжения, производства и сбыта) практически отсутствует. Текущие объекты представляют собой разрозненные проекты, возведенные для одной конкретной цели, не учитывая возможности более широкого их применения. Представленные примеры говорят о значимости в дальнейшем использования комплексного подхода при планировании логистической инфраструктуры. Это позволит учитывать возможности логистической инфраструктуры не только в области сбыта готовой продукции, что сейчас преобладает в ТЭК, но и эффективного снабжения объектов нефтегазового комплекса материально-техническими ресурсами. Также это даст возможность учитывать общие интересы государства, добывающих и логистических компаний. Решение имеющихся проблем развития логистической инфраструктуры позволит стимулировать рост инвестиционной привлекательности нефтегазового комплекса и сопутствующих отраслей регионов.

Проведенное исследование позволило получить следующие результаты:

- рассмотрены объекты нефтегазового комплекса севера Российской Федерации и их выходы на объекты логистической инфраструктуры;
- проанализированы объекты логистической инфраструктуры нефтегазового сектора, в особенности в северной части Российской Федерации;
- проведена градация между производственными объектами и объектами логистической инфраструктуры;

– составлена простая схема цепей поставок движения углеводородов от добычи до реализации конечным потребителям;

– уточнено понятие «логистическая инфраструктура» для объектов ТЭК в целом и нефтегазового комплекса в частности;

– показана важная роль логистической инфраструктуры не только в логистике сбыта, но и в логистике снабжения с помощью представленных примеров.

В работе сделан вывод о важности учета при инвестиционном планировании логистической инфраструктуры для эффективного сбыта готовой продукции, а также для снабжения материально-техническими ресурсами на время инвестиционной стадии и на стадии эксплуатации объекта. В дальнейшем, с развитием, такой подход позволит повысить эффективность инвестиций за счет снижения издержек при комплексном планировании цепей поставок, в особенности в северном регионе.

Подчеркнута роль государства во взаимосвязке с нефтяными и газовыми компаниями при создании соответствующей инфраструктуры для добычных объектов, в особенности в перспективных районах, и для создания условий социального обеспечения населения в северных районах страны.

Список литературы

1. Liu C.-Y., Fan H.-M., Dang X.-j., Zhang X. The Arctic policy and port development along the Northern Sea Route : Evidence from Russia's Arctic strategy // *Ocean & Coastal Management*. 2021. Vol. 201. Article 105422. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2020.105422
2. Panahi R., Ng A. K. Y., Afenyo M., Lau Y.-y. Reflecting on forty years contextual evolution of arctic port research : The past and now // *Transportation Research Part A : Policy and Practice*. 2021. Vol. 144. P. 189–203. DOI: 10.1016/j.tra.2020.12.001
3. Gunnarsson B. Recent ship traffic and developing shipping trends on the Northern Sea Route—Policy implications for future arctic shipping // *Marine Policy*. 2021. Vol. 124. Article 104369. DOI: 10.1016/j.marpol.2020.104369
4. Lavissière A., Sohler R., Lavissière M. C. Transportation systems in the Arctic : A systematic literature review using textometry // *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 2020, Vol. 141. P. 130–146. DOI: 10.1016/j.tra.2020.09.003
5. Handfield R. B., Nichols E. L. Jr. Introduction to Supply Chain Management. 1th ed. Upper Saddle River : Prentice Hall, 1999. 183 p.
6. Эскиндарова М. А., Шаркова А. В., Меркулина И. А. Экономика и финансы топливно-энергетического комплекса. М. : Кнорус, Бакалавриат, 2019. 448 с.



7. Инвестиционные программы нефтегазовых компаний. URL: <https://www.tek-all.ru/userfiles/file/Investprogrammy2019.pdf> (дата обращения: 07.01.2021).
8. ПАО «Газпром». Годовой отчет 2018. URL: <https://www.gazprom.ru/investors/disclosure/reports/2018> (дата обращения: 07.01.2021).
9. ПАО «Новатэк». Годовой отчет 2018. URL: https://www.novatek.ru/ru/investors/disclosure/annual_reports (дата обращения: 07.01.2021).
10. ПАО «Транснефть». Годовой отчет 2018. URL: https://www.transneft.ru/u/section_file/40031/2019.06.30_go_2018.pdf (дата обращения: 07.01.2021).
11. Свод правил СП 34.13330.2012. СНиП 2.05.02-85. Автомобильные дороги. Актуализированная редакция СНиП 2.05.02-85 (утв. приказом Министерства регионального развития РФ от 30 июня 2012 г. № 266). URL: <http://dokipedia.ru/document/5206463> (дата обращения: 07.01.2021).
12. Свод правил СП 237.1326000.2015. Инфраструктура железнодорожного транспорта. Общие требования. Свод правил от 06.07.2015 237.1326000.2015. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200124322> (дата обращения: 07.01.2021).
13. Слоун Р. Е., Дитман Дж. П., Менцер Дж. Т. Новые идеи в управлении цепями поставок : 5 шагов, которые ведут к реальному результату. М. : Альпина Паблишер, 2017. 230 с.
14. Мерфи П. Р., Вуд Д. Ф. Современная логистика. М. : Вильямс, 2016. 720 с.
15. Murhy P. R., Poist R. F., Braunschweig C. D. Role and Relevance of Logistics to Corporate Environmentalism : An Empirical Assessment // International Journal of Physical Distribution and logistics Management. 1995. Vol. 25, № 2. P. 5–19. DOI: 10.1108/09600039510083916
16. Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur : Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen : J.C.B. Mohr., 1966. 253 p.
17. Дмитриев А. Логистическая инфраструктура. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2012. 65 с.
18. Щербакова Н. С. Направления повышения эффективности деятельности в области государственного регулирования ТЭК // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. 2017. № 2 (96). С. 1–5 (<https://repository.rudn.ru/ru/record-sources/recordsource/2604/>).
19. Федоров Ю. Н., Фейло М. Б., Чурилин А. Ю., Поречина И. А. Создание железнодорожного Северного широтного хода // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2017. № 4 (71). С. 40–44.
20. Slone R. E., Dittmann J. P., Mentzer J. T. *The New Supply Chain Agenda. The Five Steps That Drive Real Value*. Massachusetts, Harvard Business Press Boston, 2010. 224 p. (Russ. ed.: Moscow, Alpina Publisher, 2017. 230 p.).
21. Murphy Jr., Paul R., Wood D. *Contemporary Logistics. Ocean & Coastal Management*, 2021, vol. 201, Article 105422. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2020.105422
22. Panahi R., Ng A. K. Y., Afenyo M., Lau Y.-y. Reflecting on forty years contextual evolution of arctic port research: The past and now. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 2021, vol. 144, pp. 189–203. DOI: 10.1016/j.tra.2020.12.001
23. Gunnarsson B. Recent ship traffic and developing shipping trends on the Northern Sea Route—Policy implications for future arctic shipping. *Marine Policy*, 2021, vol. 124, Article 104369. DOI: 10.1016/j.marpol.2020.104369
24. Lavissière A., Sohler R., Lavissière M. C. Transportation systems in the Arctic: A systematic literature review using textometry. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 2020, vol. 141, pp. 130–146. DOI: 10.1016/j.tra.2020.09.003
25. Handfield R. B., Nichols E. L. Jr. *Introduction to Supply Chain Management*. 1th ed. Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999. 183 p.
26. Eskindarova M. A., Sharkova A. V., Merkulina I. A. *Ekonomika i financy toplivno-energeticheskogo kompleksa* [Economics and Finance of the Fuel and Energy Complex]. Moscow, Knorus Publ., 2019. 448 p. (in Russian).
27. *Investitsionnye programmy neftegazovykh kompaniy* (Investment programs of oil and gas companies). Available at: <https://www.tek-all.ru/userfiles/file/Investprogrammy2019.pdf> (accessed 7 January 2021) (in Russian).
28. ПАО «Газпром». Годовой отчет 2018 (PJSC “Gazprom”, Annual Report 2018). Available at: <https://www.gazprom.ru/investors/disclosure/reports/2018> (accessed 7 January 2021) (in Russian).
29. ПАО «Новатэк». Годовой отчет 2018 (PJSC “Novatek”, Annual Report 2018). Available at: https://www.novatek.ru/ru/investors/disclosure/annual_reports (accessed 7 January 2021) (in Russian).
30. ПАО «Транснефть». Годовой отчет 2018 (PJSC “Transneft”. Annual Report 2018). Available at: https://www.transneft.ru/u/section_file/40031/2019.06.30_go_2018.pdf (accessed 7 January 2021) (in Russian).
31. SP 34.13330.2012 Automobile roads. Updated version of SNiP 2.05.02-85 (with Amendments no. 1, 2) Code of Rules of 30.06.2012 no. 34.13330.2012. Available at: <http://dokipedia.ru/document/5206463> (accessed 7 January 2021) (in Russian).
32. SP 237.1326000.2015. Railway transport infrastructure. General requirements Set of rules of 06.07.2015 no. 237.1326000.2015. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/1200124322> (accessed 7 January 2021) (in Russian).
33. Slone R. E., Dittmann J. P., Mentzer J. T. *The New Supply Chain Agenda. The Five Steps That Drive Real Value*. Massachusetts, Harvard Business Press Boston, 2010. 224 p. (Russ. ed.: Moscow, Alpina Publisher, 2017. 230 p.).
34. Murphy Jr., Paul R., Wood D. *Contemporary Logistics*.

References

1. Liu C.-Y., Fan H.-M., Dang X.-j., Zhang X. The Arctic policy and port development along the Northern Sea Route: Evidence from Russia’s Arctic strategy.



- Upper Saddle River, Prentice Hall, 2010. 415 p. (Russ. ed.: Moscow, Williams Publ., 2016. 720 p.).
15. Murhy P. R., Poist R. F., Braunschwig C. D. Role and Relevance of Logistics to Corporate Environmentalism: An Empirical Assessment. *International Journal of Physical Distribution and logistics Management*, 1995, vol. 25, no. 2, pp. 5–19. DOI: 10.1108/09600039510083916
16. Jochimsen R. *Theorie der Infrastruktur: Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen, J.C.B. Mohr., 1966. 253 p.
17. Dmitriev A. *Logisticheskaya infrastruktura* [Logistics infrastructure training manual]. St. Petersburg, Sankt-Peterburgskiy gosudarstvennyi universitet ekonomiki i finansov Publ., 2012, 65 p. (in Russian).
18. Shcherbakova N. S. The directions of the efficiency increase in the government regulation of the energy sector. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal* [Management of Economic Systems: electronic scientific journal], 2017, no. 2 (96), pp. 1–5 (<https://repository.rudn.ru/ru/recordsources/record-source/2604/>) (in Russian).
19. Fedorov Yu. N., Fejlo M. B., Churilin A. Yu., Porechina I. A. Creation of the railway Northern latitudinal course. *Transport Rossiiskoi Federatsii. Zhurnal o nauke, praktike, ekonomike* [Transport of the Russian Federation. Journal of Science, Practice, and Economics], 2017, no. 4 (71), pp. 40–44 (in Russian).

Поступила в редакцию 20.01.2021, после рецензирования 25.02.2021, принята к публикации 03.03.2021
Received 20.01.2021, revised 25.02.2021, accepted 03.03.2021



ПРАВО

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 169–177
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 169–177

Научная статья
УДК 347.6
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-169-177>

О доктринальных принципах семейного права (на примере принципа ответственности за нарушение норм семейного законодательства)

А. Я. Рыженков

Калмыцкий государственный университет имени Б. Б. Городовикова, Россия, 358000, г. Элиста, ул. Пушкина, д. 11

Рыженков Анатолий Яковлевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса, 4077778@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2015-1709>

Аннотация. Введение. В статье предлагается дополнить систему принципов семейного права новым доктринальным принципом – принципом ответственности за нарушение норм семейного законодательства. **Теоретический анализ.** Исследуются научные представления о системе принципов семейного законодательства, особенности семейно-правовой ответственности, соотношения мер защиты и мер ответственности в семейном праве. **Результаты.** В статье делается вывод о том, что к числу семейно-правовых санкций необходимо относить только санкции неимущественного характера. Санкции имущественного характера (компенсация морального вреда, лишение наследства, взыскание убытков) носят гражданско-правовой характер, хотя и отражают специфику семейных отношений. Кроме специфических санкций, сущность семейно-правовой ответственности заключается в особом составе субъектов, на которых распространяются данные санкции, а также особых процедурах, в соответствии с которыми они подлежат применению.

Ключевые слова: принцип, ответственность, семья, лишение, ограничение, родительские права, доктрина

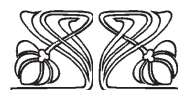
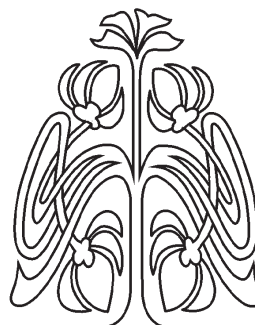
Для цитирования: Рыженков А. Я. О доктринальных принципах семейного права (на примере принципа ответственности за нарушение норм семейного законодательства) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 169–177. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-169-177>
Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

Article
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-169-177>

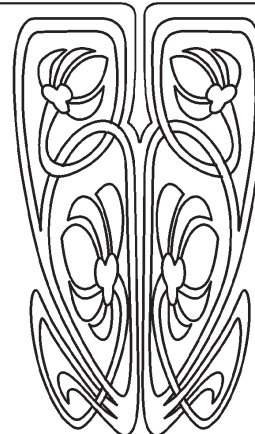
On the doctrinal principles of family law (The case study of the principle of responsibility for violation of family law norms)

A. J. Ryzhenkov

Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov, 11 Pushkin St., Elista 358000, Russia
Anatoly J. Ryzhenkov, 4077778@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2015-1709>



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Abstract. Introduction. The article proposes supplementing the system of principles of family law with a new doctrinal principle – the principle of responsibility for violations of family law. **Theoretical analysis.** The article explores scientific ideas about the system of principles of family law, the features of family legal responsibility, the relationship of protection measures and liability measures in family law. **Result.** The article concludes that only the sanctions of the moral nature should be attributed to the family-legal sanctions. Property sanctions (compensation for non-pecuniary damage, disinheritance, recovery of losses) are of a civil nature, although they reflect the specifics of family relations. In addition to specific sanctions, the essence of family law liability lies in the special composition of the subjects of these sanctions, as well as the special procedures under which they are subject to application.

Keywords: principle, responsibility, family, deprivation, restriction, parental rights, doctrine

For citation: Ryzhenkov A. J. On the doctrinal principles of family law (The case study of the principle of responsibility for violation of family law norms). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021. vol. 21, iss. 2, pp. 169–177 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-169-177>

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

Введение

В российской юридической науке существует несколько классификаций принципов права. Наиболее распространенная среди них предлагает деление принципов на общеправовые, межотраслевые, отраслевые и институциональные (отдельных правовых институтов), а также проводит различия между принципами-нормами (закрепленными в законе) и принципами-идеями (выводимыми доктринально). Применительно к семейному праву его основные начала (принципы-нормы) закреплены в ст. 1 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) [1]. Между тем представляется, что изложенный в СК РФ перечень принципов требует своего расширения, в связи с чем особый интерес представляют прямо не закрепленные в данном законе принципы-идеи, которые, однако, уже были отчасти исследованы в юридической науке, и могут быть использованы в будущем для дополнения данной статьи Семейного кодекса.

Одним из таких принципов, необоснованно не упомянутом в ст. 1 СК РФ, является доктринально выводимый принцип ответственности за нарушения семейного законодательства. Данный принцип является конкретизацией общеправового принципа ответственности и имеет ряд аналогов в других отраслях законодательства (например, ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает принцип ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды). При этом следует заметить, что одни институты семейного права (например институт брака) цементируют специальные принципы семейного права (принцип добровольности брачного союза мужчины и женщины), в то время как другие крупные институты семейного права никак не представлены соответствующими принципами (собственности супругов, ответственности). Данная ситуация представляется несколько нелогичной. В самом деле, если принцип права представляет собой «основное, исходное начало» той или иной отрасли, то он обязательно должен иметь механизм

реализации через систему норм и институтов соответствующей отрасли права. Если же этого не происходит, то такой принцип представляет собой чистую декларацию. И наоборот – наличие механизма реализации принципа права без его нормативной фиксации говорит о недостатках юридической техники СК РФ.

Теоретический анализ

В настоящий момент по поводу понимания роли и значения доктринальных принципов права в юридической науке нет единства мнений. Так, одни ученые, исследуя доктринальные отраслевые принципы права, считают их не продуктом научного творчества, а разновидностью норм права [2, с. 7–8]. Другие ученые полагают, что доктринальные принципы права не являются императивными, поскольку их достаточно много, причем их количество сильно зависит от взглядов ученых и убедительности приводимых ими аргументов. Законодательно закрепленные принципы (сформулированные в конкретной норме) выполняют регулятивную функцию. В отличие от них, доктринальные принципы выполняют другие функции: интерпретационную, идеологическую и отчасти стимулирующую. Доктринальные принципы влияют на последующее развитие всех отраслей законодательства [3, с. 6]. Таким образом, согласно второй точке зрения, доктринальные принципы – это исходные юридические идеи, сформулированные «учеными-юристами, составляющие часть научного правосознания, выраженные текстуально, необязательные для субъектов права и выступающие в качестве научно обоснованных ориентиров в процессе правового регулирования общественных отношений» [4, с. 8]. С последней позицией ученых-юристов следует полностью согласиться. Данные общетеоретические соображения распространяются и на принципы (основные начала) семейного права.

В теории семейного права уже неоднократно высказывались мнения о необходимости расширения перечня основных начал (принципов) се-



мейного законодательства, указанных в ст. 1 СК РФ, и предлагались различные доктринальные принципы, которые могут быть использованы законодателем в ходе дальнейшего совершенствования семейного законодательства.

Так, М. А. Данилян обосновывает доктринальный принцип добросовестного отношения к своим семейным обязанностям со стороны субъектов семейных правоотношений [5, с. 10]. Д. С. Ксенофонтова предлагает отнести к целеполагающим принципам семейного права «принцип гарантированного осуществления семейных прав и обязанностей, а также принципы гармонизации частных и публичных интересов и эффективности осуществления семейных прав» [6, с. 15]. О. В. Кузнецова выделяет принцип контроля государства за состоянием брачно-семейной сферы общественной жизни, а также принцип двухуровневого правового регулирования семейных отношений [7, с. 75–76]. Данный перечень может быть продолжен. Учитывая, что доктринальные принципы семейного права являются своеобразным резервом для расширения нормативно закрепленных в ст. 1 СК РФ основных начал (принципов) семейного законодательства, представляется необходимым продолжить данную дискуссию и предложить для обсуждения еще один доктринальный принцип семейного права – принцип ответственности за нарушение семейного законодательства. Однако, прежде чем приступить к выявлению его содержания и механизма реализации, необходимо ответить на более общий вопрос о том, что следует понимать под «ответственностью за нарушение семейного законодательства», и как указанный термин соотносится с другим понятием – «семейно-правовая ответственность».

Как справедливо отмечала О. С. Турусова, данные понятия не должны смешиваться. Эти термины не являются синонимами, «поскольку “ответственность в семейном праве” – это более широкое понятие, которое включает в себя, помимо семейно-правовой ответственности, также гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность за нарушение семейного законодательства» [8, с. 34]. Соответственно, если исходить из того, что семейное право – это самостоятельная отрасль права, то семейно-правовая ответственность – это отдельный, самостоятельный вид юридической ответственности. По содержанию меры семейно-правовой ответственности «выражаются в лишении или ограничении прав нарушителей, поскольку иным образом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Неблагоприятные последствия для правонарушителя могут наступать

в виде лишения личного характера, в том числе и ограничений семейной правоспособности» [8, с. 37]. Поскольку понятие «ответственность за нарушение норм семейного законодательства» носит более широкий характер и включает в себя «семейно-правовую ответственность» как составную часть, необходимо выяснить, в чем проявляется действие «классических» видов юридической ответственности за нарушение норм семейного законодательства. В настоящий момент УК РФ включает несколько составов преступлений, в соответствии с которыми виновные могут быть привлечены к уголовной ответственности за нарушение норм семейного законодательства. В числе таких составов (гл. 20 УК РФ) – подмена ребенка, незаконное усыновление (удочерение), разглашение его тайны и т.д. Меры административной ответственности за неисполнение родителями и совершеннолетними детьми своих обязанностей по взаимному содержанию предусмотрены в ст. 5.35 и 5.35.1 КоАП РФ [9]. Наряду с этим в КоАП РФ есть и другие составы правонарушений, совершаемых в отношении несовершеннолетних, которые влекут меры административной ответственности (ст. 5.36, 5.37, 6.17, 6.21, 6.23 КоАП). Взыскание неустойки и возмещение убытков (ст. 115 СК РФ), а также компенсация морального вреда (ст. 30 СК РФ) являются мерами не семейно-правовой, а гражданско-правовой ответственности. Аналогичным образом к числу мер гражданско-правовой ответственности следует отнести отстранение от наследования лиц, злостно уклонявшихся от исполнения алиментных обязанностей по содержанию наследодателя [10, с. 10].

Упомянутые выше составы правонарушений (преступлений) являются наглядным подтверждением межотраслевой природы юридической ответственности за нарушение норм семейного законодательства. Указанные нормы (правила поведения) сформулированы в самых различных нормативно-правовых актах. Так, согласно ст. 18 Конвенции о правах ребенка 1989 г., «родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут ответственность за воспитание ребенка» [11]. Забота о детях, их воспитании согласно ч. 2 ст. 38 Конституции РФ [12], является равным правом и обязанностью родителей. Еще более конкретно этот вопрос решен в ст. 63 СК РФ, которая провозглашает, что родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей и несут ответственность за их воспитание и развитие. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Между тем специфика отношений,



регулируемых нормами семейного права, такова, что ее трудно (а иногда и вовсе невозможно) охватить мерами «традиционных» видов юридической ответственности. Это обстоятельство обусловило многолетнюю дискуссию о том, существует ли отдельный, самостоятельный вид юридической ответственности – семейно-правовая ответственность, и если да, то в чем именно она заключается, какие санкции в рамках нее могут быть применены.

Данная дискуссия ведется в контексте обсуждения более общей проблемы – увеличения количества самостоятельных видов юридической ответственности в российском праве. Сторонники такого увеличения отмечают, что кроме традиционных видов отраслевой ответственности (уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной, международно-правовой, а также материальной) необходимо «признать существование конституционной, уголовно-процессуальной, гражданско-процессуальной, арбитражно-процессуальной, экологической ответственности, а также налоговой, таможенной, семейно-правовой и некоторых других» [13, с. 10]. Другие авторы, напротив, полагают, что проблематично говорить о наличии семейно-правовой, экологической ответственности, хотя «соответствующие отрасли права существуют» [14, с. 36]. Так, В. А. Кислухин пишет, что «семейно-правовая ответственность, несмотря на ее обладание определенной спецификой, идентична гражданско-правовой ответственности, является ее составной частью и представляет на основе семейно-правовых норм обязанность лица претерпеть лишение права или иные неблагоприятные последствия своего виновного противоправного поведения, направленного против членов своей семьи» [15, с. 23]. Наконец, третья группа авторов, признавая межотраслевой характер института семейно-правовой ответственности, отмечает, что «своих собственных мер юридической ответственности семейно-правовая ответственность не имеет» [16, с. 60–61]. В рамках данной дискуссии следует заметить, что любой вид ответственности (в ретроспективной форме) предполагает претерпевание нарушителем определенных лишений личного, имущественного или организационного характера. Не является исключением и отрасль семейного права.

Как отмечает Н. Ф. Звенигородская, семейно-правовая ответственность – это предусмотренная санкциями норм семейного права и (или) условиями семейно-правового договора мера «возможного воздействия на родителя в случае совершения им семейного правона-

рушения, которая влечет для него лишения или ограничения личного неимущественного или имущественного права» [17, с. 14–15]. Схожей позиции придерживается Н. С. Минько, отмечая, что меры семейно-правовой ответственности – это «установленные семейным законодательством меры государственного воздействия на правонарушителя, выражающиеся в лишении его субъективного права или в дополнительных неблагоприятных имущественных последствиях» [18, с. 141].

Однако к какому виду ответственности следует отнести лишение или ограничение родительских прав? Будет ли это являться санкцией, а если да, то какой отраслевой принадлежности? Подобные вопросы и ответы на них неизбежно приводят нас к мысли о самостоятельном характере семейно-правовой ответственности в системе видов юридической ответственности в российском праве. Однако для того чтобы определить все ее существенные характеристики, необходимо ответить на еще один важный вопрос – как соотносятся меры ответственности и меры защиты в семейном праве?

Наиболее распространенной в науке семейного права является позиция о том, что меры семейно-правовой защиты – это средства правового воздействия, направленные на защиту субъективных семейных прав и законных интересов путем пресечения и предупреждения правонарушений, устранения препятствий в осуществлении семейных прав и применяемые независимо от субъективных оснований в порядке и пределах, установленных в законе [19, с. 280]. Соответственно, «меры ответственности от мер защиты отличает цель их использования. Целью юридической ответственности является наказание нарушителя, а целью мер защиты – распределение неблагоприятных последствий и возложение долга по восстановлению нарушенных прав на началах справедливости» [20, с. 7–8]. Таким образом, меры защиты не имеют карательного характера, в отличие от мер ответственности.

На это обстоятельство обращает внимание и Д. С. Ксенофонтова, отмечая, что «меры защиты направлены на восстановление нарушенного права, а мерам ответственности помимо этого присуща карательная функция; вина учитывается, как правило, при применении мер ответственности; последние, в отличие от мер защиты, также влекут лишение, ограничение, изменение прав нарушителя, возложение на него дополнительных обязанностей» [6, с. 177]. По мнению И. Н. Гливинской, «мерами семейно-правовой ответственности могут быть признаны: признание брака недействительным; лишение родительских



прав; ограничение родительских прав; отмена усыновления, опеки, попечительства; расторжение договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью; лишение права на общение с ребенком; лишение полномочий по представлению детей; отобрание ребенка; прекращение или ограничение обязанности по материальному содержанию субъекта семейного правоотношения другим субъектом» [21, с. 7]. Между тем думается, что не все перечисленные меры однозначно попадают под определение «мер ответственности». К таковым, безусловно, следует отнести лишение и ограничение родительских прав, а также отмену усыновления.

Вместе с тем лишение полномочий по представлению детей, отобрание ребенка, лишение права на общение с ребенком – это, скорее, меры защиты, а не меры ответственности, поскольку они не носят карательного характера и направлены на предотвращение негативных последствий для охраняемых законом прав и интересов членов семьи, а именно детей. Е. В. Косенко считает, что к мерам семейно-правовой ответственности относятся: лишение родительских прав; ограничение родительских прав; отобрание ребенка; лишение родителя права дачи согласия на усыновление; лишение права на общение с детьми; отказ в возврате детей от других лиц родителю; приостановление права родителей на защиту и представительство интересов ребенка; отказ в восстановлении родительских прав; отказ в предоставлении родителям информации о ребенке; отстранение опекуна (попечителя) от исполнения обязанностей; отмена усыновления; признание усыновления недействительным; лишение права на получение содержания от своих совершеннолетних детей; признание брака недействительным; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда [22, с. 108].

Между тем часть из перечисленных мер являются мерами не семейно-правовой, а гражданско-правовой ответственности (возмещение убытков, компенсация морального вреда); в свою очередь, как и в предыдущем случае, многие указанные меры являются мерами защиты, а не мерами ответственности (отобрание ребенка, отказ в восстановлении родительских прав).

Довольно непростой представляется задача выявления юридической природы алиментных правоотношений. Одни авторы рассматривают взыскание алиментов как меру ответственности [23, с. 58]. Другие полагают, что «при фактическом наличии всех признаков состава правонарушения алиментные обязанности не относятся к мерам семейно-правовой ответ-

ственности» [24, с. 20]. С последней позицией следует согласиться. Уплата алиментов – это одна из мер защиты. Так же как и отобрание ребенка при наличии ему угрозы – это не мера ответственности, а мера защиты в семейном праве. Аналогичным образом «факт досрочного расторжения договора о приемной семье сам по себе не может рассматриваться в качестве меры семейно-правовой ответственности, поскольку не влечет для приемных родителей неблагоприятных последствий» [25, с. 153]. Указанные выше рассуждения приводят многих авторов к мысли о том, что мерами семейно-правовой ответственности являются только лишение (ограничение) родительских прав [26, с. 78]. Однако вопрос о том, какие санкции могут быть наложены на правонарушителей в порядке семейно-правовой ответственности, не получил однозначного понимания в семейно-правовой науке.

Так, С. О. Карибян предлагает выделять два вида семейно-правовой ответственности – договорную (брачный договор, договор о приемной семье и т.д.) и внедоговорную [27, с. 18]. Между тем договорная ответственность имеет гражданско-правовую природу, носит межотраслевой характер и может иметь свою специфику в отдельных отраслях права, не меняя при этом своего гражданско-правового характера. В результате мы приходим к необходимости ограничить перечень санкций, применяемых в рамках семейно-правовой ответственности, только санкциями неимущественного характера. Среди последних следует выделить лишение, ограничение родительских прав, отмену усыновления, признание брака недействительным.

Рассмотрим их более подробно.

1. Ограничение родительских прав – это мера семейно-правовой ответственности, применяемая в случаях, если оставление ребенка с родителями (одним из них) вследствие их поведения является опасным для ребенка, но не установлены достаточные основания для лишения родителей (одного из них) родительских прав. Если родители (один из них) не изменят своего поведения, орган опеки и попечительства по истечении шести месяцев после вынесения судом решения об ограничении родительских прав обязан предъявить иск о лишении родительских прав. Иск об ограничении родительских прав может быть предъявлен близкими родственниками ребенка, органами и организациями, на которые законом возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних детей, дошкольными образовательными организациями, общеобразовательными организациями и другими организациями, а также



прокурором. При рассмотрении дела об ограничении родительских прав суд решает вопрос о взыскании алиментов на ребенка с родителей (одного из них). В случае если ограничение родительских прав применяется к родителям, которые не могут исполнять свои обязанности в силу объективных, независимых от них причин (психическое расстройство, стечение тяжелых обстоятельств), данную меру представляется обоснованным рассматривать не как меру ответственности, а как меру семейно-правовой защиты. При этом стоит согласиться с тем, что «возможность применения самостоятельных санкций в виде ограничения родительских прав и последующего лишения родительских прав за одно и то же семейное правонарушение свидетельствует о несовершенстве действующего законодательства» [28, с. 11].

2. Лишение родительских прав как мера семейно-правовой ответственности применяется в случае совершения родителями правонарушения в отношении детей и характеризуется утратой личных неимущественных и имущественных прав по отношению к ребенку, основанных на кровном родстве. Последствием его применения является бессрочное ограничение правосубъектности правонарушителя, невозможность для него быть усыновителем, опекуном, попечителем, но у такого родителя сохраняется обязанность по содержанию ребенка [29, с. 149].

Родители (либо один из них) могут быть лишены родительских прав, если они: уклоняются от исполнения своих обязанностей (в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов); отказываются забрать своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иной медицинской организации, образовательной организации, организации социального обслуживания или из иных аналогичных организаций; злоупотребляют своими родительскими правами; жестоко обращаются с детьми; являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией и т.д. (ст. 69 СК РФ). Несмотря на то что данная мера позиционируется законодателем как имеющая исключительный характер, она применяется в Российской Федерации достаточно часто. Например, в 2017 г. родители (родители) 37 966 детей были лишены родительских прав [30]. Следует согласиться с мнением о том, что лишение (как и ограничение) родительских прав – это способ защиты прав и интересов не только ребенка, но и родителей (или одного из них). Например, так происходит в случаях, когда родитель, проживающий совместно с ребенком, намерен оградить его «от негативного воздействия со стороны второго родителя и создать

условия для осуществления своих родительских прав в полном объеме и в полном соответствии с интересами ребенка» [31, с. 134].

3. Отмена усыновления как мера семейно-правовой ответственности «может применяться в случаях, если решение об усыновлении было основано на подложных документах; усыновление являлось фиктивным; был усыновлен совершеннолетний; усыновителем было лицо, признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным; усыновителем было лицо, лишенное по суду родительских прав; лица, отстраненные от обязанностей опекуна или попечителя за ненадлежащее выполнение возложенных на них законом обязанностей; бывшие усыновители, если усыновление отменено судом по их вине; лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять родительские права» [32, с. 172]. Дела об отмене усыновления ребенка рассматриваются в судебном порядке с участием органа опеки и попечительства, а также прокурора. Усыновление прекращается со дня вступления в законную силу решения суда об отмене усыновления ребенка.

4. Признание брака недействительным как мера семейно-правовой ответственности может наступить в случае нарушения условий вступления в брак (например, отсутствовало добровольное согласие одной стороны на брак), нарушения требования о брачном возрасте, наличия другого зарегистрированного брака, родственных связей, а также венерических болезней или ВИЧ-инфекции (если этот факт скрывался). Запрещены браки между усыновителями и усыновленными, а также недееспособными лицами.

Отнесение данной меры к числу мер ответственности объясняется тем, «что возврат в добрачное состояние для виновной стороны уже есть претерпевание неблагоприятных личных последствий, утрата тех прав, наступления которых он желал» [33, с. 17]. Заключение недействительного брака – противоправное действие. Недействительным может быть признан фиктивный брак, заключенный без цели создания семьи. В случае признания брака фиктивным с момента заключения такого брака должны быть аннулированы «правовые последствия, имеющие правовое значение для виновного супруга, в частности, полученное им гражданство Российской Федерации или вид на жительство в Российской Федерации» [34, с. 26].

При этом следует заметить, что проблема фиктивных разводов (например, для того чтобы не декларировать наличие заграничного имущества или в целях получения детских пособий) еще ждет своего исследователя.



Результаты

Принципы права определяют вектор развития любой отрасли права, выступая ее ядром. Соответственно, все основные и значимые институты той или иной отрасли права в идеале должны быть представлены соответствующими принципами. Роль и задача юридической науки – формулировать такие доктринальные принципы, предлагать их законодателю в целях последующего включения, в нашем случае – в ст. 1 СК РФ. Предлагаемый принцип семейного законодательства – принцип ответственности за нарушение норм семейного законодательства – предполагает как традиционные меры ответственности (гражданская, уголовная, административная), так и специфические меры семейно-правовой ответственности, являющейся отдельным и самостоятельным видом юридической ответственности. К числу мер последней относится лишение (ограничение) родительских прав, отмена усыновления и признание брака недействительным. Сохраняется актуальность дальнейшего исследования видов, содержания, общих начал семейно-правовой ответственности. Представляется, что санкции в рамках семейно-правовой ответственности должны быть четко указаны в СК РФ, что позволит разграничить две правовые категории – меры защиты и меры ответственности в семейном праве. Обязательными основаниями семейно-правовой ответственности являются противоправное поведение субъектов семейных правоотношений и их вина. К числу семейно-правовых санкций предлагается относить только санкции неимущественного характера. Санкции имущественного характера (компенсация морального вреда, лишение наследства, взыскание убытков) носят гражданско-правовой характер, хотя и отражают специфику семейных отношений. Кроме специфических санкций, сущность семейно-правовой ответственности заключается в особом составе субъектов, на которых она распространяется, а также особых процедурах, в соответствии с которыми данные санкции подлежат применению.

Список литературы

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Агафонов А. В. Доктринальные основы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 22 с.
3. Демичев А. А. Позитивистская классификация принципов гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 7. С. 5–10.
4. Бараташвили Д. Т. Принципы официального юридического толкования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. 31 с.
5. Данилян М. А. Алиментные обязательства родителей по содержанию несовершеннолетних детей и ответственность за их нарушение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 28 с.
6. Ксенофонтова Д. С. Правовые гарантии в сфере алиментирования : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2015. 229 с.
7. Кузнецова О. В. Принципы семейного права // Вестник Челябинского государственного университета. Серия : Право. 2003. № 2. С. 71–76.
8. Турусова О. С. Правовая сущность и отличительные признаки семейно-правовой ответственности // Юридическая наука. 2011. № 1. С. 34–37.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Чичерова Л. Е. Ответственность в семейном праве : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. 28 с.
11. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. 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.
13. Сунцова Е. А. Нетрадиционные виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 22 с.
14. Литинский Д. А. О системе права и видах юридической ответственности // Правоведение. 2003. № 2. С. 27–37.
15. Кислухин В. А. Виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 28 с.
16. Савельев Ю. М. Взаимосвязь ответственности в семейном праве с иными видами юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия : Юридические науки. 2017. № 2 (29). С. 59–62.
17. Звенигородская Н. Ф. Место ответственности родителей по семейному законодательству в системе юридической ответственности // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. № 5. С. 14–15.
18. Минько Н. С. Особенности семейно-правовой ответственности // Актуальные проблемы гражданского права. 2017. № 2. С. 140–149.



19. Левушкин А. Н., Серебрякова А. А. Семейное право : учебник. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 407 с.
20. Муругина В. В. Общетеоретический анализ правовых средств реагирования на дефектность юридических фактов // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 1 (8). С. 7–15.
21. Гливинская И. Н. Сущность ответственности по семейному праву // Семейное и жилищное право. 2008. № 3. С. 5–7.
22. Косенко Е. В. Принцип ответственности субъектов и участников семейных правоотношений // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. 2017. № 1. С. 106–109.
23. Самоценко И. С., Фарукиин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М. : Юридическая литература, 1971. 240 с.
24. Рязанов Е. Е. Проблемы юридической ответственности в частном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 32 с.
25. Данилова И. С. Институт приемной семьи в системе форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 238 с.
26. Шахаева А. М. К вопросу о мерах семейно-правовой ответственности родителей по семейному законодательству РФ // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 77–79.
27. Карибян С. О. Семейно-правовая ответственность : сущность и правоприменение по законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 29 с.
28. Ординарцев И. И. Ограничение родительских прав как институт семейного права Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 24 с.
29. Имомова Н. М. Лишение родительских прав как мера ответственности в семейном праве Республики Таджикистан : дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2015. 171 с.
30. Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: <https://gks.ru/search?q=%D0%BB%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2> (дата обращения: 31.07.2020).
31. Старосельцева М. М. Осуществление и защита родительских прав по семейному законодательству Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 180 с.
32. Садеева Г. М. Усыновление как форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей : теория и практика применения : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2015. 207 с.
33. Сидорова С. А. Вопросы применения мер гражданско-правовой и семейно-правовой ответственности в семейном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. 24 с.
34. Турусова О. С. Семейно-правовая ответственность в Российской Федерации и зарубежных государствах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 30 с.

References

1. Family Code of the Russian Federation 223-FZ of 29.12.1995 (an edition of 04.02.2021). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
2. Agafonov A. V. *Doktrinal'nye osnovy konstitutsionnogo pravosudija v sub#ektakh Rossiiskoi Federatsii* [Doctrinal foundations of constitutional justice in the subjects of the Russian Federation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2007. 22 p. (in Russian).
3. Demichev A. A. Positivist classification of principles of civil procedural law. *Arbitrazhnyi i grazhdanskiy protsess* [Arbitration and Civil Process], 2005, no. 7, pp. 5–10 (in Russian).
4. Baratashvili D. T. *Printsipy ofitsial'nogo iuridicheskogo tolkovaniya* [Principles of official legal interpretation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Nizhny Novgorod, 2005. 31 p. (in Russian).
5. Danilyan M. A. *Alimentnyye obiazatel'stva roditelei po sodержaniyu nesovershennoletnikh detei i otvetstvennost' za ikh narushenie* [Alimony obligations of parents for the maintenance of minor children and responsibility for their violation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2015. 28 p. (in Russian).
6. Ksenofontova D. S. *Pravovye garantii v sfere alimentirovaniya* [Legal guarantees in the sphere of alimony]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Kazan, 2015. 229 p. (in Russian).
7. Kuznetsova O.V. Principles of family law. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series Law*, 2003, no. 2, pp. 71–76 (in Russian).
8. Turusova O. S. Legal nature and distinctive features of family-legal responsibility. *Juridicheskaja nauka* [Jurisprudence], 2011, no. 1, pp. 34–37 (in Russian).
9. Code of the Russian Federation on Administrative Violations 195-FZ of 30.12.2001. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
10. Chicherova L. E. *Otvetstvennost' v semeinom prave: voprosy teorii i praktiki* [Responsibility in family law: Issues of theory and practice]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Krasnodar, 2004. 28 p. (in Russian).
11. Convention on the rights of the child (adopted by the General Assembly of the UN 20.11.1989, entered into force for the USSR 15.09.1990). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
12. 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).
13. Sunstova E. A. *Netraditsionnye vidy juridicheskoi otvetstvennosti* [Non-Traditional types of legal liability]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2005. 22 p. (in Russian).
 14. Lipinsky D. A. On the system of law and types of legal responsibility. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 2003, no. 2, pp. 27–37 (in Russian).
 15. Kislukhin V. A. *Vidy juridicheskoi otvetstvennosti* [Types of legal liability]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2002. 28 p. (in Russian).
 16. Savelyev Yu. M. Interrelation of responsibility in family law with other types of legal responsibility. *Vektor nauki Tol'yatinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskiye nauki* [Vector of Science of Togliatti State University. Series: Legal Sciences], 2017, no. 2, pp. 59–62 (in Russian).
 17. Zvenigorodskaya N. F. Place of responsibility of parents under family law in the system of legal responsibility. *Voprosy juvenil'noi justitsii* [Juvenile Justice Issues], 2010, no. 5, pp. 14–15 (in Russian).
 18. Minko N. S. Features of family legal responsibility. *Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava* [Current Problems of Civil Law], 2017, no. 2, pp. 140–149 (in Russian).
 19. Levushkin A. N., Serebryakova A. A. *Semeinoe pravo* [Family Law: Textbook]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2012. 407 p. (in Russian).
 20. Murugina V.V. General theoretical analysis of legal means of reacting to the defectiveness of legal facts. *Law. Legislation. Person*, 2010, no. 1 (8), pp. 7–15 (in Russian).
 21. Gliwinskaya I. N. The essence of responsibility in family law. *Semeinoe i zhilishchnoe pravo* [Family and Housing Law], 2008, no. 3, pp. 5–7 (in Russian).
 22. Kosenko E. V. Principle of responsibility of subjects and participants of family legal relations. *Nauka i obrazovanie: hoziyastvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and Education: Agriculture and Economy; Entrepreneurship; Law and Management], 2017, no. 1, pp. 106–109 (in Russian).
 23. Samoschenko I. S., Farukshin M. X. *Otvettvennost' po sovetskomu zakonodatel'stvu* [Liability under Soviet Legislation]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1971. 240 p. (in Russian).
 24. Ryazanov E. E. *Problemy juridicheskoi otvetstvennosti v chastnom prave* [Problems of legal liability in private law]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2005. 32 p. (in Russian).
 25. Danilova I. S. *Institut priemnoi sem'i v sisteme form ustroystva detij, ostavshikhsia bez popecheniya roditel'ei v Rossiiskoi Federatsii* [Institute of foster families in the system of forms of placement of children left without parental care in the Russian Federation]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2015. 238 p. (in Russian).
 26. Sakhaeva A. M. On measures of family-legal responsibility of the parents according to the family legislation of the Russian Federation. *Izvestiya vuzov. Severo-Kavkazskiy region. Obschestvennye nauki* [University News. North Caucasus Region. Social Science Series], 2014, no. 2, pp. 77–79 (in Russian).
 27. Karibyan S. O. *Semejno-pravovaya otvetstvennost': suchhnost' i pravoprimerenie po zakonodatel'stvu Rossiiskoi Federatsii* [Family and legal responsibility: the essence and law enforcement under the legislation of the Russian Federation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2017. 29 p. (in Russian).
 28. Ordinartsev I. I. *Ogranichenie roditel'skikh prav kak institut semeinogo prava Rossiiskoi Federatsii* [Restriction of parental rights as an institution of family law of the Russian Federation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2012. 24 p. (in Russian).
 29. Imomova N. M. *Lishenie roditel'skikh prav kak mera otvetstvennosti v semeinom prave Respubliki Tadjikistan* [Deprivation of parental rights as a measure of responsibility in family law of the Republic of Tajikistan]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Dushanbe, 2015. 171 p. (in Tajik).
 30. *Federal'naia sluzhba gorudarstvennoi statistiki* (Federal State Statistics Service. Site). Available at: <https://gks.ru/search?q=%D0%BB%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2> (accessed 31 July 2020).
 31. Staroselzeva M. M. *Osuschestvlenie i zaschita roditel'skikh prav po semeinomu zakonodatel'stvu Rossiiskoi Federatsii* [Implementation and protection of parental rights in the family legislation of the Russian Federation]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2009. 180 p. (in Russian).
 32. Sadeeva G. M. *Usynovlenie kak forma ustroystva detei, ostavshikhsia bez popecheniya roditel'ei: teoriya i praktika primeneniya* [Adoption as a form of arrangement of children left without parental care: Theory and practice of application]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Kazan, 2015. 207 p. (in Russian).
 33. Sidorova S. A. *Voprosy primeneniya mer grazhdansko-pravovoi i semeino-pravovoi otvetstvennosti v semeinom prave* [Questions of application of civil and family liability measures in family law]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Volgograd, 2007. 24 p. (in Russian).
 34. Turusova O. S. *Semeino-pravovaya otvetstvennost' v Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstvakh* [Family-legal responsibility in the Russian Federation and foreign states]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2011. 30 p. (in Russian).

Поступила в редакцию 25.02.2021, после рецензирования 01.03.2021, принята к публикации 06.03.2021
 Received 25.02.2021, revised 01.03.2021, accepted 06.03.2021



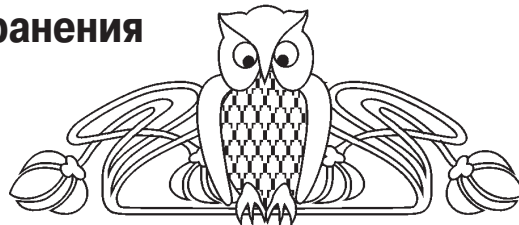
Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 178–187
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 178–187

Научная статья

УДК 342

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-178-187>

Правовое регулирование распространения информации в социальных сетях: законодательные новеллы и перспективы правоприменения



С. А. Куликова , Ю. А. Чулисова

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, <https://orcid.org/0000-0002-0975-9588>

Чулисова Юлия Александровна, магистрант кафедры конституционного и муниципального права, chulisowa.yuliya@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4069-5228>

Аннотация. Введение. Социальные сети как относительно новая форма интернет-коммуникации активно используются для создания и обмена контентом, распространения общественно значимой информации, ведения бизнеса, поиска работы, образования, создания групп единомышленников и организации их деятельности. В то же время практика последних лет показала, что существенно повысились и угрозы использования соцсетей в противоправных целях – например, для распространения ложной или оскорбительной информации, вовлечения пользователей в совершение уголовно наказуемых деяний, организации общественных беспорядков. **Теоретический анализ.** Установлены следующие проблемы правового регулирования деятельности в социальных сетях: теоретическая непроработанность многих вопросов; обусловленность поведения пользователей присущими социальным сетям свойствами; наличие коллизий между правилами, установленными владельцами социальных сетей и нормами законов отдельных государств; сложность регулирования поведения виртуальной личности; необходимость учета регулятивного потенциала информационных технологий. **Эмпирический анализ.** Изучаются международные акты, устанавливающие основные направления межгосударственной и национальной политики в сфере регулирования социальных сетей. Проводится анализ федерального закона, устанавливающего особенности распространения информации в социальных сетях от 30.12.2020 № 530-ФЗ, в частности, обязанности владельца социальной сети, направленные на недопущение распространения противоправной информации. Исследуются пользовательские соглашения наиболее известных социальных сетей ВКонтакте, Facebook, Instagram, Twitter и проводится их сравнительный анализ с законодательными нормами. **Результаты.** Сделаны следующие выводы. Во-первых, анализ пользовательских соглашений наиболее известных социальных сетей показывает, что их владельцами уже разработаны нормы, запрещающие распространение противоправного и неэтичного контента, в том числе материалов, содержащих призывы к совершению террористической деятельности или оправдывающих терроризм, экстремизм, имеющих порнографический, порочащий или дискриминационный характер. В то же время терминологически и содержательно определения такой информации различаются. Во-вторых, законодательные новеллы приведут к большей транспарентности отношений между владельцами соцсетей и пользователями. В-третьих, принятие закона, регулирующего особенности распространения информации в социальных сетях, свидетельствует о том, что Российская Федерация, так же как и другие страны, принимает меры по обеспечению государственного суверенитета в информационной сфере.

Ключевые слова: правовое регулирование отношений в социальных сетях, ограничение свободы выражения мнений, информационный суверенитет

Для цитирования: Куликова С. А., Чулисова Ю. А. Правовое регулирование распространения информации в социальных сетях: законодательные новеллы и перспективы правоприменения // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 178–187. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-178-187>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-178-187>

Legal regulation of the dissemination of information in social networks: Legislative innovations and prospects for law enforcement

S. A. Kulikova , Yu. A. Chulisova

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

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

Yulia A. Chulisova, chulisowa.yuliya@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4069-5228>



Abstract. Introduction. Social networks as a relatively new form of Internet communication are actively used to create and exchange content, disseminate socially significant information, conduct business, search for work, education, create groups of like-minded people and organize their activities. At the same time, the practice of recent years has shown that the threats of using social networks for illegal purposes have also significantly increased – for example, to disseminate false or offensive information, involve users in committing criminal acts, and organize public unrest. **Theoretical analysis.** The following problems of legal regulation of activities in social networks have been established: theoretical lack of elaboration of many issues; the conditionality of user behavior by the properties inherent in social networks; the presence of conflicts between the rules established by the owners of social networks and the norms of the laws of individual states; 4) the complexity of regulating the behavior of a virtual personality; the need to take into account the regulatory potential of information technology. **Empirical analysis.** The study examines international acts that establish the main directions of interstate and national policy in the field of regulation of social networks. The analysis of the Federal Law No. 530-FZ dated December 30, 2020, which establishes the features of the dissemination of information on social networks in particular, the obligations of the owner of the social network, aimed at preventing the dissemination of illegal information. The user agreements of the most famous social networks VKontakte, Facebook, Instagram, Twitter are investigated and their comparative analysis with legislative norms is carried out. **Results.** Firstly, the analysis of the user agreements of the most famous social networks shows that their owners have already developed norms prohibiting the dissemination of illegal and unethical content, including materials containing calls to commit terrorist activities or justifying terrorism, extremism, pornographic, defamatory or discriminatory. At the same time, the terminological and content definitions of such information differ. Secondly, legislative innovations will lead to greater transparency in the relationship between the owners of social networks and users. Thirdly, the adoption of a law regulating the features of the dissemination of information in social networks testifies to the fact that the Russian Federation, like other countries, is taking measures to ensure state sovereignty in the information sphere.

Keywords: legal regulation of relations in social networks, restriction of freedom of expression, information sovereignty

For citation: Kulikova S. A., Chulisova Yu. A. Legal regulation of the dissemination of information in social networks: Legislative innovations and prospects for law enforcement. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021. vol. 21, iss. 2, pp. 178–187 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-178-187>

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

Введение

Социальные сети как относительно новая форма интернет-коммуникации активно используются для создания и обмена контентом, распространения общественно значимой информации, ведения бизнеса, поиска работы, образования, создания групп единомышленников и организации их деятельности. По данным, приведенным в Глобальном цифровом отчете, опубликованном в январе 2021 г., в мире насчитывается 4,2 млрд пользователей социальных сетей, что составляет более чем 53,6% всего населения нашей планеты. Причем за последний год эта цифра выросла на 490 млн, или на 13%. Численность аудитории социальных сетей в России в 2020 г. составила 70 млн пользователей, т. е. 48% от всего населения страны [1]. Растущая популярность социальных сетей создает большие возможности для участия людей в политической, социальной и культурной жизни. Так, Г. Н. Комкова, Е. Н. Тогузаева, Н. В. Тюменева, изучая формы взаимодействия общества и государства, отмечают, что внедрение информационно-коммуникативных технологий в сферу государственного управления способно «1) наладить и развить диалоговое общение между обществом и государством посредством новых форм взаимодействия; 2) обеспечить обратную связь, намного более интенсивную, нежели без информационно-коммуникативных технологий, постро-

ить новые модели общественного контроля; 3) повысить уровень доверия к деятельности органов власти, укрепить авторитет власти посредством активизации механизмов открытости и развития принципа публичности, обеспечивая повышение уровня “прозрачности” принятых органами власти решений» [2, с. 114–115]. В то же время практика последних лет показала, что существенно выросли и угрозы использования соцсетей в противоправных целях – например, для распространения ложной или оскорбительной информации, вовлечения пользователей в совершение уголовно наказуемых деяний, организации общественных беспорядков.

Рост популярности и оказываемого влияния привлек к социальным сетям внимание международных организаций и национальных правительств, которые стремятся подчинить правовому регулированию деятельность администрации соцсетей и пользователей.

Теоретический анализ

В научной литературе выделяются следующие проблемы правового регулирования деятельности в социальных сетях.

1. Теоретическая непроработанность многих вопросов, решение которых является необходимым для эффективного правового регулирования отношений в рамках интернет-сообществ. С. А. Перчаткина, М. Е. Черемисинова, А. М. Цирин, М. А. Цирина, Ф. В. Цомартова отмечают,



что «не определены надлежащим образом базовые правовые категории и понятия (например, “интернет-споры”, “кибербезопасность” и т. д.); не установлен круг участников процесса управления и регулирования Интернета и их функции при распространении информации через информационно-коммуникационные сети; не определены правила установления места и времени совершения юридически значимых действий при использовании Интернета. В число наиболее сложных задач, связанных с обеспечением функционирования социальных сетей, входят определение пути правового влияния на формирование инфраструктуры информационно-коммуникационной сферы в рамках таких сетей, обеспечение интересов пользователей – потребителей информационной продукции и определение механизма правового регулирования реализации информационных прав в социальных сетях» [3, с. 22].

2. Свойства социальных сетей, обуславливающие поведение пользователей (возможность взаимовлияния, подверженность информационным эпидемиям, подмена фактов субъективными, эмоциональными заявлениями, распространение недостоверной и тенденциозной информации) и осложняющие правовое регулирование. В связи с этим, по мнению Д. А. Губанова, Д. А. Новикова, А. Г. Чхартишвили, Н. И. Гендиной, А. А. Казакова, актуализируются задачи информационного управления социальными группами пользователей, создания конвенциональных поведенческих моделей, развития медиаграмотности населения [4, с. 128; 5, с. 78; 6, с. 17].

3. Соотношение информационного суверенитета и трансграничности сетей. Ведущие специалисты в области информационной безопасности Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов обращают внимание, что «с каждым годом в стране наблюдается стремительный рост как количества внутренних и внешних угроз, так и уровня их негативного воздействия на граждан, государство и общество. Эти угрозы носят трансграничный характер, что порождает новые вызовы для всей системы международной информационной безопасности и национального права» [7, с. 197]. Подобная позиция отражена и в других работах, посвященных перспективам правового регулирования отношений в сети Интернет, в том числе в социальных сетях [8, с. 5]. Например, Ю. В. Слесарев, А. В. Лосьяков, считают, что «с появлением социальных сетей появилось и множество новых видов преступлений, использующих эти ресурсы, многие хостинги сайтов с этими ресурсами находятся

на территории иностранных государств и не могут регулироваться российским законодательством» [9, с. 240]. Авторы приходят к выводу о необходимости усиления международного сотрудничества в целях создания единого правового пространства для социальных сетей.

4. Сложность регулирования поведения виртуальной личности. Исследователи отмечают, что в ходе отношений, протекающих в социальных сетях, формируется виртуальная личность пользователя, которая очень часто не совпадает с реальным субъектом отношений, поскольку выступает под вымышленным именем, обладает набором специальных характеристик. О. В. Танимов обосновывает концепцию, согласно которой виртуальная личность – это не личность в привычном понимании, а «поток информации об определенном субъекте», «условный субъект», «юридическая фикция» [10, с. 57–58]. Основными правовыми проблемами в регулировании поведения виртуальной личности, по мнению ученых, являются идентификация пользователя социальной сети [11, с. 34; 12, с. 105] и возможность привлечения его к юридической ответственности за совершение противоправных действий, совершаемых виртуальной личностью [13, с. 51].

5. Необходимость учета регулятивного потенциала информационных технологий. Изучая возможности юридизации отношений, обусловленных использованием ИКТ, к которым относятся и отношения в социальных сетях, Т. Я. Хабриева и Н. Н. Черногор отмечают, что в условиях информационного общества право становится «объектом воздействия “цифровизации”, в результате которого оно претерпевает изменения своей формы, содержания, структуры, механизма действия и демонстрирует тенденцию к усилению наметившихся трансформаций» [14, с. 85]. На это же обращает внимание В. Н. Синюков, указывающий, что технологическое пространство обладает собственной нормативностью, «поэтому новая сфера права – управление неживой природой, природой искусственной, виртуальной, формируемой на основе прежде всего цифровых закономерностей» [15, с. 12–13]. Проводя комплексный обзор форм взаимовлияния права и цифровых технологий, Р. В. Амелин отмечает возможность «конфликта между правом и ИТ» и приходит к выводу, что «те направления воздействия права на цифровые технологии, которые приводят к подобному конфликту, являются, на наш взгляд, наиболее деструктивными как для развития технологий, так и для самого права» [16, с. 54]. Подобную



опасность, по мнению исследователя, необходимо учитывать при правовом регулировании отношений, протекающих в информационно-коммуникационном пространстве.

Эмпирический анализ

Правовое регулирование использования социальных сетей делает свои первые шаги. Среди международных актов, устанавливающих основные направления межгосударственной и национальной политики в этой сфере, прежде всего, следует назвать Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2012)4 «О защите прав человека в отношении услуг социальных сетей» [17]. К актам, имеющим косвенное отношение к теме регулирования социальных сетей, относятся также Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2011)7 «О новом понятии СМИ» [18], Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2012)3 «О защите прав человека в отношении поисковых систем» [19], Модельный закон «Об основах регулирования Интернета» от 16.05.2011 № 36-9 [20]. В Рекомендации «О защите прав человека в отношении услуг социальных сетей» в качестве угроз, которые могут возникать при использовании социальных сетей, указаны «недостаточная защита детей и молодежи от вредоносного контента или поведения; неуважение к правам других; отсутствие настроек по умолчанию, обеспечивающих конфиденциальность; отсутствие прозрачности в отношении целей, для которых собираются и обрабатываются личные данные» и др.

Для недопущения нарушения прав человека в социальных сетях государствам-членам Совета Европы во взаимодействии с субъектами частного сектора и гражданским обществом рекомендуется разрабатывать и продвигать согласованные стратегии защиты прав человека в отношении услуг социальных сетей.

Хотя все указанные выше международные документы носят исключительно рекомендательный, а не конвенционный характер, в дальнейшем некоторые европейские государства приняли законодательные акты, учитывающие рекомендации в отношении социальных сетей.

В 2017 г. в ФРГ был принят Закон о социальных сетях, в соответствии с которым администрации соцсетей должны реагировать на жалобы пользователей и удалять противоправный контент [21]. За нарушение этого закона предусмотрены штрафы до 50 млн евро для юридических лиц.

В 2020 г. французский парламент принял закон о противодействии разжиганию ненависти в Интернете [22], который обязывает администрации соцсетей удалять во внесудебном порядке оскорбительный контент. В качестве меры ответственности также предусмотрены штрафы на сумму до 1 млн 250 тыс. евро, а в случае повторного нарушения – до 4% от годового мирового оборота онлайн-платформы.

30 декабря 2020 г. в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (далее – Закон об информации) [23] была внесена ст. 10.6 «Особенности распространения информации в социальных сетях», которая вступила в силу с 1 февраля 2021 г. [24].

Так, в ч. 1 указанной статьи устанавливается правовой статус «владельца социальной сети», под ним понимается владелец сайта и (или) страницы сайта в Интернете, информационной системы, программы для ЭВМ, которые предназначены и (или) используются их пользователями для предоставления и (или) распространения посредством созданных ими персональных страниц информации на государственном языке РФ, государственных языках республик в составе РФ или иных языках народов РФ, на которых может распространяться реклама, направленная на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории РФ, и доступ к которым в течение суток составляет более 500 тыс. пользователей Интернета, находящихся на территории РФ.

Следует отметить, что правовой статус владельца социальной сети законодатель определил по аналогии со статусом владельца новостного агрегатора (ст. 10.4) и владельца аудиовизуального сервиса (10.5). Определяющими характеристиками во всех случаях являются факт владения необходимыми информационными технологиями или информационным ресурсом, выполняемые функции и количество пользователей, посещающих указанные ресурсы. Количественные показатели определены следующим образом: для новостного агрегатора – более 1 млн пользователей в течение суток, для аудиовизуального сервиса – более 100 тыс., для социальных сетей – более 500 тыс. пользователей в сутки.

В связи с этим владельцам соцсетей необходимо будет установить программное обеспечение для подсчета числа пользователей. Таким образом, Роскомнадзор сможет определять, подпадает ли социальная сеть под требования закона. Предполагается, что в дальнейшем надзорное ведомство будет вести реестр соцсетей. Если же на протяжении трех месяцев посещаемость



соцсети будет ниже 500 тыс. пользователей ежедневно, то ее удалят из реестра по заявлению владельца.

Законом впервые определены обязанности владельца социальной сети, среди которых, в частности:

- не допускать: использования социальной сети в целях совершения уголовно наказуемых деяний; разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну; распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, содержащих нецензурную брань;

- не допускать распространения информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями;

- соблюдать запреты и ограничения, предусмотренные законодательством о референдуме и выборах;

- соблюдать права и законные интересы граждан и организаций, в том числе честь, достоинство и деловую репутацию.

Также владелец социальной сети должен самостоятельно осуществлять мониторинг контента пользователей в целях выявления и удаления следующей информации:

- материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявлений о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера;

- информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений;

- информации о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства;

- информации, содержащей предложения о розничной продаже дистанционным способом алкогольной продукции, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, и (или) этилового спирта, и (или) спиртосодержащей непивной продукции, розничная продажа которой ограничена или запрещена;

- информации, выражающейся в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, выказывает явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам РФ, Конституции РФ или органам, осуществляющим государственную власть в РФ;

- информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка; недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи информационных материалов иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории РФ (п. 5 ч. 1 ст. 10.6).

Важной законодательной новеллой является обязанность владельца социальной сети, во-первых, разместить адрес электронной почты для направления ему юридически значимых сообщений, создать электронную форму для направления обращений о незаконно распространяемой информации, во-вторых, рассматривать такие обращения, а, в-третьих, по итогам года публиковать отчеты о результатах рассмотрения обращений пользователей.

В случае выявления информации, запрещенной к распространению, владелец социальной сети обязан незамедлительно принять меры по ограничению доступа к ней. Если он сомневается в квалификации информации как запрещенной, то обязан не позднее суток направить ее на рассмотрение в федеральный орган исполнительной власти – Роскомнадзор, а до вынесения решения о принятии мер по ограничению доступа к информации или отказе в принятии таких мер ограничить доступ к указанной информации.

Кроме того, в соответствии с ч. 10 и 11 ст. 10.6 Закона об информации, Роскомнадзор также будет вести мониторинг информационных ресурсов соцсетей [23].

Таким образом, механизм противодействия распространению информации, нарушающей российское законодательство, должен включать



в себя три способа выявления противоправного контента: с помощью самоконтроля, осуществляемого владельцами соцсетей, реагирования на жалобы пользователей и мониторинга Роскомнадзора, по результатам которого владельцы соцсетей также обязаны удалять информацию, распространение которой запрещено российским законодательством.

Согласно ст. 13.41 Кодекса об административных нарушениях (КоАП РФ), нарушение порядка ограничения доступа к противоправному контенту, неудаление запрещенной информации владельцем интернет-ресурса влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 800 тыс. до 8 млн рублей. В случае повторного правонарушения сумма штрафа увеличивается до одной пятой совокупного размера суммы годовой выручки компании [25].

Появился и механизм защиты пользователей от незаконных блокировок в социальной сети: пользователь, в отношении информации которого приняты меры по ограничению доступа владельцем социальной сети, вправе обратиться с жалобой на это решение. Владелец обязан рассмотреть такую жалобу и направить ответ пользователю в течение 3 дней со дня ее поступления. В случае несогласия с ответом пользователь вправе обратиться с заявлением в Роскомнадзор об отмене мер по ограничению доступа к информации пользователя.

Стоит отметить, что обращение пользователя владельца социальной сети должен рассмотреть в течение 30 дней, а вот жалобу на ограничения доступа к аккаунту – в течение 3 дней со дня поступления.

Статья 17 Закона об информации дополнена ч. 5, которая позволяет пользователям, чьи права и законные интересы были нарушены владельцем социальной сети в результате неисполнения им требований, установленных в ст. 10.6 данного Закона, в судебном порядке подавать иск о возмещении убытков, компенсации морального вреда, защите чести, достоинства и деловой репутации [23].

В рамках исследования были проанализированы пользовательские соглашения наиболее известных социальных сетей – ВКонтакте [26], Facebook [27], Instagram [28], Twitter [29]. Пользовательское соглашение – это договор, заключаемый в электронной форме между пользователем и владельцем соцсети, в котором указываются права и обязанности пользователя, а также порядок взаимоотношений между пользователями и администрацией социальной сети.

Практически во всех соглашениях установлены запреты, содержательно близкие законодательным нормам, включенным в п. 5 ч. 1 ст. 10.6.

Проанализируем три из них.

1. Запрет распространения экстремистских материалов: «Запрещается информация, которая содержит экстремистские материалы» (ВКонтакте); «Не допускается присутствие на Facebook организаций или отдельных лиц, которые совершают насилие или провозглашают намерение совершить его. К ним относятся организации и отдельные лица, которые занимаются следующими видами деятельности: терроризм; организованное проявление ненависти; массовое убийство (включая покушения) или серийные убийства; торговля людьми; организованное насилие или преступная деятельность. Удаляется контент, в котором выражается поддержка или восхваление отдельных лиц и групп, занимающихся подобной деятельностью, а также лидеров этих групп» (Facebook, Instagram); «Запрещено публиковать угрозы и пропагандировать терроризм или воинствующий экстремизм» (Twitter).

2. Запрет материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних: «Запрещается информация, которая является вульгарной или непристойной, содержит порнографические изображения и тексты или сцены сексуального характера с участием несовершеннолетних» (ВКонтакте); «Удаляется контент, который изображает, оправдывает или координирует действия сексуального характера с лицами, не выразившими согласия, чтобы не способствовать таким действиям без согласия. Запрещается публикация контента, который изображает или предполагает сексуальную эксплуатацию детей либо подвергает их опасности» (Facebook); «Недопустимы угрозы опубликовать интимные фото других людей. Из соображений безопасности сообщество может удалять фото, на которых изображены полностью или частично обнаженные дети. Недопустима публикация материалов сексуального характера с участием несовершеннолетних» (Instagram); «Запрещено публиковать медиафайлы, изображающие кровавыми сценами, а также включать сцены насилия или контент сексуального характера в прямые видеотрансляции, изображения профиля и шапки. Медиафайлы с изображением сексуального насилия и (или) половых преступлений также запрещены. Является абсолютно нетерпимой детская порнография. Категорически не приемлются какие-либо материалы, которые содержат или рекламируют детскую порнографию» (Twitter).



3. Запрет распространения информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями: «Запрещается информация, которая пропагандирует и/или способствует разжиганию расовой, религиозной, этнической ненависти или вражды, по признакам отнесения к определенному полу, ориентации, а также по иным индивидуальным признакам и особенностям человека (включая вопросы его здоровья); содержит экстремистские материалы» (ВКонтакте); «Запрещается пользователям способствовать определенным преступным или вредным действиям, направленным против людей, компаний, имущества или животных, а также организовывать и продвигать такие действия либо признаваться в их совершении» (Facebook); «Удаляются материалы, которые содержат реальные угрозы или враждебные высказывания, материалы, направленные на то, чтобы унижить или оскорбить определенных людей, личную информацию, предназначенную для того, чтобы шантажировать или подвергать нападкам кого-то, а также повторяющиеся нежелательные сообщения. Недопустимо призывать к насилию или нападкам на людей на основании их расы, этнического или национального происхождения, пола, гендерной идентичности, религиозной принадлежности, сексуальной ориентации, заболеваний или ограниченной дееспособности» (Instagram); «Запрещено пропагандировать насилие, угрожать и оскорблять других людей на основании расовой, этнической, национальной или кастовой принадлежности, сексуальной ориентации, пола, гендерной идентичности, религиозных убеждений, возраста, ограниченных физических или умственных возможностей или серьезных заболеваний. Также запрещены учетные записи, основной целью создания которых является подстрекательство к причинению вреда другим людям на основании любой из указанных характеристик» (Twitter).

Результат

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, анализ пользовательских соглашений наиболее известных социальных сетей – ВКонтакте, Facebook, Instagram, Twitter – показывает, что их владельцами уже разработаны нормы, запрещающие распространение противо-

правного и неэтичного контента, в том числе материалов, содержащих призывы к совершению террористической деятельности или оправдывающих терроризм, экстремизм, имеющих порнографический, порочащий или дискриминационный характер. В то же время терминологически и содержательно определения такой информации различаются. С одной стороны, принятие ст. 10.6 Закона об информации, содержащей перечень информации, которую запрещено распространять в соцсетях, будет способствовать некоторой унификации такой информации. С другой стороны, учитывая трансграничный характер социальных сетей и их ориентированность на нормы международного права или права зарубежных стран, можно прогнозировать, что они будут придерживаться собственной политики, основанной на уже сложившихся правилах. В этом случае следует ждать судебных разбирательств между владельцами соцсетей и российскими надзорными ведомствами.

Во-вторых, законодательные новеллы приведут к большей прозрачности отношений между владельцами соцсетей и пользователями, поскольку устанавливаются новые обязанности владельцев отвечать на обращения, информировать об изменении пользовательского соглашения и публиковать ежегодный отчет о результатах рассмотрения обращения и о результатах собственного мониторинга.

В-третьих, принятие закона, регулирующего особенности распространения информации в социальных сетях, свидетельствует о том, что Российская Федерация, так же как и другие страны, принимает меры по обеспечению государственного суверенитета в информационной сфере.

Список литературы

1. Digital 2021 : Global Overview Report. URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report> (дата обращения: 08.01.2021).
2. Комкова Г. Н., Тогусаева Е. Н., Тюменева Н. В. Правовые основы электронного взаимодействия общества и государства в сфере повышения информационно-коммуникативной культуры населения России // Проблемы и вызовы цифрового общества : тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : в 2 т. / под ред. Н. Н. Ковалевой. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020. Т. 1. С. 112–121.
3. Перчаткина С. А., Черемисинова М. Е., Цирин А. М., Цирин М. А., Цомартова Ф. В. Социальные интернет-сети : правовые аспекты // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 14–24.



4. Губанов Д. А., Новиков Д. А., Чхартишвили А. Г. Социальные сети : модели информационного влияния, управления и противоборства. М. : Физматлит, 2010. 228 с.
5. Гендина Н. И. Информационная культура и медиаграмотность в России // Информационное общество. 2013. № 4. С. 77–83.
6. Казаков А. А. Политическая теория и практика медийной грамотности. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2019. 172 с.
7. Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Наумов В. Б. Форсайт-сессия «Информационная безопасность в XXI веке : вызовы и правовое регулирование» // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2018. Т. 13, № 5. С. 194–208.
8. Полякова Т. А., Акулова Е. В. Развитие законодательства в области обеспечения информационной безопасности : тенденции и основные проблемы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 3. С. 4–17.
9. Слесарев Ю. В., Лосьяков А. В. Проблемы правового регулирования размещения информации в социальных сетях // Балтийский гуманитарный журнал. 2016. Т. 5, № 2 (15). С. 238–240.
10. Танимов О. В. Проблемы виртуальной личности в сети Интернет // Мониторинг правоприменения. 2012. Вып. 4. С. 57–60.
11. Середя В. Н., Середя М. Ю. Защита прав и свобод человека и гражданина в сети Интернет. Воронеж : Изд.-полиграф. центр «Научная книга», 2013. 252 с.
12. Карасев А. Т., Кожневников О. А., Меццержагина В. А. Цифровизация правоотношений и ее влияние на реализацию отдельных конституционных прав граждан в Российской Федерации // Антиномии. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 99–119. DOI: 10.24411/2686-7206-201910016
13. Ионова Т. А. Проблемы применения юридической ответственности за использование и искажение общедоступной информации, размещаемой в социальных сетях Интернета // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 49–51.
14. Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–101. DOI: 10.12737/art_2018_1_7
15. Синюков В. Н. Цифровое право и проблемы этапной трансформации российской правовой системы // Lex russica (Русский закон). 2019. № 9 (154). С. 9–18. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.154.9.009-018>
16. Амелин Р. В. Право – цифровые технологии : основные направления воздействия // Современное право. 2020. № 8. С. 50–56. DOI 10.25799/NI.2020.24.68.002
17. Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2012)4 «О защите прав человека в отношении услуг социальных сетей» (Принята Комитетом министров 4 апреля 2012 г. на 1139-м заседании заместителей министров). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805caa9b (дата обращения: 08.02.2021).
18. Рекомендация CM/Rec (2011)7 Комитета министров Совета Европы «О новом понятии СМИ» (Принята Комитетом министров 21 сентября 2011 года на 1121-ом заседании постоянных представителей министров). URL: https://medialaw.asia/wp-content/uploads/2012/05/CM-Rec20117-new-notion-of-media_ru1.pdf (дата обращения: 08.02.2021).
19. Рекомендация CM/Rec (2012)3 Комитета министров Совета Европы «О защите прав человека в отношении поисковых систем» (Принята Комитетом министров 4 апреля 2012 года на 1139-ом заседании заместителей министров). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805caa87 (дата обращения: 08.02.2021).
20. Модельный закон «Об основах регулирования Интернета» (Принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств, Приложение к постановлению МПА СНГ от 16.05.2011 № 36-9. СПб., 2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks. URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (дата обращения: 08.02.2021).
22. Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0388_texte-adopte-seance (дата обращения: 08.02.2021).
23. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). ст. 3448 ; 2021. № 1 (ч. 1). ст. 69.
24. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» : федер. закон от 30.12.2020 № 530-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. 1), ст. 69.
25. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
26. Правила пользования сайтом ВКонтакте. URL: <mhttps://vk.com/term> (дата обращения: 09.02.2021).
27. Пользовательское соглашение Facebook. URL: https://www.facebook.com/terms.php?locale=ru_RU (дата обращения: 09.03.2021).
28. Условия пользования Instagram. URL: <https://help.instagram.com/581066165581870> (дата обращения: 09.02.2021).
29. Условия предоставления сервисов Твиттера. URL: <https://twitter.com/ru/tos> (дата обращения: 09.02.2021).



References

1. Digital 2021: Global Overview Report. Available at: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report> (accessed 8 January 2021).
2. Komkova G. N., Toguzaeva E. N., Tyumeneva N. V. Legal bases of electronic interaction of society and the state in the sphere of increasing information and communication culture of the population of Russia. In: N. N. Kovalyova, ed. *Problemy i vyzovy tsifrovogo obshchestva: tendentsii razvitiya pravovogo regulirovaniya tsifrovyykh transformatsiy* [Problems and Challenges of Digital Society: Trends in the Development of Legal Regulation of Digital Transformations: in 2 vols.]. Saratov, Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya Publ., 2020. Vol. 1, pp. 112–121 (in Russian).
3. Perchatkina S. A., Cheremisina M. E., Tsinir A. M., Tsinirina M. A., Tsomartova F. V. Social Internet networks: Legal aspects. *Journal of Russian Law*, 2012, no. 5, pp. 14–24 (in Russian).
4. Gubanov D. A., Novikov D. A., Chkhartishvili A. G. *Sotsial'nyye seti: modeli informatsionnogo vliyaniya, upravleniya i protivoborstva* [Social Networks: Models of Information Influence, Management and Confrontation]. Moscow, Fizmatlit Publ., 2010. 228 p. (in Russian).
5. Gendina N. I. Information culture and media literacy in Russia. *Informatsionnoe obshchestvo* [Information Society], 2013, no. 4, pp. 77–83 (in Russian).
6. Kazakov A. A. *Politicheskaya teoriya i praktika mediynoy gramotnosti* [Political Theory and Practice of Media Literacy]. Saratov, Saratovskiy universitet Publ., 2019. 172 p. (in Russian).
7. Polyakova T. A., Minbaleev A. V., Naumov V. B. First foresight session “Information security in the 21st century: Challenges and legal regulation”. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS], 2018, vol. 13, no. 5, pp. 194–208 (in Russian).
8. Polyakova T. A., Akulova E. V. The development of legislation in the field of information security: Trends and key issues. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, 2015, no. 3, pp. 4–17 (in Russian).
9. Slesarev Yu. V., Losyakov A. V. Legal regulation problems of information placement in social networks. *Baltiyskiy gumanitarnyy zhurnal* [Baltic Humanitarian Journal], 2016, vol. 5, no. 2 (15), pp. 238–240 (in Russian).
10. Tanimov O. V. The problems of virtual personality in the network the Internet. *Monitoring pravoprimeneniya* [Monitoring of Law Enforcement], 2012, iss. 4, pp. 57–60 (in Russian).
11. Sereda V. N., Sereda M. Yu. *Zaschita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v seti Internet* [Protection of Human and Civil Rights and Freedoms on the Internet]. Voronezh, Izdatel'sko-poligraficheskiy tsentr «Nauchnaya kniga», 2013. 252 p. (in Russian).
12. Karasev A. T., Kozhevnikov O. A., Meshcheryagina V. A. Digitalization of legal relations and its impact on the implementation of certain constitutional rights of citizens in the Russian Federation. *Antinomii* [Antinomies], 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 99–119. DOI: 10.24411/2686-7206-201910016 (in Russian).
13. Ionova T. A. Problems of applying legal liability for the use and distortion of publicly available information posted in Internet social networks. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2015, no. 9, pp. 49–51 (in Russian).
14. Khabrieva T. Y., Chernogor N. N. The law in the conditions of digital reality. *Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 85–101 (in Russian). DOI: 10.12737/art_2018_1_7
15. Sinyukov V. N. Digital law and problems of gradual transformation of the Russian legal system. *Lex Russica*, 2019, no. 9 (154), pp. 9–18 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.154.9.009-018>
16. Amelin R. V. Law – digital technologies: Main areas of impact. *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2020, no. 8, pp. 50–56 (in Russian). DOI 10.25799/NI.2020.24.68.002
17. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec (2012)4 “On the protection of human rights in relation to social media services” (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2012 at the 1139th meeting of Deputy Ministers). Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805caa9b (accessed 8 February 2021).
18. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/REC (2011)7 “On the new concept of mass media” (Adopted by the Committee of Ministers on 21 September 2011 at the 1121st meeting of the Permanent Representatives of Ministers). Available at: https://medialaw.asia/wp-content/uploads/2012/05/CM-Rec20117-new-notion-of-media_ru1.pdf (accessed 8 February 2021).
19. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec (2012)3 “On the protection of human rights in relation to search engines” (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2012 at the 1139th meeting of Deputy Ministers). Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805caa87 (accessed 8 February 2021).
20. Model Law “On the Basics of Internet Regulation” (Adopted by the Inter-Parliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States, Annex to the Resolution of the IPA CIS of 16.05.2011 No. 36-9. SPb., 2011). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
21. Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks. Available at: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed 8 February 2021).



22. Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet. Available at: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0388_texte-adopté-seance (accessed 8 February 2021).
23. On information, information technologies and information protection. Federal Law 149-FZ of 27.07.2006 (an edition of 30.12.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3448; 2021, no. 1 (pt. 1), art. 69 (in Russian).
24. On Amendments to the Federal Law "On Information, Information Technologies and Information Protection". Federal Law 530-FZ of 30.12.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2021, no. 1 (pt. 1), art. 69 (in Russian).
25. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. Federal Law 195 of 30.12.2001. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 1 (pt. 1), art. 1 (in Russian).
26. *Pravila pol'zovaniya sajtom VKontakte* (Rules for using the VKontakte Website). Available at: [mhttps://vk.com/terms](https://vk.com/terms) (accessed 9 February 2021).
27. *Pol'zovatel'skoe soglasenie Facebook* (Facebook User Agreement). Available at: https://www.facebook.com/terms.php?locale=ru_RU (accessed 9 February 2021).
28. *Usloviya pol'zovaniya Instagram* (Instagram Terms of Use). Available at: <https://help.instagram.com/581066165581870> (accessed 9 February 2021).
29. *Usloviya predostavleniya servisov Twittera* (Twitter Terms of Service). Available at: <https://twitter.com/ru/tos> (accessed 9 February 2021).

Поступила в редакцию 10.02.2021, после рецензирования 15.02.2021, принята к публикации 20.02.2021
Received 10.02.2021, revised 15.02.2021, accepted 20.02.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 188–197
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 188–197

Научная статья

УДК 342.41

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-188-197>



«Конституционализация»: к вопросу о понятии

И. Н. Плотникова

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

Плотникова Инна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права им. профессора И. Е. Фарбера, innap17@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7858-3969>

Аннотация. Введение. Юридический термин «конституционализация» актуален и востребован на современном этапе конституционного развития Российского государства, о чем свидетельствует все возрастающая частота его использования в научных работах. Современное употребление термина «конституционализация» имеет множество значений, которые не всегда уточняются авторами, в связи с чем определение сущности и содержания данного понятия имеет теоретическую и практическую значимость. **Теоретический анализ.** Автором предпринята попытка теоретического осмысления понятия «конституционализация», лексем «конституционализация правового порядка» и «конституционализация правовой системы» на основе анализа работ зарубежных и отечественных авторов, проведена формализация некоторых общих сущностных и содержательных атрибутивных признаков феномена «конституционализация». **Эмпирический анализ.** Отмечается, что в Конституции РФ, действующем российском законодательстве, судебной практике Конституционного Суда РФ термин «конституционализация» не нашел своего отражения. Что касается решений Европейского Суда по правам человека, то в некоторых его постановлениях данное понятие упоминается в связи с обоснованием роли Страсбургского и Люксембургского судов, влияния их правовых позиций на конституционализацию европейского правопорядка. **Результаты.** Автор определяет конституционализацию как сложный конструкт, атрибутивно-реляционным, сущностным, целевым признаком которого является обретение конституционного смысла всеми явлениями и процессами правовой действительности, происходящими в обществе и государстве. На основе проведения этимологического, семантического, системно-структурного анализа автор эксплицировал данный феномен как многоуровневую, полиаспектную систему, выявил его квалифицирующие признаки и конструктивные особенности, уровни, фазы, стадии.

Ключевые слова: Конституция РФ, ценности и принципы конституционализма, конституционализация правового порядка, конституционализация правовой системы

Для цитирования: Плотникова И. Н. «Конституционализация»: к вопросу о понятии // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 188–197. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-188-197>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-188-197>

“Constitutionalization”: To the question of the concept

I. N. Plotnikova

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

Inna N. Plotnikova, innap17@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7858-3969>

Abstract. Introduction. The legal term of “constitutionalization” is relevant and in demand at the present stage of the constitutional development of the Russian state, as evidenced by the increasing frequency of its use in scientific works. The modern use of the term of “constitutionalization” has many meanings that are not always specified by the authors. In this connection, the definition of the essence and content of this concept has theoretical and practical significance. **Theoretical analysis.** The author made an attempt to theoretically comprehend the concept of “constitutionalization”, including the lexemes of “constitutionalization of the legal order” and “constitutionalization of the legal system”, based on the analysis of works by foreign and domestic authors, formalized some common essential and substantive attributive features of the phenomenon of “constitutionalization”. **Empirical analysis.** It is noted that in the Constitution of the Russian Federation, the current Russian legislation, the judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, the term of “constitutionalization” has not found its reflection. As for the decisions of the European Court of Human Rights, in some of its decisions this concept is mentioned in connection with the substantiation of the role of the Strasbourg and Luxembourg courts, the influence of their legal positions on the constitutionalization of the European legal order. **Results.** The author defines constitutionalization as a complex construct, with the acquisition of constitutional meaning by all phenomena and processes of legal reality occurring in society and the state being its



attributive-relational, essential, target feature. Based on the etymological, semantic, systemic and structural analysis of this phenomenon, the author presented it as a multi-level, multi-aspect system, identified qualifying features and design features, levels, phases, stages.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, values and principles of constitutionalism, constitutionalization of the legal order, constitutionalization of the legal system

For citation: Plotnikova I. N. "Constitutionalization": To the question of the concept. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 188–197 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-188-197>

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

Введение

Известно, что понятия «конституционный строй», «конституционализм», «конституционализация» тесно связаны, близки по смыслу, но не являются тождественными. Многими российскими учеными выделяются не только ценностные составляющие комплексной категории «конституционализм», но и практические стороны в понимании его сущности [1, с. 48]. Отметим, что В. Е. Чиркин, анализируя базовые ценности конституционализма, рассматривает современный конституционализм как общественно-политическое движение, теорию, доктрину и практику [2, с. 16].

Полагаем, что практической стороне конституционализма большей частью коррелирует именно однопорядковая категория «конституционализация», отражающая динамический аспект его содержания. Как считает Н. С. Бондарь, «конституционализм как основа современных процессов правовой глобализации проявляет себя, в том числе, посредством конституционализации правовых систем, национальных отраслей права и всей системы правопорядка в международном (глобальном) масштабе» [3, с. 186].

Юридический термин «конституционализация» актуален и востребован на современном этапе конституционного развития Российского государства, о чем свидетельствует все возрастающая частота его использования в научных работах (видимо, обусловленная также поиском новизны исследования и стремлением найти замену традиционному конструкту «конституционно-правовое регулирование»).

Теоретический анализ

Понятие «конституционализация» введено в научный оборот зарубежными исследователями, оно происходит от этимона «конституция». Североамериканский толковый словарь английского языка говорит нам о том, что первое известное упоминание о конституционализации относится к 1831 г. в значении: обеспечение конституции, организация (чего-то) в соответствии с конституционными принципами [4]. Активная же разработка категории «конституционализация» зарубежными и российскими учеными началась в конце XX – начале XXI в. и продолжается по

настоящее время. Данное понятие стало особо популярным в конституционно-правовом дискурсе (можно сказать, инфляционно используемым). Имеются отдельные труды российских авторов, в которых лексема «конституционализация» встречается только в названии статьи и не более того, при этом в тексте работы рассматриваются, как правило, отдельные вопросы взаимосвязи указанного явления с Конституцией РФ [5].

Одним из первых обратил внимание на феномен «конституционализация» выдающийся советский и российский правовед Ю. А. Тихомиров в своей работе «Коллизионное право» при обосновании необходимости выделения нового этапа постконституционного развития стран бывшего СССР и выдвижения на первый план обеспечения строгого соотношения конституции и законодательства [6, с. 249]. Ученый позиционировал представление проблематики данного явления профессором Л. Фаворью (1998 г.), акцентируя внимание на следующих значимых вопросах: необходимости пояснения конституционализации правового порядка, потребности насыщения его конституционными нормами; понимании процесса конституционализации как такового, конституционализации и юридизации политической жизни (ограничении президентской, законодательной и правительственной деятельности); роли законодательной власти, конституционной юстиции в процессах конституционализации; взаимосвязи между конституционализацией источников права и улучшением демократических процедур; результативности и эффективности конституционализации различных отраслей права, влияния конституционных норм на административное, финансовое, налоговое, социальное, уголовное право; воздействию конституционализации на модернизацию правового порядка (взглядов, концепций, механизмов или процедур рассмотрения дел и статусов граждан в отраслях гражданского и социального права), его укрепление или усложнение, унификацию правопорядка (стирание границ между публичным и частным правом).

Поставленные выше проблемные вопросы предопределили необходимость дальнейшего исследования различных сторон содержания полиаспектного конструкта «конституциона-



лизация», полемика о юридической природе которого продолжается как в зарубежной, так и в российской научной литературе. На сегодняшний день данный термин также не получил своей однозначной интерпретации и имеет достаточно различные коннотации, представленные в трудах ученых.

Так, профессор публичного права Мартин Лохлин (Великобритания) различает два вида конституционализации: международную и внутригосударственную, которая связана с идеей расширения конституционного регулирования прав человека [7, с. 158]. Он пишет: «Этот термин означает процесс правотворчества на всех уровнях публичной власти – местном, региональном, национальном, транснациональном, международном. Конституционализация подразумевает подчинение деятельности органов публичной власти структурам, процессам, принципам и ценностям конституции» [7, с. 155].

Британский профессор Гарретт Уоллес Браун в своей работе «Конституционализация чего?» [8] обоснованно утверждает, что современное употребление термина «конституционализация» имеет множество значений, которые не всегда уточняются авторами. Изучая литературу по конституционализации, часто сталкиваешься с общей двусмысленностью в отношении того, что означает этот термин и как этот процесс «конституирования» действует от теории к институциональной практике, что именно конституируется процессами конституционализации и как эти процессы действуют, подчеркивает он. Автор отмечает, что в своей основной форме термин «конституционализация» используется чаще всего как способ признания эмпирического феномена, отражающего развитие международного права, расширение и важность глобальных правовых режимов, средство описания экспоненциального роста и влияния международных организаций. Однако при обзоре указанной литературы, по его мнению, не всегда точно понятно, что имеется в виду, когда кто-то обращается к термину «конституционализация», или как работает этот процесс, поскольку он имеет множество применений с совершенно разными дескриптивными и нормативными измерениями. По оценкам Г. У. Брауна, с точки зрения эмпирического представления этимология лексемы «конституционализация» относится к *интерпретационным понятиям юридического процесса, его субъективации и объективации* и имеет три соответствующих признака. Наиболее распространенное понимание и использование конституционализации связано с описанием формальных правовых и политических процессов, участвующих в создании гло-

бального правового порядка. Объективация этого правового порядка может быть выражена через иерархическую структуру. В этом отношении «конституционализировать» что-либо – значит конституировать формальные юридические процессы, в которых права и обязанности кодифицированы и четко определены авторитетные механизмы судебных процедур. Далее, термин «конституционализация» выступает как акт подчинения организации правовой юрисдикции установленному конституционному строю. Понятие «конституционализация» способно также дополнительно относиться к неформальным и внеправовым процессам создания норм, которые могут возникать из различных процессов правового и политического взаимодействия, как итерации к более авторитетному конституционному правовому порядку.

Схожее мнение на трактовку понятия «конституционализация» современными учеными имеет и профессор Анне Петерс (Швейцария), которая указывает, что «в настоящее время ведется не общий, унифицированный дискурс о конституционализации, а, скорее, целый ряд разнообразных дискуссий, в которых используются, соответственно, различные понятия и представления о конституции, конституционализме и конституционализации» [9]. Конституционализация исследуется автором во взаимосвязи с правовыми порядками (их нормативными и систематическими аспектами), которые трактуются ею как синонимичные термину «правовая система» [9].

Профессор права Лари Ката Бэкер (США) делает акцент на подчинение действий органов государственной власти принципам и ценностям «конституции», отмечая, что конституционализация, в отличие от конституций и конституционализма, выступает как выражение совокупности процессов, которые оказывают влияние на принятие решений на всех уровнях правительства – местном, национальном, региональном, международном [10].

Исследуя роль конституционализации в российской политической системе, профессор Кристофер Торнхилл и М. В. Смирнова (Великобритания) различают процессы *первичной* (разработка и принятие текста Конституции) и *вторичной* конституционализации, которую они рассматривают в качестве практических действий, «как предписанных государством, так и реализуемых в более свободном режиме, в результате которых текст конституции расширяется за счет интерпретации и выборного применения, таким образом, усиливая степень влияния конституционного права на общественные отношения» [11, с. 34]. Далее они расценивают



вторичную конституционализацию как особый процесс, «в ходе которого правовые институты, действуя в условиях относительной автономии, создают эффективные конституционные формы существования политической системы» [11, с. 36–37], подчеркивая особое место судебных органов в данном процессе, в том числе – инициировании принятия законодательных положений и ограничении компетенции федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ и международными стандартами. Также авторы дают характеристику конституционно-правовому порядку, свойства которого, по их оценкам, совпадают с особенностями вторичной конституционализации [11, с. 34, 41].

Некоторые ученые, изучая вопросы конституционализации прав личности в историческом аспекте, отмечают различие между «фундаментализацией» прав личности в английской правовой системе в XVII–XVIII вв. и «конституционализацией» индивидуальных прав в Америке в XVIII в. Так, профессор истории Джеральд Стурж (Австрия) в работе «Развитие конституционного верховенства и конституционализация прав личности» определяет конституционализацию как закрепление прав личности в конституционных актах, отделение конституционной власти от законодательной и подчинение обычного законодательства (более низкого ранга) высшему закону основного порядка, который представляет собой конституцию, начиная с конца XVIII в. и далее [12].

Исходя из лаконичного обзора представленных взглядов зарубежных авторов на феномен конституционализации, возможно провести формализацию некоторых общих сущностных и содержательных атрибутивных его признаков, эксплицирующих значение данного понятия. Прежде всего, практически все исследователи выделяют реляционный видовой признак распознавания указанного явления – «конституционализация это – процесс». Далее, конституционализация понимается как закрепление в конституции каких-либо правовых явлений, в том числе положений законодательства, обретение ими конституционного статуса (в особенности прав и свобод человека и гражданина). При ответе на вопрос, конституционализация «чего?», данный феномен в основном рассматривается как *конституционализация правового порядка* (взглядов, концепций, механизмов рассмотрения дел и статусов граждан в различных отраслях права): *процедура его* наполнения конституционными нормами; влияние конституционных норм на иные отрасли права; юридизация политиче-

ской жизни (формализация юридических процессов в части закрепления прав и обязанностей личности, авторитетных судебных механизмов защиты прав); учет важной роли законодательной власти и конституционной юстиции; подчинение и ограничение деятельности органов публичной власти положениями конституции. При этом разграничиваются конституционализация международная и внутригосударственная, первичная и вторичная.

В России, вопросы конституционализации как *конституционализации правового порядка* нашли свое отражение в монографии И. А. Кравца «Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики)». В его понимании, «феномен конституционализации может иметь *широкое* и *узкое* толкование. Узкое толкование применяется в современном конституционном праве, где под конституционализацией права понимается возведение правовой нормы в ранг конституционного положения. <...> Конституционализация как широкое явление подразумевает характерное для индустриальных обществ развитие иерархически взаимосвязанных способов и методов юридизации общественных отношений вообще и социальных конфликтов в частности» [13, с. 154].

В своей статье «Российская Конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практики)» конституционализацию правового порядка И. А. Кравец определяет как «...всемирно-историческое явление, связанное с постоянно усиливающейся тенденцией юридизации общественных отношений ... с широким распространением в современном мире теории и практики конституционализма, концепции писаной конституции как основы правовой системы страны» [14, с. 114]; как необходимый результат согласования конституционных ценностей и принципов, а также всего корпуса конституционного и отраслевого законодательства. И. А. Кравцом выделяются два основных *способа* конституционализации: *нормативно-законодательный*, как возведение правовой нормы в ранг конституционной, и *нормативно-интерпретационный*, как «проникновение норм и принципов Конституции в отраслевое законодательство... при помощи интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ» [14, с. 119–120].

В другой своей работе И. А. Кравец указывает на «два основных вектора взаимодействия предмета конституционного права и системы российского права и законодательства. Первый вектор – горизонтальная конституционализация правопорядка и отраслей российского права на



основе имеющихся норм и принципов Конституции. <...> Второй вектор – вертикальная конституционализация, которая возникает вследствие внесения в Конституцию новых норм и принципов для целей отраслевого и межотраслевого регулирования» [15, с. 138].

Таким образом, в работах И. А. Кравца наблюдаются некоторые различия в раскрытии содержательных признаках данной категории. К примеру, возведение правовой нормы в ранг конституционного положения (и сходные с данным суждения) он определяет как: узкое толкование конституционализации [13, с. 154], нормативно-законодательный способ конституционализации [14, с. 119], второй вектор, вертикальную конституционализацию [15, с. 138].

Г. А. Гаджиев рассматривает конституционализацию применительно к частному праву и дает несколько иную трактовку *широкого* и *узкого* ее понимания. Исследуя конституционные принципы рыночной экономики, ученый определяет данный феномен как «конституциализацию» (что, впрочем, возможно, является более уместным для русского языка): «Конституциализация частного права в широком смысле – это постоянно протекающий процесс воздействия норм и принципов конституционного права на нормы частного права. В узком смысле – это процесс приведения норм частного права в соответствие с нормами Конституции» [16, с. 23–24].

Н. С. Бондарем в работе «Конституционализация социально-экономического развития российской государственности» [17, с. 8] отмечается динамический аспект в понимании категории «конституционализация». Он полагает, что конституционализация – это динамика, правовое развитие социально-экономических процессов на основе и в соответствии с ценностями современного конституционализма. Далее, в своей монографии «Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия» Н. С. Бондарь уточняет, что речь идет о *конституционализации всех сфер государственной, социально-экономической, культурной жизни*, подчеркивая, что юридической основой этого процесса выступает конституция [3, с. 61–62, 72]. Также автор выделяет конституционализацию: правовой системы и правопорядка; экономического, социального, политического развития России; социальной и правовой действительности; всех сфер жизни личности, общества и государства; законодательства и всей системы правопорядка; всех отраслей законодательства и правовой системы в целом, правоприменительной практики; правового регулирования и правовой системы в целом [3, с. 19–20, 72, 114, 124]. При

этом конституционное истолкование он считает *способом* конституционализации отраслевого законодательства (своего рода опосредованной конституционализацией), первостепенную роль в процедуре которого играет Конституционный Суд РФ. «Вместе с тем такого рода опосредованная конституционализация (через конституционное истолкование) может обеспечиваться, – с его точки зрения, – и в результате совместной деятельности и взаимодействия всех органов публичной власти, направленных на неукоснительное соблюдение норм Конституции РФ и их адекватное, точное отражение в правотворческой и правоприменительной практике» [3, с. 141–142]. К *способам* конституционализации автор относит и конкретизацию законодательства [3, с. 270].

Достаточно много научных трудов посвятил изучению феномена конституционализации В. И. Крусс. В своей работе «Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства» он пишет об общей задаче «юридической практики – конституционализации ... правовых режимов по обеспечению возможностей пользования ими посредством компетентной казуальной привязки конституционного текста» [18, с. 5]. Понимание конституционализации в широком смысле в трудах В. И. Крусса отличается от ранее приведенных взглядов российских исследователей. «В первом приближении, – полагает он, – под конституционализацией следует понимать соответствующий национальной конституционной модели суверенный процесс институционального и нормативного усовершенствования (развития, обновления) государства и права (в широком значении)» [19, с. 16]. Проводя типологический анализ, ученый выделяет следующие ее типы: возможную (допустимую) конституционализацию (которая носит позитивный характер) – практику Конституционного Суда РФ, и – актуально необходимую – конституционализацию законодательства, которая носит негативный характер [19, с. 77].

А. Г. Кузьмин, исследуя употребление термина «конституционализация», справедливо позиционирует три его аспекта: продолжающийся процесс конкретизации начал, освоение ценностей и норм Конституции в действующем законодательстве; включение в Конституцию основных принципов и статусов тех или иных субъектов конституционно-правовых отношений, в результате чего их правовое положение определяется законом достаточно детально (в данном контексте конституционализация рассматривается как составляющая процесса



конституционно-правовой (юридической) институционализации); в контексте углубляющейся конституционализации международного права [20]. Также верно, по нашему мнению, определяет данный феномен и О. Г. Гузеева – как конституционализацию всех правовых институтов, «придание конституционного характера всем правотворческим и правоприменительным процессам и явлениям» [21, с. 109].

Все приведенные суждения о конституционализации, безусловно, представляют несомненный научный интерес, поскольку представленные характеристики термина «конституционализация» с разной степенью определенности отражают те или иные понятиеобразующие признаки данного феномена (во многом аналогичные выделяемым зарубежными авторами). Тем не менее, существует немало отличий в понимании категории «конституционализация» как в трудах российских ученых, так и в работах одного автора (в определении ее видов, типов, способов и др.), связанные, по-видимому, с непрерывным процессом поиска ее оптимального контента, а также ввиду того, что российскими правоведами исследуются разные грани данного явления (конституционализация права, законодательства, правового порядка, всех сфер жизни общества).

Хотелось бы также заметить, что многие ученые рассматривают конституционализацию именно как конституционализацию *правового порядка*. (К примеру, А. В. Безруков, так же как и И. А. Кравец, характеризует подобным образом указанный конструкт, утверждая, что конституционализация «не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в целостный механизм обеспечения правопорядка» [22, с. 15].) Однако более широкий подход к пониманию правового порядка (а не специально-юридический подход, теоретические разработки которого относятся еще к периоду СССР) характерен в основном для трудов зарубежных исследователей.

Австрийско-немецкий теоретик права, юрист и философ Ганс Кельзен определяет юридический, правовой порядок как совокупность или множество общих и индивидуальных норм, регулирующих поведение человека [23]. Профессор из Швейцарии Саманта Бессон при исследовании вопросов европейского правового порядка трактует его как особый и автономный режим европейского права, как «право ЕС» [24, р. 51]. В глобальном словаре юридических вопросов ведущего международного академического издательства IGI Global приводится дефиниция правового порядка как «набора правовых норм, составляющих правовую систему той или иной

страны» [25]. То есть термин «правовой порядок» фактически расценивается как синонимичный понятию «правовая система».

Между тем в России традиционно категория «правовой порядок» рассматривается в узко-юридическом аспекте – как цель, итог, результат правового регулирования, состояние «организованности, упорядоченности общественных отношений, которое возникает в результате их регламентации правовыми нормами и реализации данных норм» [26, с. 380]. Как правило, в российской правовой науке понятия «правовой порядок» и «правовая система» определяются как близкие, но не равнозначные друг другу. По мнению профессора В. В. Борисова, правопорядок не является некой всеобъемлющей категорией по отношению к правосознанию, законодательству, правореализационной практике, правоотношениям и законности, его нельзя отождествлять с правовой системой [27, с. 564–565].

Тем не менее, в настоящее время отдельными российскими учеными подвергается сомнению восприятие категории «правопорядок» исключительно в юридическом контексте, как результат реализации юридических норм, поскольку правопорядок может раскрываться как в правовом, так и неправовом, статичном и динамичном аспектах. К примеру, Д. А. Пашенцев и Н. Н. Черногор считают, что «правовой порядок в контексте постклассической научной методологии может быть охарактеризован как постоянная деятельность субъектов права по реализации правовых норм ... ориентированная на существующее в данный момент представление социума о должной модели правового поведения» [28, с. 14], предлагая понимать правопорядок не как статичное состояние, а как деятельность.

Полагаем, что правопорядок в узком смысле это – скорее состояние, результат, а не деятельность. В широком смысле он фактически может отождествляться с системой национальных правовых норм или с правовой системой. Но, на наш взгляд, в конституционном дискурсе целесообразно вести речь не о *конституционализации правового порядка*, а о *конституционализации правовой системы* России.

Уместно здесь привести не теряющую своей научной значимости трактовку правовой системы, предложенную выдающимся теоретиком Н. И. Матузовым: «Помимо права, как стержневого элемента, правовая система включает в себя множество других слагаемых: правотворчество, правосудие, юридическую практику, нормативные, правоприменительные и правотолкующие акты, правоотношения, субъективные права и



обязанности, правовые учреждения (суд, прокуратура, адвокатура), законность, ответственность, механизмы правового регулирования, правосознание и др.» [29, с. 94]. Конституционализация же правового порядка это – цель, итог, результат конституционализации правовой системы. Тем не менее, вопрос о понимании конституционализации как конституционализации *правового порядка* или *правовой системы* остается на сегодняшний день достаточно дискуссионным также в связи с фиксацией лексемы «основы публичного правопорядка» в Конституции РФ (ст. 125) и отсутствием ее легальной дефиниции.

Эмпирический анализ

Следует отметить, что в Конституции РФ, действующем российском законодательстве, судебной практике Конституционного Суда РФ термин «конституционализация» не нашел своего отражения. Что касается решений Европейского Суда по правам человека, то в некоторых его постановлениях данное понятие упоминается в связи с обоснованием роли практики Страсбургского и Люксембургского судов, влияния их правовых позиций на конституционализацию европейского правопорядка [30].

Результаты

С учетом того, что сущность и содержание конституционализации достаточно сложно представить в виде краткой дефиниции, постараемся по возможности предложить свое видение данного феномена, обобщив все вышесказанные суждения.

Полагаем, что конституционализация – это сложный конструкт, атрибутивно-реляционным, сущностным, целевым признаком которого является обретение конституционного смысла всеми явлениями и процессами правовой действительности, происходящими в обществе и государстве.

Этимологический, семантический, системно-структурный, последовательно-ступенчатый анализ данного явления как многоуровневой, полиаспектной, в определенной степени иерархической системы позволил выявить следующие квалифицирующие признаки, конструктивные особенности данного явления.

1. Первый уровень – международная конституционализация, второй – национальная конституционализация.

2. Далее, на *втором уровне* допустимо выделение двух основных фаз конституционализации, которые находятся в непрерывном взаимодействии: первая – *возведение на конституционный уровень правовых норм и ценностей конститу-*

ционализма, не охватывающихся конституционными ценностями, и вторая – *конституционализация всей правовой системы* в ее широком понимании.

3. *Конституционализация правовой системы* предполагает воплощение ценностей конституционализма во всех ее компонентах, признание данных ценностей в качестве денотативного и коннотативного ядра их основы и дальнейшего развития, особой роли Конституционного Суда РФ в соблюдении и охране норм Конституции РФ.

4. В качестве *стадий конституционализации* возможно выделить следующие: проведение конституционно-правовой политики; конкретизация ценностей конституционализма в действующем законодательстве; практика реализации правовых норм, процессов правоприменения в соответствии с ценностями конституционализма; конституционализация правосознания и правовой культуры.

В заключение отметим: важно, чтобы функционирование всех элементов правовой системы базировалось на ценностях и принципах конституционализма, а все действия государственных и муниципальных органов соотносились с ними, в особенности – на стадиях правотворчества и правоприменения, в целях недопустимости принятия органами публичной власти решений, эффект от реализации которых может носить негативный характер для социально-экономического, общественного развития и входить в противоречие с нормами Конституции РФ и иными ценностями конституционализма.

Список литературы

1. *Плотникова И. Н.* Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека – основополагающий принцип российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (117). С. 46–55.
2. *Чиркин В. Е.* Базовые ценности конституционализма в XXI веке // Современный конституционализм : Теория, доктрина и практика : сб. науч. тр. / отв. ред. Е. В. Алферова, И. А. Умнова. М. : ИНИОН РАН, 2013. С. 10–29.
3. *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. 544 с.
4. Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/constitutionalize> (дата обращения: 02.01.2021).
5. *Авдеев Д. А.* Конституционализация юридического мышления граждан как условие обеспечения прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 19–22.



6. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М. : Изд. г-на Тихомирова, 2001. 394 с.
7. Лохлин М. Что означает конституционализация? Реф. статьи: Loughlin M. What is constitutionalisation? // The twilight of constitutionalism? / Ed. Petra Dobner and Martin Loughlin. – Oxford: Oxford univ. press, 2010. P. 48–73 // Современный конституционализм : Теория, доктрина и практика : сб. науч. тр. / отв. ред. Е. В. Алферова, И. А. Умнова. М. : ИНИОН РАН, 2013. С. 155–159.
8. Brown G. The constitutionalization of what? // Global Constitutionalism. 2012. Vol. 1, № 2. P. 201–228. DOI: 10.1017/S2045381712000056
9. Петерс А. Правовые системы и процесс конституционализации : новое определение соотношения // Институт Макса Планка по зарубежному публичному и международному праву. Дайджест Публичного Права. 2013. Вып. 2. С. 239–332. URL: <https://dpp.mpil.de/> (дата обращения: 05.01.2021).
10. Backer L. C. The Concept of Constitutionalization and the Multi-Corporate Enterprise in the 21st Century (June 25, 2014) // CPE Working Paper, 6/1. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458965 (дата обращения: 05.01.2021).
11. Торнхилл К., Смирнова М. В. Модели вторичной конституционализации в российской политической системе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 34–42.
12. Stourzh G. The Development of Constitutional Precedence and the Constitutionalization of Individual Rights // Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. Studies in the History of Law and Justice, vol 12 / ed. by U. Müßig. Springer, Cham, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-73037-0_2
13. Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М. ; Новосибирск : Изд-во ЮКЭА, 2002. 360 с.
14. Кравец И. А. Российская Конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практики) // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 113–124.
15. Кравец И. А. Конституционное право и телеология : предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 131–147.
16. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М. : Юристъ, 2004. 286 с.
17. Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М. : Викор-Медиа, 2006. 224 с.
18. Крусс В. И. Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 2–5.
19. Крусс В. И. Конституционализация права : основы теории. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2019. 240 с.
20. Кузьмин А. Г. Конституционализм, конституционализация, конституционная законность : к вопросу о соотношении категорий // Российский судья. 2014. № 9. С. 14–20.
21. Гужеева О. С. О понятии и целях конституционализации уголовного права // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 109–112. DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10166
22. Безруков А. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2017. 51 с.
23. Kelsen H., Paulson S. L. The Concept of the Legal Order // The American Journal of Jurisprudence. 1982. Vol. 27, iss. 1. P. 64–84. <https://doi.org/10.1093/ajj/27.1.64>
24. Besson S. How international is the European legal order? Retracing Tuori's steps in the exploration of European legal pluralism // NoFo 5 [April 2008]. P. 50–70. URL: https://doc.rero.ch/record/28184/files/BESSON_S_How_international_is_the_European_legal_order.pdf (дата обращения: 05.01.2021).
25. IGI Global What is Legal Order? Definition of Legal Order. URL: <https://www.igi-global.com/dictionary/legal-issues-virtual-organizations/36294> (дата обращения: 05.01.2021).
26. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата. 5-изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2019. 521 с.
27. Борисов В. В. Правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. С. 562–578.
28. Черногор Н. Н., Пашенцев Д. А. Правовой порядок : доктринальные подходы, методы и актуальные направления исследования // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 5–16. DOI: 10.12737/article_597714e7d6a893.66790709
29. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004. 512 с.
30. Дело «Компания G.I.E.M. С.р.л. и другие (G.I.E.M. S.r.l. and Others) против Италии» (жалоба № 1828/06 и две другие) : постановление ЕСПЧ от 28.06.2018 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Спец. вып. 2018. № 9 (21).

References

1. Plotnikova I. N. Recognition, observance and protection of human rights and freedoms as fundamental principle of Russian constitutionalism. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi aka-*



- demii [Saratov State Law Academy Bulletin], 2017, no. 4 (117), pp. 46–55 (in Russian).
2. Chirkin V.E. Basic values of constitutionalism in the 21st century. In: E. V. Alferov, I. A. Umnova, eds. *Sovremennyyi konstitutsionalizm: Teoriya, doktrina i praktika* [Modern Constitutionalism: Theory, Doctrine and Practice: Collected papers]. Moscow, INION RAN Publ., 2013, pp. 10–29 (in Russian).
 3. Bondar N. S. *Sudebnyi konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya* [Judicial Constitutionalism in Russia in the Light of Constitutional Justice]. Moscow, Norma; INFRA-M Publ., 2011. 544 p. (in Russian).
 4. Merriam-Webster Dictionary. Available at: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/constitutionalize> (accessed 2 January 2021).
 5. Avdeev D. A. Constitutionalization of legal thinking of citizens as a condition for enforcement of human rights. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2017, no. 3, pp. 19–22 (in Russian).
 6. Tikhomirov Yu. A. *Kollizionnoe pravo* [Conflict Law]. Moscow, Ed. Mr. Tikhomirov, 2001. 394 p. (in Russian).
 7. Lokhlin M. What does constitutionalization mean? Ref. articles: Loughlin M. What is constitutionalization? // The twilight of constitutionalism? / Ed. Petra Dobner and Martin Loughlin. Oxford, Oxford univ. press, 2010, pp. 48–73. In: E. V. Alferov, I. A. Umnova, eds. *Sovremennyyi konstitutsionalizm: Teoriya, doktrina i praktika* [Modern Constitutionalism: Theory, Doctrine and Practice: Collected papers]. Moscow, INION RAN Publ., 2013, pp. 155–159 (in Russian).
 8. Brown G. The constitutionalization of what? *Global Constitutionalism*, 2012, vol. 1, no. 2, pp. 201–228. DOI: 10.1017/S2045381712000056
 9. Peters A. Legal systems and the constitutionalization process: A new definition of the relationship. *Max Planck Institute for Foreign Public and International Law. Public Law Digest*, 2013, iss. 2, pp. 239–332. Available at: <https://dpp.mpil.de/> (accessed 5 January 2021) (in Russian).
 10. Backer L. C. The Concept of Constitutionalization and the Multi-Corporate Enterprise in the 21st Century (June 25, 2014). *CPE Working Paper*, 6/1. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458965 (accessed 5 January 2021).
 11. Thornhill K., Smirnova M.V. Models of secondary constitutionalization in the Russian political system. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 6, pp. 34–42 (in Russian).
 12. Stourzh G. The Development of Constitutional Precedence and the Constitutionalization of Individual Rights. In: Müßig U., ed. *Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. Studies in the History of Law and Justice*, vol. 12. Springer, Cham, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-73037-0_2
 13. Kravets I. A. *Formirovanie rossiiskogo konstitutsionalizma (problemy teorii i praktiki)* [Formation of Russian Constitutionalism (Problems of Theory and Practice)]. Moscow, Novosibirsk, YuKEA Publ., 2002. 360 p. (in Russian).
 14. Kravets I. A. The Russian Constitution and the constitutionalization of the legal order (Some questions of theory and practice). *Journal of Russian law*, 2003, no. 11, pp. 113–124 (in Russian).
 15. Kravets I. A. Constitutional law and teleology: The subject and method of the meta-branch, the spheres of constitutionalization and intersectoral harmonization. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 11 (96), pp. 131–147 (in Russian).
 16. Gadzhiev G. A. *Konstitutsionnye printsipy rynochnoi ekonomiki (Razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii)* [Constitutional Principles of a Market Economy (Development of the Foundations of Civil Law in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow, Jurist Publ., 2004. 286 p. (in Russian).
 17. Bondar N. S. *Konstitutsionalizatsiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya rossiiskoy gosudarstvennosti (v kontekste resheniy Konstitutsionnogo Suda RF)* [Constitutionalization of the Socio-Economic Development of Russian Statehood (In the Context of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow, Viktor-Media Publ., 2006. 224 p. (in Russian).
 18. Kruss V. I. Legal preconditions and prospects for the constitutionalization of Russian legislation. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2008, no. 5, pp. 2–5 (in Russian).
 19. Kruss V. I. *Konstitutsionalizatsiya prava: osnovy teorii* [Constitutionalization of Law: Fundamentals of the Theory]. Moscow, Norma; INFRA-M Publ., 2019. 240 p. (in Russian).
 20. Kuzmin A. G. Constitutionalism, constitutionalization, constitutional legality: On the question of the relationship between categories. *Rossiiskij sud'ya* [Russian Judge], 2014, no. 9, pp. 14–20 (in Russian).
 21. Guzeeva O. S. On the concept and goals of constitutionalization of criminal law. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti* [Bulletin of Economic Security], 2020, no. 3, pp. 109–112 (in Russian). DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10166
 22. Bezrukov A. V. *Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm obespecheniya pravoporyadka organami publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and Legal Mechanism for Ensuring Law and Order by Public Authorities in the Russian Federation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Yekaterinburg, 2017. 51 p. (in Russian).
 23. Kelsen H., Paulson S. L. The Concept of the Legal Order. *The American Journal of Jurisprudence*, 1982, vol. 27, iss. 1, pp. 64–84. <https://doi.org/10.1093/ajj/27.1.64>



24. Besson S. How international is the European legal order? Retracing Tuori's steps in the exploration of European legal pluralism. *NoFo 5* [April 2008]. P. 50–70. Available at: https://doc.rero.ch/record/28184/files/BESSON_S._-_How_international_is_the_European_legal_order.pdf (accessed 5 January 2021).
25. IGI Global What is Legal Order? Definition of Legal Order. Available at: <https://www.igi-global.com/dictionary/legal-issues-virtual-organizations/36294> (accessed 5 January 2021).
26. Lazarev V. V., Lipen' S. V. *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata* [Theory of State and Law: Textbook for Academic Bachelor's Degree]. 5th ed., rev. and add. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 521 p. (in Russian).
27. Borisov V. V. Law and order. In: N. I. Matuzov, A. V. Malko, eds. *Teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy* [Theory of State and Law: A Course of Lectures]. 2nd ed., rev. and add. Moscow, Jurist Publ., 2001, pp. 562–578 (in Russian).
28. Chernogor N. N., Pashentsev D. A. Legal order: Doctrinal approaches, methods and current research areas. *Journal of Russian Law*, 2017, no. 8, pp. 5–16 (in Russian). DOI: 10.12737/article_597714e7d6a893.66790709
29. Matuzov N. I. *Aktual'nye problemy teorii prava* [Actual Problems of the Theory of Law]. Saratov, Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava Publ., 2004. 512 p. (in Russian).
30. Case “G.I.E.M. S.r.l. and Others (G.I.E.M. S.r.l. and Others) v. Italy” (Application No. 1828/06 and two others). Judgment of the ECtHR of 28.06.2018. *Precedenty Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka. Spetsial'nyi vypusk* [Precedents of the European Court of Human Rights. Special issue], 2018, no. 9 (21) (in Russian).

Поступила в редакцию 10.01.2021, после рецензирования 25.01.2021, принята к публикации 01.02.2021
Received 10.01.2021, revised 25.01.2021, accepted 01.02.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 198–205
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 198–205

Научная статья

УДК 343

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-198-205>

Право на получение квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве: понятие, соотношение с правом на защиту



Г. И. Седова , В. Ю. Громак

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

Седова Галина Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса, Se-gali1962@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2424-5216>

Громак Василина Юрьевна, аспирант кафедры уголовного процесса, asiy-gr@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2461-6972>

Аннотация. Введение. Важным достижением современного уголовного процессуального законодательства и правоприменительной практики является имплементация международных стандартов и демократических правовых институтов, касающихся укрепления гарантий соблюдения прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Среди них и право лица на получение квалифицированной юридической помощи. В этой связи актуальным становится анализ системы научных взглядов и разработок по проблематике квалифицированной юридической помощи и ее соотношению с правом на защиту, определенным Конституцией Российской Федерации, выявление основных признаков, которым должна соответствовать такая помощь. **Теоретический анализ.** Выявлен механизм процессуального обеспечения права лица, в отношении которого осуществляется уголовное преследование, на получение квалифицированной юридической помощи, и сформулированы предложения по совершенствованию правовых гарантий обеспечения адвокатской деятельности в его реализации. **Эмпирический анализ.** Разработано определение права на квалифицированную юридическую помощь, представляющее собой правомочия подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего воспользоваться помощью адвоката, обладающего юридическим образованием, входящим в состав профессионального адвокатского сообщества, с подтвержденным статусом, с целью обеспечения реализации назначения уголовного судопроизводства – в части защиты прав потерпевших от преступлений, а также остальных компонентов права на обеспечение защиты от уголовного преследования и обвинения, закрепленных действующим законодательством во всех стадиях уголовного судопроизводства. **Результаты.** Проведено исследование научных представлений права на квалифицированную юридическую помощь и разграничение понятия права на защиту с правом на квалифицированную юридическую помощь.

Ключевые слова: право на защиту, квалифицированная юридическая помощь, подозреваемый, обвиняемый, адвокат

Для цитирования: Седова Г. И., Громак В. Ю. Право на получение квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве: понятие, соотношение с правом на защиту // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 198–205. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-198-205>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-198-205>

**The right to receive qualified legal assistance in criminal proceedings:
The concept, the relationship with the right to defense**

G. I. Sedova , V. Yu. Gromak

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

Galina I. Sedova, Se-gali1962@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0003-2424-5216>

Vasilina Yu. Gromak, asiy-gr@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2461-6972>

Abstract. Introduction. An important achievement of modern criminal procedure legislation and law enforcement practice is the implementation of international standards and democratic legal institutions concerning the strengthening of guarantees of respect for the rights, freedoms and legitimate interests of participants in criminal proceedings. Among them is the right of a person to receive qualified legal assistance. In this regard, it becomes important to analyse the system of scientific views and studies on the issue of qualified legal assistance and its relationship with the right to protection determined by the Constitution of the Russian Federation, and to determine the



main characteristics to which such assistance should correspond. **Theoretical analysis.** The mechanism of procedural support of the right of a person against whom criminal prosecution is being carried out to receive qualified legal assistance is identified, and proposals are formulated to improve the legal guarantees of ensuring legal activity in its implementation. **Empirical analysis.** A definition of the right to qualified legal assistance has been developed, which represents the rights of a suspect, accused, or victim to use the help of a lawyer with legal education, who is part of the professional legal community, with a confirmed status, in order to ensure the implementation of the purpose of criminal proceedings – in terms of protecting the rights of victims of crimes – and all components of the right to protection from criminal prosecution and prosecution, which are enshrined in the current legislation at all stages of criminal proceedings. **Results.** The authors carried out a study on scientific representations of the right to qualified legal aid and the distinction between the right to protection and the right to qualified legal aid.

Keywords: right to defence, qualified legal assistance, suspect, accused, lawyer

For citation: Sedova G. I., Gromak V. Yu. The right to receive qualified legal assistance in criminal proceedings: The concept, the relationship with the right to defense. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 198–205 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-198-205>

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

Введение

Уголовно-процессуальный закон базируется на целом ряде конституционных принципов, регулирующих новое понимание уголовно-процессуальных правоотношений. Можно сказать, что впервые законодатель сделал акцент на интересах отдельного человека, отдал им приоритет при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, постарался создать такую законодательную конструкцию, при которой права отдельной личности могут подвергаться ограничению только по законодательному установлению для защиты прав законопослушных членов общества. Процессуальная позиция данной ситуации закреплена в гл. 2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее УПК РФ) – «Принципы уголовного судопроизводства». С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., реализацией Концепции судебной реформы в УПК РФ была осуществлена логичная демократическая и очень понятная идея: в момент, когда в уголовной процедуре возникает обвинительная функция, появляется лицо, в отношении которого применяются элементы процессуального принуждения в той или иной форме, зеркально возникает и противоположная ей – защитительная функция, соответственно, в эту сферу правоотношений вступает ее основной носитель – защитник. Такое положение в отечественном уголовном судопроизводстве наиболее приближено к общепризнанным принципам и нормам международного права, определяющим основные положения производства уголовно-процессуальной деятельности. Полагаем, что именно с этих позиций следует рассматривать право на получение квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве как одного из элементов основополагающего отраслевого принципа – обеспечение подозреваемого и обвиняемому права на защиту.

Теоретический анализ

Действительно, в соответствии с текстом уголовно-процессуального закона – это комплексный сложный конституционный принцип уголовного судопроизводства, состоящий из системы следующих элементов: получение квалифицированной юридической помощи, право защищаться лично и (или) с помощью законного представителя всеми не запрещенными законом способами и средствами, в том числе давать объяснения и показания по поводу имеющегося в отношении его подозрения либо отказаться от дачи объяснений и показаний; возражать против обвинения, давать показания по предъявленному ему обвинению либо отказаться от дачи показаний; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; давать объяснения и показания на родном языке или языке, которым он владеет, и пользоваться помощью переводчика бесплатно в случаях, когда обвиняемый не владеет или недостаточно владеет языком, на котором ведется судопроизводство; участвовать в ходе судебного разбирательства в исследовании доказательств и судебных прениях; произносить последнее слово; приносить жалобы на действия, бездействие и решения органов, осуществляющих производство по делу; знакомиться в установленном законом порядке с материалами дела.

Полагаем, что действие и реализация составляющих элементов принципа обеспечения права на защиту подозреваемому, обвиняемому возможно лишь при владении им самим (если он лично осуществляет свою защиту) или его защитником высоким уровнем юридических знаний, способностью применять их в конкретной ситуации по уголовному делу. В связи с этим оказание квалифицированной юридической помощи как элемент принципа обеспечения права на защиту приобретает особое значение в уголовном судопроизводстве, где в наибольшей степени затрагиваются права и свободы личности.



Надо отметить, что упомянутые последними лица являются самостоятельными участниками уголовного судопроизводства, соответственно, наделены процессуальным статусом, который необходим им для эффективной реализации функции защиты. Причем нарушение их прав – есть нарушение прав их подзащитных.

Традиционно, исходя из содержания упомянутой нормы уголовно-процессуального закона, выделяют такие элементы рассматриваемого базового положения, как предоставление защитника обвиняемому, подозреваемому, правовые установки, характеризующие содержание права на защиту. В свою очередь, это позволяет говорить о них как о реальных правовых гарантиях, ограждающих лиц от необоснованного уголовного преследования [1, с. 41]. Кроме того, несмотря на закрепление правил о состязательном уголовном процессе для участников – и со стороны обвинения, и со стороны защиты (ст. 15 УПК РФ), составляющих основу российского уголовного судопроизводства, – разделение процессуальных функций, равенство сторон перед судом, УПК РФ (ст. 49) обязывает должностных лиц, ведущих производство по уголовному делу, «разъяснять права и обязанности обвиняемому, подозреваемому и обеспечивать их реализацию» [2]. Также элементом рассматриваемого принципа является предоставление обвиняемому, подозреваемому широкого круга правовых возможностей на участие в доказательственной деятельности через обжалование действий должностных лиц, ведущих судопроизводство по уголовному делу, на заявление ходатайств различного рода вне зависимости от стадии процесса, на которой осуществляется производство по делу. В этой связи важным элементом обеспечения права подозреваемого и обвиняемого на защиту является процедура ознакомления с материалами уголовного дела в полном объеме по окончании расследования, в порядке ст. 217 УПК РФ. Законодатель не ограничивает время ознакомления, возможность получения копий процессуальных документов, заявления ходатайств различного рода. Именно в этот момент чаще всего окончательно определяется линия защиты в судебном разбирательстве.

Надо отметить, что во всех перечисленных элементах важной составляющей является правильное понимание действий и сами правовые действия по реализации своих правомочий со стороны защиты. Имеются в виду наличие юридических знаний, практических навыков применения должностными лицами норм уголовного и уголовно-процессуального законов. Закономерно, что ст. 48 Конституции [3] гарантирует имен-

но право на получение квалифицированной юридической помощи, которое в теории уголовно-процессуального права позиционируется лишь как часть права на обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту. В этой связи, полагаем, ни гарантия уголовного процесса, ни участие в доказывании, ни оспаривание позиции обвинения при заявлении ходатайств различного рода в любой момент производства по уголовному делу не могут быть эффективными без соответствующей юридической квалификации. Как уже было сказано, принцип состязательности провозглашает равенство сторон в уголовном процессе. Считаем, что истинное равенство такого рода начинается с того момента когда как на стороне обвинения, так и на стороне защиты выступают юридически грамотные специалисты. Не секрет, что должностные лица, осуществляющие уголовное преследование, имеют соответствующую профессиональную подготовку, юридическое профильное образование. Такое положение не всегда равно положению участников со стороны защиты.

Наиболее ярко проявляется неравенство сторон в этой части, когда подозреваемый, обвиняемый пытаются лично осуществлять защиту своих интересов по уголовному делу. Думается, что именно это обстоятельство послужило причиной дополнения УПК положением о необязательности для следователя, дознавателя, суда отказа подозреваемого, обвиняемого от защитника (ч. 2 ст. 52 УПК РФ) [2]. Тем не менее, можно говорить, что это только одна часть проблемы при действии данной нормы. Анализируя нормы уголовно-процессуального закона о вступлении в производство по уголовному делу адвоката в качестве защитника, видно, что законодатель делает акцент в первую очередь на волеизъявление подозреваемого, обвиняемого по данной ситуации. Так, ст. 50 УПК РФ закрепляет инициативу в форме согласия или же поручения со стороны обвиняемого, подозреваемого по приглашению защитника. Полагаем, что базой данного положения является один из элементов права на обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту, содержащегося в ч. 1 ст. 16 УПК РФ, где предусмотрена реализации этого права указанными участниками процесса, прежде всего лично и как альтернатива – «...либо с помощью защитника и (или) законного представителя».

Подтверждение высказанной позиции мы находим в ч. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 29 «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве»: «...право обвиняемого на защиту



включает в себя не только право пользоваться помощью защитника, но и право защищаться лично и (или) с помощью законного представителя всеми не запрещенными законом способами и средствами (часть 2 статьи 16, пункт 11 части 4 статьи 46, пункт 21 части 4 статьи 47 УПК РФ)...» [4]. В этой связи следует отметить противоречивость положения о том, что отказ от защитника не носит обязательного характера для лица, ведущего производство по уголовному делу. С одной стороны, мы наблюдаем кажущуюся заботу законодателя о подозреваемом, обвиняемом как о лицах, в большинстве случаев недостаточно владеющими соответствующими юридическими знаниями и, следовательно, не способными эффективно противостоять стороне обвинения в лице следователя, дознавателя. А с другой стороны, представляется, что данная норма все же работает в пользу той же стороны обвинения, так как она действительно представляет собой тот барьер, который защищает доказательственную базу обвинения от распада в случае отказа обвиняемого в суде от своих первоначальных показаний в качестве подозреваемого, данных в отсутствие защитника, включая случаи законного отказа от него. Непоследовательность в регламентации рассматриваемого элемента обеспечения права на защиту обвиняемого, подозреваемого заключается в том, что, несмотря на приоритет волеизъявления подозреваемого, обвиняемого на выбор способа защиты в базовых положениях уголовно-процессуального законодательства, в толковании этого принципа высшими судебными инстанциями, обвиняемый, подозреваемый реально лишены возможности защищаться лично от возникшего подозрения, сформулированного обвинения.

Между тем процессуальные средства для разрешения указанной проблемы в законе можно найти, используя принцип состязательности. Известно, что если предпосылкой состязательности в уголовном процессе является «наличие сторон, выполняющих функции обвинения и защиты, наделенных для этого процессуальными правами, а также равенство процессуальных прав сторон» [5, с. 42], то можно говорить о действии данного принципа в полном объеме не только в судебном разбирательстве, но и на предварительном расследовании. Представляется, что отказ от защитника должен осуществляться: 1) по письменному ходатайству подозреваемого, обвиняемого прокурору через следователя, в производстве которого находится уголовное дело; 2) разрешаться данное ходатайство должно в течение 24 часов в присутствии защитника и следователя; 3) оформление данной процедуры предполагает составление

протокола прокурором, подписанным всеми присутствующими, в частности, следователем, защитником. Кроме того, в протокол должны быть занесены замечания, дополнения, мнение участников данной процедуры. Следовательно, необходимы дополнения такого рода в ст. 52 УПК РФ в виде ч. 3 и исключение из текста ст. 75 УПК положения, касающегося недопустимости показаний обвиняемого, подозреваемого, данных в ходе досудебного производства по уголовному делу и не подтвержденных в суде в случае добровольного с их стороны отказа от защитника.

Таким образом, при анализе всех остальных элементов обеспечения права на защиту подозреваемого и обвиняемого можно с уверенностью констатировать, что их реализация зависит от уровня владения субъектами юридическими знаниями, следовательно, приоритетным моментом в данной части будет оказание высококвалифицированной юридической помощи подзащитному либо обладание знаниями такого уровня самим подозреваемым, обвиняемым, а также способностью применять их в конкретной ситуации по уголовному делу. В связи с этим оказание квалифицированной юридической помощи как элемент принципа обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту приобретает особое значение в уголовном судопроизводстве, где в наибольшей степени затрагиваются права и свободы личности. В этой связи с полной уверенностью можно говорить, что значение высококвалифицированной юридической помощи в обеспечении прав другого ключевого участника уголовно-процессуальных правоотношений – потерпевшего – не менее важно.

Между тем категория, о которой идет речь, в ст. 6 УПК РФ не упоминается. Законодатель устанавливает одну из приоритетных задач уголовного судопроизводства – защиту потерпевших от преступлений. Полагаем, что уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая уполномоченными государством, компетентными должностными лицами, урегулированная нормами уголовно-процессуального законодательства, и есть такая защита. При этом нередко потерпевшие нуждаются в реальной защите своих прав в силу недобросовестности должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу. И в этом случае отстаивать свои законные интересы и права, находясь в группе участников процесса со стороны обвинения, потерпевший может также лично и с помощью адвоката, своего представителя (п. 8 ч. 2 ст. 42 УПК РФ). В таком случае представитель потерпевшего является носителем профессиональных юридических знаний и навыков, позволяющих эффективно



реализовывать назначение уголовного судопроизводства в части защиты прав потерпевшего. Не случайно законодатель принял ряд процессуальных мер, направленных на облегчение доступности именно высококвалифицированной юридической помощи для потерпевшего. Так, с 2013 г. в п. 1.1. ч. 2 ст. 131 УПК РФ закреплено правило о включении в сумму судебных издержек расходов потерпевшего на вознаграждение своему представителю. Выплаты могут быть реализованы только по постановлению должностного лица, в чьем производстве находится уголовное дело. Иными словами, возместить свои расходы, связанные с защитой своих прав и законных интересов, потерпевший может только после окончания расследования и рассмотрения дела по существу.

Такая ситуация не вполне отвечает заявленному положению о назначении уголовного судопроизводства. Представляется, что право на получение высококвалифицированной юридической помощи потерпевший должен получать в момент признания его таковым по уголовному делу, т. е. сразу после вынесения постановления о возбуждении производства. Это позволит говорить о реальном равенстве правовых возможностей потерпевшего и обвиняемого (подозреваемого), тех участников процесса, по поводу которых и складываются, прежде всего, уголовно-процессуальные правоотношения. В настоящее время объем их правовых возможностей – не в пользу законопослушных. В этой связи возникает насущная необходимость законодательного определения высококвалифицированной юридической помощи в уголовно-процессуальном законодательстве, которое в настоящее время отсутствует.

Данное обстоятельство влечет определенную нечеткость в вопросе обеспечения рассматриваемого права и, как следствие – возможности его ограничения, нарушения. Теоретики науки уголовного процесса «право на квалифицированную юридическую помощь» представляют в своих работах двояко: «как объективное право и как субъективное право» [6, с. 83]. В первом случае оно выступает в качестве межотраслевого правового института, состоящего из объединенных общими принципами норм различных отраслей права [7, с. 17]. Во втором случае большая часть исследователей данной проблемы определяют ее через «более широкое понятие – возможность получить юридическое содействие» [8, с. 18]. Например, Р. Г. Мельниченко утверждает, что это «закрепленная в Конституции и гарантированная в законах возможность гражданина получить квалифицированное юридическое содействие в

удовлетворении своих потребностей и законных интересов». Думается, данная точка зрения не в должной степени раскрывает рассматриваемую проблему по причине того, что целью получения юридической помощи является, прежде всего, получение содействия в реализации других своих прав, а не «удовлетворение гражданином своих законных потребностей и интересов» [9, с. 7].

В этой же связи следует отметить точку зрения А.С. Плетеня, дающего следующее определение: «Под правом на получение квалифицированной юридической помощи следует понимать закрепленное в Конституции Российской Федерации в соответствии с общепризнанными международными принципами и нормами право каждого на обеспечение и защиту находящихся под угрозой или реально нарушенных прав, свобод и правоохраняемых интересов, осуществляемую специальными субъектами, обладающими правом оказывать квалифицированную юридическую помощь» [10, с. 87]. Тем не менее, представленное определение не является совершенным вследствие того, что право на юридическую помощь осуществляется через обеспечение и защиту нарушенных прав. Общеизвестно, что ни обеспечение, ни защита целью юридической помощи не являются. Обеспечение – это более широкое понятие, чем юридическая помощь, а защитой занимаются суд и другие юрисдикционные органы [11, с. 7].

В юридической литературе известны и иные подходы к определению «права на получение квалифицированной юридической помощи», которые, как мы полагаем, во многом необоснованно сужают его содержание. В частности, большинство авторов рассматривают не право на получение квалифицированной юридической помощи, а само содержание понятия «квалифицированная юридическая помощь». Так, А. А. Баев считает, что адвокатская деятельность является разновидностью оказания квалифицированной юридической помощи, в связи с чем их не следует отождествлять [12, с. 62]. По мнению В. Л. Григоряна, квалифицированность определяет содержание и построение профессиональной деятельности адвоката-защитника. Подлинная защита предполагает профессионализм и активность осуществляемой деятельности [13, с. 80]. По мнению А. В. Закомолдина, квалифицированная юридическая помощь – это деятельность профессиональных юристов, которая определена нормами прав и состоящая в разъяснении нормативных правовых актов, в применении правовых средств защиты прав и свобод каждого [14, с. 13]. О. В. Невская указывает, что это деятельность лиц, которые обладают специальными знаниями



в области права и оказывают качественные правовые услуги [15]. А. В. Кудрявцева характеризует квалифицированную юридическую помощь как консультационные услуги, представительство интересов [16, с. 93].

Мы же полагаем, что квалифицированную юридическую помощь в уголовном процессе предоставляет адвокат, который обладает специальным правовым статусом, предусматривающий, кроме профессиональных навыков и качеств, еще и прохождение процедуры получения данного статуса. В этой части нам близка точка зрения, высказанная А. В. Орловым, который считает, что данную деятельность осуществляют адвокаты, действительно обладающие соответствующими профессиональными навыками [17, с. 65].

Результаты

В настоящей статье предпринята попытка по выявлению основных элементов механизма действия права на получение квалифицированной юридической помощи лицом, в отношении которого осуществляется уголовное преследование. При этом следует отметить, что в теории и в практике уголовного судопроизводства утвердился постулат: право на получение квалифицированной юридической помощи не может ставиться в зависимость от наличия или отсутствия формального процессуального статуса лица, нуждающегося в такой помощи [18]. Поскольку решение о наделении лица тем или иным процессуальным статусом является исключительной прерогативой самих официальных субъектов производства по уголовному делу, иной подход означал бы открытую дорогу к потенциальным злоупотреблениям со стороны органов предварительного расследования, преследующих цель ограничения или же вовсе лишения конкретного лица права на юридическую помощь путем не предоставления ему формального процессуального статуса. Также следует отметить, что в рамках института «квалифицированной юридической помощи» применительно к установленному ст. 48 Конституции РФ праву квалифицированная юридическая помощь в уголовно-процессуальном смысле может быть оказана только адвокатами [3].

Подводя итог сказанному, полагаем, что именно квалифицированная юридическая помощь определяет сущность не только принципа, содержащегося в ст. 16, но и является значимым элементом положений ч. 1 ст. 6 УПК РФ [2].

Таким образом, право на квалифицированную юридическую помощь в уголовном судопроизводстве представляет собой правомочия подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего

воспользоваться помощью адвоката, обладающего юридическим образованием, входящим в состав профессионального адвокатского сообщества, с подтвержденным статусом, с целью обеспечения реализации назначения уголовного судопроизводства в части защиты прав потерпевших от преступлений и всех компонентов права на обеспечение защиты от уголовного преследования и обвинения, закрепленных действующим законодательством на всех стадиях уголовного судопроизводства.

Список литературы

1. *Епихин А. Ю.* Принципы уголовного судопроизводства // Уголовный процесс : учебник / под ред. Н. С. Мановой, Ю. В. Францифорова. М. : Юстиция, 2016. С. 41–53.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Российская газета. 2001. 22 декабря.
3. 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.
4. О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015. № 29 // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2015. № 3, ст. 1.
5. *Францифоров Ю. В., Манова Н. С.* Уголовный процесс : учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М. : Юрайт, 2015. 337 с.
6. *Мархгейм М. В., Косолапова Н. А.* Право на квалифицированную юридическую помощь в конституционном судебном процессе. М. : Изд. дом «Юр-ВАК», 2019. 113 с.
7. *Черняков И. Г.* Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : проблемы и перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 27 с.
8. *Алексеева Е. А.* К вопросу о праве обвиняемого на квалифицированную юридическую помощь // Обеспечение и защита прав человека в России и мире : проблемы и перспективы : сб. материалов круглого стола. Курган : Изд-во Курган. гос. ун-та, 2015. С. 18–24.
9. *Мельниченко Р. Г.* Конституционное право на юридическую помощь: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. 201 с.
10. *Плетень А. С.* К вопросу о содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Современное право. 2009. № 5. С. 7–11.



11. Плетень А. С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2008. 175 с.
12. Баев А. А. Понятие и сущность квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 3–2. С. 62–68.
13. Григорян В. Л. Защита и защитительная деятельность как факторы, определяющие построение уголовного процесса и выполнение его задач : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 214 с.
14. Закомолдин А. В. Квалифицированная юридическая помощь в уголовном процессе России : понятие, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. 21 с.
15. Невская О. В. Что такое квалифицированная юридическая помощь? // Адвокат. 2004. № 11. С. 37–39.
16. Кудрявцева В. Л. Право на получение квалифицированной юридической помощи в системе защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина // Право и правосудие : теория, история, практика : материалы Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 т. Т. 1. Краснодар, 2011. С. 93–97.
17. Орлов А. В. Конституционные нормы, обеспечивающие обвиняемому право на защиту в российском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 254 с.
18. По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова : постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 7, ст. 871.
4. On practice of application by courts of the legislation providing the right to defense in criminal proceedings. Resolution of Plenum of the Supreme Court 30.06.2015 no. 29. *Vestnik Federal'noi palaty advokатов RF* [Bulletin of the Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation], 2015, no. 3, art. 1 (in Russian).
5. Frantsiforov Yu. V., Manova N. S. *Ugolovnyi protsess: uchebnik i praktikum dlya prikladnogo bakalavriata* [Criminal Procedure: Tutorial and Workshop for Applied Undergraduate Program]. Moscow, Yurait Publ., 2015. 337 p. (in Russian).
6. Markheim M. V., Kosolapova, N. A. *Pravo na kvalifitsirovannuyu uyuridicheskuyu pomoshch v konstitutsionnom sudebnom protsesse* [The Right to Qualified Legal Assistance in the Constitutional Judicial Process]. Moscow, Publishing House "Yur-VAK", 2019. 113 p. (in Russian).
7. Chernyakov I. G. *Realizatsiya konstitutsionnogo prava na kvalifitsirovannuiu yuridicheskuiu pomoshch v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy* [Implementation of the Constitutional Right to Qualified Legal Assistance in the Russian Federation: Problems and Prospects]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Chelyabinsk, 2007. 27 p. (in Russian).
8. Alekseeva E. A. On the issue of the right of the accused to qualified legal assistance. In: *Obespechenie i zashchita prav cheloveka v Rossii i mire: problemy i perspektivy*, [Ensuring and protecting human rights in Russia and the world: Problems and prospects. Collection of materials of the "round table"]. Kurgan, Kurganskiy gosudarstvennyi universitet Publ., 2015, pp. 18–24 (in Russian).
9. Melnichenko R. G. *Konstitucionnoe pravo na yuridicheskuyu pomoshch* [Constitutional Right to Legal Assistance]. Diss.Cand. Sci. (Jur.). Volgograd, 2001. 201 p. (in Russian).
10. Pleten A. S. On the issue of the content of the concept of "qualified legal assistance". *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2009, no. 5, pp. 7–11 (in Russian).
11. Pleten A. S. *Konstitutsionnoe pravo na besplatnuyu yuridicheskuyu pomoshch i mexanizm ego realizatsii v sovremennoi Rossii* [Constitutional Right to Free Legal Aid and the Mechanism of its Implementation in Modern Russia]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Khabarovsk, 2008. 175 p. (in Russian).
12. Baev A. A. The concept and essence of qualified legal assistance in criminal proceedings. *Izvestiya Tulskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* [Proceedings of the Tula State University. Economic and Legal Sciences], 2013, no. 3–2, pp. 62–68 (in Russian).
13. Grigoryan V. L. *Zaschita i zaschittel'naya deyatel'nost' kak faktory, opredelyayushchie postroenie ugovnogo protsessa i vypolnenie ego zadach* [Protection and Protective Activity as Factors Determining the Construction of the Criminal Process and the Implementation of its Tasks]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2010. 214 p. (in Russian).

References

1. Epikhin A. Yu. Principles of criminal justice. In: N. S. Manova, Yu. V. Franciforov, eds. *Ugolovny'i protsess* [Criminal Procedure: Textbook]. Moscow, Yustitsiya Publ., 2016, pp. 41–55 (in Russian).
2. The Criminal Procedure Code of the Russian Federation 174-FZ of 18.12.2001 (an edition of 24.02.2021). *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2001, 22 December (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).



14. Zakomoldin A. V. *Kvalifitsirovannaya yuridicheskaya pomoshch v ugovnom protsesse Rossii: ponyatie, sodержanie, garantii* [Qualified Legal Assistance in Criminal Proceedings in Russia: Concept, Content, Guarantees]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Samara, 2007. 21 p. (in Russian).
15. Nevskaya O. V. What is qualified legal assistance? *Advokat* [Lawyer], 2004, no. 11, pp. 37–39 (in Russian).
16. Kudryavtseva V. L. The Right to receive qualified legal assistance in the protection of constitutional rights and freedoms of man and citizen. In: *Pravo i pravosudie: teoriya, istoriya, praktika* [Law and Justice: Theory, History, Practice. Materials of the Int. Sci. and pract. conf.: in 3 vols.]. Krasnodar, 2011, vol. 1, pp. 93–97 (in Russian).
17. Orlov A. V. *Konstitutsionnye normy, obespechivayushchie obvinyаемому pravo na zaschitu v rossijskom ugovnom protsesse* [Constitutional Norms that Provide the Accused with the Right to Defense in the Russian Criminal Process]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2004. 254 p. (in Russian).
18. On the case of check of constitutionality of part four of article 47 of the Criminal procedure code of the RSFSR in connection with complaints of citizens B. V. Antipov, R. L. Gitis and S. V. Abramov. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 2-P of 28.01.1997. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1997, no. 7, art. 871 (in Russian).

Поступила в редакцию 01.12.2020, после рецензирования 15.01.2021, принята к публикации 01.02.2021
Received 01.12.2020, revised 15.01.2021, accepted 01.02.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 206–214
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 206–214

Научная статья

УДК 342.7

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-206-214>

Проблема недостоверности информации в системе обязательного медицинского страхования в контексте реализации конституционного права на бесплатное оказание медицинской помощи



В. А. Фадеева

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

²Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области, Россия, 410012, г. Саратов, просп. Кирова, д. 10, 12

Фадеева Вероника Алексеевна, кандидат юридических наук, ¹доцент кафедры конституционного права им. И. Е. Фарбера; ²заместитель начальника отдела правовой и кадровой работы, super.rra2012@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0792-9600>

Аннотация. Введение. Добавление в ГИС «Государственные услуги» раздела «Сведения о стоимости оказанных медицинских услуг» позволило гражданам Российской Федерации оперативно получать соответствующую информацию. Использование такой возможности застрахованными по обязательному медицинскому страхованию лицами в скором времени выявило наличие в выписках недостоверных сведений об оказанных медицинских услугах. В статье отстаивается позиция, основанная на нормативно-правовом анализе законодательства Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, согласно которой преодолеть обозначенную проблему можно путем внесения соответствующих изменений в нормативные документы, регламентирующие контрольные полномочия территориальных фондов обязательного медицинского страхования, страховых медицинских организаций. **Теоретический анализ.** Право на достоверную информацию закреплено в ряде нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе в нормативных правовых актах, регламентирующих бесплатное оказание медицинской помощи гражданам Российской Федерации. Несмотря на актуальность вопросов, связанных с недостоверностью информации («медицинских приписок») в системе обязательного медицинского страхования, в настоящее время они остаются мало исследованными. **Эмпирический анализ.** Нарушение права на достоверную информацию при реализации гражданами конституционного права на бесплатную медицинскую помощь может быть выявлено как самими гражданами, так и в ходе контроля компетентных органов. В этой связи в статье анализируются контрольные полномочия территориальных фондов обязательного медицинского страхования, страховых медицинских организаций. **Результаты.** Итогом проведенного автором анализа проблемы недостоверности информации («медицинских приписок») в системе обязательного медицинского страхования являются предложения о совершенствовании: порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию; применения санкций; информирования граждан о порядке защиты права на достоверную информацию в системе обязательного медицинского страхования.

Ключевые слова: право на бесплатное получение медицинской помощи, достоверность информации в системе обязательного медицинского страхования

Для цитирования: Фадеева В. А. Проблема недостоверности информации в системе обязательного медицинского страхования в контексте реализации конституционного права на бесплатное оказание медицинской помощи // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 206–214. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-206-214>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-206-214>

**The problem of unreliability of information in the system of compulsory medical insurance
in the context of the implementation of the constitutional right to free medical care**

V. A. Fadeeva

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

Territorial Fund of Compulsory Medical Insurance of the Saratov Region, 10, 12 Kirov Ave., Saratov 410012, Russia

Veronika A. Fadeeva, super.rra2012@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0792-9600>



Abstract. Introduction. The addition of the section "Information on the cost of medical services rendered" to "Public Services", the state information system, allowed the citizens of the Russian Federation to receive relevant information promptly. This possibility soon exacerbated the problem of unreliability of information about the medical services provided to the insured persons under compulsory medical insurance. The article defends a position based on the legal analysis of the legislation of the Russian Federation in the sphere of compulsory medical insurance. According to this position, the problem can be overcome by appropriate changes in the regulatory documents governing the control powers of the territorial funds of compulsory medical insurance, health insurance organizations. **Theoretical analysis.** The right to reliable information is enshrined in a number of regulatory legal acts of the Russian Federation, the analysis of which allows us to investigate the problem of unreliability of information in the system of compulsory medical insurance ("medical prescriptions"). **Empirical analysis.** Identification of unreliability of information about the provided medical services can be carried out both by the insured persons under compulsory medical insurance and through the control of the competent authorities. In this regard, the article analyzes the control powers of the territorial funds of compulsory medical insurance, medical insurance organizations. **Results.** The result of the author's analysis of the problem of unreliability of information in the system of compulsory medical insurance ("medical attributions") is a proposal to improve the procedure for organizing and monitoring the volume, timing, quality and conditions of providing medical care for compulsory medical insurance.

Keywords: right to free medical care, reliability of information in the system of compulsory medical insurance

For citation: Fadeeva V. A. The problem of unreliability of information in the system of compulsory medical insurance in the context of the implementation of the constitutional right to free medical care. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021. vol. 21, iss. 2, pp. 206–214 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-206-214>

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

Введение

В 2014 г. граждане Российской Федерации получили возможность через ГИС «Государственные услуги» в короткий срок получать информацию об оказанных медицинских услугах за счет средств обязательного медицинского страхования. Реализовав свое право на доступ к указанному виду информации, застрахованные по обязательному медицинскому страхованию лица столкнулись с проблемой достоверности полученных сведений. В сформированных с портала ГИС «Государственные услуги» справках зачастую присутствует информация о медицинских услугах, которые граждане не получали.

Вопросы по поводу достоверности сведений об оказанных медицинских услугах («медицинских приписках»), побуждающей граждан направлять соответствующие обращения в компетентные органы, обсуждаются на различных уровнях, но остаются не разрешенными до настоящего времени.

В этой связи проблема «медицинских приписок» является актуальной и должна решаться на основе теоретического анализа нормативных правовых актов, регулирующих право граждан на получение бесплатной медицинской помощи, права граждан на получение достоверной информации.

Теоретический анализ

Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации [1], каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Права застрахованных по обязательному медицинскому страхованию граждан на бесплатное получение медицинской помощи установлены в ст. 16 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Закон № 326-ФЗ) [2]. В соответствии с данной статьей застрахованные лица имеют право на бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая, получение от территориального фонда, страховой медицинской организации и медицинских организаций достоверной информации о видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи.

В соответствии с п. 236 Правил обязательного медицинского страхования, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28.02.2019 № 108н (далее – Правила ОМС) [3], информирование застрахованных лиц и их законных представителей о перечне оказанных им медицинских услуг и их стоимости осуществляется в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) по запросу, а также через официальные сайты при условии прохождения застрахованным лицом процедуры идентификации и аутентификации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, согласно российскому законодательству сведения об оказанной медицинской помощи относятся к персональным данным застрахованного лица.

В соответствии с п. 244 Правил ОМС [3] отображение информации в личном кабинете Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) и в личном кабинете официального сайта и ее обновление обеспечи-



вается в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации к обработке персональных данных.

Статьей 5 Федерального закона от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных» [4] определены принципы обработки персональных данных, один из которых заключается в том, что при обработке персональных данных должны быть обеспечены точность персональных данных, их достаточность, а в необходимых случаях и актуальность по отношению к целям обработки персональных данных. Оператор должен принимать необходимые меры либо обеспечивать их принятие по удалению или уточнению неполных или неточных данных.

Кроме того, ч. 6 ст. 3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5] предусмотрен принцип достоверности информации и своевременности ее предоставления.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы не раз упоминается необходимость получения, сохранения, производства и распространения именно достоверной информации, также в качестве целей формирования информационного пространства, основанного на знаниях, предусмотрены обеспечение прав граждан на объективную, достоверную, безопасную информацию и создание условий для удовлетворения их потребностей в постоянном развитии, получении качественных и достоверных сведений, новых компетенций, расширении кругозора [6].

С момента функционирования в ГИС «Государственные услуги» раздела «Сведения о стоимости оказанных медицинских услуг» в информационном пространстве четко обозначилась проблема «врачебных приписок». Застрахованные по обязательному медицинскому страхованию лица, получив соответствующие выписки, обнаружили в них информацию о медицинских услугах по обязательному медицинскому страхованию, которые они никогда не получали.

Недостоверность сведений об оказанных медицинских услугах в определенных ситуациях напрямую негативно влияет на реализацию гражданами конституционного права на бесплатное оказание медицинской помощи. Приведем конкретный пример. Согласно ч. 4 ст. 46 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ (далее – Закон № 323-ФЗ) [7], диспансеризация представляет собой комплекс мероприятий, включающий в себя профилактический медицинский осмотр и дополнительные методы обследований, проводимых в целях оценки со-

стояния здоровья (включая определение группы здоровья и группы диспансерного наблюдения) и осуществляемых в отношении определенных групп населения в соответствии с законодательством Российской Федерации. Частью 5 ст. 46 указанного Закона установлено, что диспансерное наблюдение представляет собой проводимое с определенной периодичностью необходимое обследование лиц, страдающих хроническими заболеваниями, функциональными расстройствами, иными состояниями, в целях своевременного выявления, предупреждения осложнений, обострений заболеваний, иных состояний, их профилактики и осуществления медицинской реабилитации указанных лиц, проводимое в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

То есть диспансеризация согласно российскому законодательству проводится с определенной периодичностью. В случае если гражданину «припишут» в медицинской документации прохождение указанного комплекса медицинских мероприятий, то беспрепятственно реализовать свое право на бесплатное оказание медицинской помощи в виде прохождения диспансеризации в предусмотренный законом период он уже не сможет.

Несмотря на актуальность обозначенной темы, в научной литературе она остается недостаточно исследованной. Кроме того, проблему «медицинских приписок» поднимают чаще ученые-медики. Так, например, А. А. Старченко отмечает, что «судебно-медицинскими экспертами обнаружена высокая встречаемость в медицинской документации исправлений, приписок, ложных диагнозов, т.е. фактов сокрытия признаков ненадлежащего качества медицинской помощи, которые являются преступлением под названием “служебный подлог”» [8, с. 12].

Вместе с тем необходимо отметить, что в юридической науке, включая и такую ее отрасль, как информационное право, активно исследуется правовой режим недостоверной информации, в том числе в контексте одного из видов вредной информации, и актуальности надлежащей правовой защиты интересов личности, общества и государства в данной области [9, с. 704].

Общий теоретический анализ реализации принципа достоверности в функционировании государственных информационных систем исследован, например, Р. В. Амелиным, который отмечает, что обязанность обеспечить достоверность информации, размещаемой в государственных информационных системах, несет поставщик информации, и такая обязанность должна быть универсальной [10, с. 127].



Врачебные приписки («медицинские приписки») – это внесение в медицинскую документацию заведомо недостоверных сведений об оказанных по обязательному медицинскому страхованию лицу медицинских услугах.

Согласно приказу Минздрава Российской Федерации от 22.01.2001 № 12 «О введении в действие отраслевого стандарта “Термины и определения системы стандартизации в здравоохранении”» [11], медицинские документы – это специальные формы документации, ведущиеся медицинским персоналом, в которых регламентируются действия, связанные с оказанием медицинских услуг. В настоящее время существует большое количество форм медицинской документации, утвержденных профильным министерством Российской Федерации (например «Унифицированные формы медицинской документации, используемые в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, и порядков по их заполнению»). Также сохраняются формы медицинской документации, утвержденные в СССР.

Проблема существования «медицинских приписок» имеет системный характер. Она актуальна как в Саратовской области, так и в других субъектах Российской Федерации.

Мотивы внесения недостоверной информации в медицинскую документацию известны. Медицинские организации стремятся неправомерно получить больше средств из территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Так, согласно п. 7 ст. 135 Закона № 326-ФЗ [2], структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя, помимо расходов на медицинские цели (приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов и др.), расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества, расходы на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации, прочие расходы, расходы на приобретение основных средств (оборудование, производственный и хозяйственный инвентарь) стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

Все оконченные случаи лечения граждан вносятся в счета, которые в установленном

Закона № 326-ФЗ [2] порядке оплачиваются за счет средств обязательного медицинского страхования.

То есть неправомерное включение медицинской организацией в счета на оплату медицинской помощи медицинских услуг, которые застрахованные лица не получали, приводит к незаконному получению такой медицинской организацией денежных средств, которые она в соответствии с п. 7 ст. 135 Закона № 326-ФЗ [2] может потратить, например, на заработную плату.

Неправомерное получение средств из территориальных фондов обязательного медицинского страхования является серьезным экономическим правонарушением, отрицательно сказывающимся на финансировании бесплатной медицины в государстве.

При этом система обязательного медицинского страхования в России функционирует таким образом, что негативное влияние «медицинских приписок» на получение и качество необходимых медицинских услуг при реализации гражданами конституционного права на бесплатное оказание медицинской помощи сведено к минимуму (за исключением диспансеризации граждан). Оплата медицинской помощи застрахованным лицам осуществляется по факту законченного случая лечения и не предусматривает закрепленный объем финансирования на одного человека.

Другими словами, существующая проблема внесения недостоверных сведений об оказанных медицинских услугах в медицинскую документацию, счета на оплату медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования напрямую не ограничивает права граждан на получение бесплатной медицинской помощи в необходимых объемах, если речь при этом не идет о таком виде медицинской помощи, как диспансеризация.

Кроме того, приписываемые гражданам медицинские услуги в большинстве случаев имеют невысокий тариф. Так, например, на территории Саратовской области одной из распространенных «медицинских приписок» является диагностирование ОРВИ. Очевидно, что наличие в истории болезни подобных недостоверных данных не повлияет на принятие врачом неверного решения при диагностировании и дальнейшем лечении пациента в случае выявления у него серьезного заболевания.

Проблемы финансирования бесплатной медицины, экономические правонарушения в системе обязательного медицинского страхования, безусловно, негативно сказываются в целом на развитии медицинской сферы российского общества. Но при этом недостоверная инфор-



мация об оказанных медицинских услугах в отношении отдельно взятого гражданина – это самостоятельные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена как уголовным и административным правом, так и нормами права в области обязательного медицинского страхования.

Наличие в ГИС «Государственные услуги» «медицинских приписок» – это грубое нарушение права граждан на достоверную информацию, которое при определенных условиях влечет за собой ряд негативных последствий при реализации ими конституционного права на бесплатное оказание медицинской помощи.

Так, помимо внесения ложных данных в медицинские счета, медицинские работники с целью скрыть правонарушения от контролирующих органов вносят такие данные также в первичную медицинскую документацию (медицинскую книжку) пациента, а в иных случаях просто уничтожают ее. В последнем случае нарушается право пациента на получение информации о состоянии его здоровья, предусмотренное ст. 22 Закона № 323-ФЗ [7], так как он не сможет непосредственно ознакомиться с медицинской документацией, отражающей состояние здоровья.

Стремление медицинских организаций и их работников неправомерно получить денежные средства путем внесения недостоверных сведений в медицинскую документацию, счета на оплату медицинской помощи, кроме прямого нарушения права застрахованных по обязательному медицинскому страхованию лиц на получение достоверной информации об оказанной медицинской помощи, нарушает также принцип приоритета интересов пациента при оказании медицинской помощи (п. 1 ч. 1 ст. 6 Закона № 323-ФЗ), реализующийся в том числе путем соблюдения этических и моральных норм, уважительного и гуманного отношения со стороны медицинских работников и иных работников медицинской организации.

Эмпирический анализ

За защитой нарушенного права на получение достоверной информации об оказанных медицинских услугах застрахованные лица в каждом конкретном случае могут обращаться в страховые медицинские организации, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, а также в правоохранительные органы.

Однако для системного решения обозначенной проблемы необходимо принятие мер, которые на уровне нормативного регулирования ужесточили бы ответственность в системе обязательного медицинского страхования для

медицинских организаций в случае нарушения ими права застрахованного лица на получение достоверной информации об оказанной медицинской помощи.

Контрольные функции в системе обязательного медицинского страхования по отношению к медицинским организациям выполняют Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, страховые медицинские организации.

Так, контрольные мероприятия в сфере обязательного медицинского страхования подробно регламентированы Порядком организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденным приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 28.02.2019 № 36 (далее – Порядок контроля) [12].

Также в Порядке контроля определены дефекты оформления первичной медицинской документации в медицинской организации (разд. 4), в случае выявления которых к медицинской организации применяются санкции, установленные тарифным соглашением по обязательному медицинскому страхованию. К перечню дефектов отнесены в том числе: непредоставление медицинской документации, подтверждающей факт оказания застрахованному лицу медицинской помощи в медицинской организации, без объективных причин; наличие признаков искажения сведений, представленных в медицинской документации (дописки, исправления, «вклейки», полное переоформление с искажением сведений о проведенных диагностических и лечебных мероприятиях, клинической картине заболевания); включение в счет на оплату медицинской помощи при отсутствии в медицинской документации сведений, подтверждающих факт оказания медицинской помощи застрахованному лицу.

Для детального рассмотрения санкций в системе обязательного медицинского страхования обратимся, например, к тексту Тарифного соглашения по обязательному медицинскому страхованию в Саратовской области от 15.01.2021. Перечень санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, применяемых к медицинским организациям, участвующим в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования, изложен в приложении № 20 к Тарифному соглашению по обязательному медицинскому страхованию в Саратовской области от 15.01.2021 [13].



Санкция состоит из двух элементов: размер неоплаты/неполной оплаты и размер штрафа, применяемых к медицинской организации.

Например, за непредоставление медицинской документации, подтверждающей факт оказания застрахованному лицу медицинской помощи в медицинской организации, без объективных причин к медицинской организации, осуществляющей свою деятельность в системе обязательного медицинского страхования на территории Саратовской области, размер неоплаты – 100% стоимости за каждый случай оказания медицинской помощи, штраф – 100% размера подушевого норматива финансирования медицинской помощи, оказанной в амбулаторных условиях, установленного Тарифным соглашением (подушевого норматива финансирования скорой медицинской помощи, оказанной вне медицинской организации, установленного Тарифным соглашением; подушевого норматива финансирования, установленного в соответствии с территориальной программой).

Поясним применение вышеуказанной санкции на конкретном примере. Гражданин, застрахованный по обязательному медицинскому страхованию на территории Саратовской области, в сформированной в ГИС «Государственные услуги» выписке «Сведения о стоимости оказанных медицинских услуг» обнаружил информацию об оказанной ему медицинской помощи в 2020 г. за лечебно-диагностический вид посещения поликлиники по диагнозу цервикалгия стоимостью 1053,56 руб. У гражданина указанного диагноза никогда не было, поликлинику он в 2020 г. не посещал. За защитой своего нарушенного права на достоверную информацию при оказании бесплатной медицинской помощи гражданин обратился в страховую медицинскую организацию, в которой он застрахован по обязательному медицинскому страхованию. По результатам проведенной страховой медицинской организацией медико-экономической экспертизы медицинская организация не предоставила медицинскую документацию (медицинскую книжку) гражданина без объективных причин. За непредоставление медицинской документации, подтверждающей факт оказания застрахованному лицу медицинской помощи в медицинской организации, без объективных причин приписанный в счет случая оказания медицинской помощи по диагнозу цервикалгия снят с оплаты (1053,56 руб.), к поликлинике применен штраф в размере 264,56 руб.

Из приведенного примера видно, что при перечислении в денежный эквивалент установленные системой обязательного медицинского страхования штрафные санкции невелики.

Кроме того, Порядком контроля определено, что плановая медико-экономическая экспертиза проводится по принятым к оплате случаям оказания застрахованному лицу медицинской помощи, отобранным либо методом случайной выборки, либо по тематически однородной совокупности случаев (п. 19) [12]. К тому же объем ежемесячных медико-экономических экспертиз от числа принятых к оплате случаев оказания медицинской помощи согласно п. 23 Порядка контроля составляет относительно всех принятых к оплате случаев оказания медицинской помощи весьма небольшой процент:

- 1) при оказании медицинской помощи вне медицинской организации – 3%;
- 2) при оказании медицинской помощи амбулаторно – 0,8%;
- 3) при оказании медицинской помощи в дневном стационаре – 8%;
- 4) при оказании медицинской помощи стационарно – 8%.

К примеру, если медицинской организацией поданы к оплате за месяц медицинские счета в отношении 2000 застрахованных лиц (100%), то подвергнуты экспертному контролю случаев оказания медицинской помощи амбулаторно (в поликлинике) будут всего 16, в дневном стационаре и стационаре по 160. Сведения об оказанной медицинской помощи в отношении оставшихся непроверенных случаев могут также содержать недостоверную информацию, а следовательно, нарушать соответствующее право застрахованных по обязательному медицинскому страхованию лиц.

Таким образом, штрафные санкции за нарушения медицинских организаций невелики, а экспертный контроль осуществляется зачастую методом выборки и затрагивает небольшой процент от всех случаев оказания медицинской помощи в медицинской организации за предусмотренный отчетный период. При таких обстоятельствах проблему «медицинских приписок» в системе обязательного медицинского страхования не искоренить.

В этой связи с целью защиты права граждан на получение достоверной информации об оказанной медицинской помощи необходимо увеличение размера штрафных санкций за выявленные в ходе контрольных мероприятий дефекты оформления медицинской документации. Кроме того, при выявлении «медицинских приписок» в конкретной медицинской организации необходимо подвергать экспертному контролю 100% случаев оказания медицинской помощи за отчетный период.

Предоставление возможности обнаружить застрахованным по обязательному медицин-



скому страхованию лицам недостоверной информации об оказанных медицинских услугах способствует выявлению факта неправомерного использования денежных средств медицинскими организациями, т.е. функционирование в ГИС «Государственные услуги» раздела «Сведения об оказанных медицинских услугах» играет позитивную роль для обнаружения экономических правонарушений в системе обязательного медицинского страхования.

Однако активность самих граждан в вопросе защиты своего права на достоверную информацию об оказанных медицинских услугах в системе обязательного медицинского страхования относительно невелика. Так, за 2020 г. доля обращений граждан, жалующихся на «медицинские приписки», поступивших в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области, составила лишь 4% от всего количества поступивших обращений.

Повысить инициативность застрахованных лиц в вопросе защиты своего права на достоверную информацию в системе обязательного медицинского страхования возможно посредством их специального информирования.

Согласно п.п. 7 п. 231 Правил ОМС, страховая медицинская организация осуществляет информационное сопровождение застрахованных по обязательному медицинскому страхованию лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи и обеспечивает информирование застрахованных лиц и их законных представителей, в том числе по обращениям, путем организации работы с застрахованными лицами уполномоченных лиц страховой медицинской организации (страховых представителей) о перечне оказанных медицинских услуг и их стоимости (на основании принятых от медицинских организаций реестров счетов за оказанную медицинскую помощь).

В связи с этим Федеральному фонду обязательного медицинского страхования необходимо разработать методические рекомендации по информированию граждан в вопросе защиты права на достоверную информацию в системе обязательного медицинского страхования. Например, можно рекомендовать уполномоченным лицам страховой медицинской организации при осуществлении оформления полисов ОМС информировать граждан о порядке получения сведений об оказанных медицинских услугах, порядке защиты права на достоверную информацию в системе обязательного медицинского страхования при выявлении «медицинских приписок».

Таким образом, самым серьезным последствием существования проблемы «медицинских приписок» для граждан является нарушение их права на достоверную информацию. Для его защиты необходимо, во-первых, совершенствование нормативного регулирования ответственности в системе обязательного медицинского страхования, а во-вторых, принятие мер, способствующих повышению активной гражданской позиции самих граждан в рассматриваемом вопросе. Работа в указанном направлении способствует существенному сокращению экономических правонарушений в системе обязательного медицинского страхования, нивелирует проблему недостоверности сведений об оказанных медицинских услугах.

Результаты

Конституционное право на бесплатное оказание медицинской помощи сопряжено с правом граждан на получение достоверной информации об оказанных медицинских услугах. Информация о медицинских услугах, которые гражданин получил в медицинских организациях, осуществляющих свою работу в системе обязательного медицинского страхования, представлена в разделе «Сведения о стоимости оказанных медицинских услуг» ГИС «Государственные услуги» и, по сути, представляет собой историю болезни, с которой можно ознакомиться оперативно, не посещая медицинскую организацию. Сведения об оказанных бесплатных медицинских услугах должны быть идентичны информации, содержащейся в первичной медицинской документации («медицинской книжке») застрахованного по обязательному медицинскому страхованию лица.

Для своевременного выявления недостоверной информации в системе обязательного медицинского страхования («медицинских приписок»), защиты права на достоверную информацию об оказанных медицинских услугах необходим комплекс эффективных мер. К таковым следует отнести увеличение размера санкций, применяемых к медицинским организациям, а также внесение изменения в Порядок контроля [12] в части увеличения объема (до 100%) случаев оказания медицинской помощи, подвергаемых экспертному контролю в случае выявления подобного нарушения.

Кроме того, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования необходимо разработать методические рекомендации для страховых медицинских организаций по специальному информированию граждан в вопросе защиты права на достоверную информацию в системе обязательного медицинского страхования.



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. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49, ст. 6422.
3. Правила обязательного медицинского страхования : утв. приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28.02.2019 № 108н // Российская газета. 2019. 17 мая.
4. О персональных данных : федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3451.
5. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448.
6. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (дата обращения: 01.01.2021).
7. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.
8. Старченко А. А. Медицинская экспертиза в системе ОМС – необходимая обратная связь в общественном организме здравоохранения России // Вестник Росздравнадзора. 2016. № 1. С. 10–13.
9. Куликова С. А. Недостоверная информация как один из видов вредной информации : анализ правовой природы и систематизация // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13, № 4, ч. 2. С. 703–711.
10. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве : теоретико-правовой анализ / под ред. С. Е. Чаннова. М. : Гросс-Медиа, 2018. 320 с.
11. О введении в действие отраслевого стандарта «Термины и определения системы стандартизации в здравоохранении» : приказ Минздрава Российской Федерации от 22.01.2001 № 12. Доступ из прав. правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Порядок организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденным приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 28.02.2019 № 36. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.01.2021).
13. Тарифное соглашение по обязательному медицинскому страхованию в Саратовской области от 15.01.2021. URL: <http://minzdrav.saratov.gov.ru/doc/detail.php?ID=32280> (дата обращения: 06.04.2021).

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. On Compulsory Health Insurance in the Russian Federation. Federal Law 326-FZ of 29.11.2010 (an edition of 08.12.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Law of the Russian Federation], 2010, no. 49, art. 6422 (in Russian).
3. Rules of compulsory medical insurance, approved by the order of the Ministry of Health of the Russian Federation no. 108n of 28.02.2019. *Rossiiskaya gazeta* [The Russian newspaper], 2019, 17 May (in Russian).
4. On Personal Data. Federal Law 152-FZ of 27.07.2006. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Law of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3451 (in Russian).
5. On Information, Information Technologies and Information Protection. Federal Law 149-FZ of 27.07.2006. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Law of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3448 (in Russian).
6. Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017–2030. Decree of the President of the Russian Federation no. 203 of 09.05.2017. Available at: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (accessed 1 January 2021) (in Russian).
7. On the basics of protecting the health of citizens in the Russian Federation. Federal Law 323-FZ of 21.11.2011. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Law of the Russian Federation], 2011, no. 48, art. 6724 (in Russian).
8. Starchenko A. A. Medical care examination within the OMI system is a relevant feedback in the social organism of the Russian healthcare. *Vestnik Roszdravnadzora*, 2016, no. 1, pp. 10–13 (in Russian).
9. Kulikova S. A. Misleading information as a type of harmful information: Analysis of legal nature and systematization *Izvestiya of Saratov University. New series. Series: Economics. Management. Law*, 2013, vol. 13, no. 4, pt. 2, pp. 703–711 (in Russian).



10. Amelin R. V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye informatsionnye sistemy v rossiyskom informatsionnom prave: teoretiko-pravovoy analiz* [State and Municipal Information Systems in the Russian Information Law: Theoretical and Legal Analysis]. Moscow, Gross-Media Publ., 2018. 320 p. (in Russian).
11. On the introduction of the industry standard "Terms and definitions of the standardization system in healthcare". Order of the Ministry of Health of the Russian Federation no. 12 of 22.01.2001. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
12. The procedure for organizing and conducting control of the volume, timing, quality and conditions of providing medical care for mandatory medical insurance, approved by the order of the Federal Fund for Mandatory Medical Insurance no. 36 of 28.02.2019. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed 1 January 2021) (in Russian).
13. Tariff agreement on compulsory medical insurance in the Saratov region of 15.01.2021. Available at: <http://minzdrav.saratov.gov.ru/doc/detail.php?ID=32280> (accessed 1 January 2021) (in Russian).

Поступила в редакцию 10.01.2021, после рецензирования 25.01.2021, принята к публикации 01.02.2021

Received 10.01.2021, revised 25.01.2021, accepted 01.02.2021



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 215–222
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 2, pp. 215–222

Научная статья

УДК 342.843.5

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-215-222>

Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации: проблемы и перспективы развития



Д. А. Кондращенко

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

Кондращенко Дарья Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, dariakr2004@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6478-839X>

Аннотация. Введение. В настоящее время информационные технологии занимают важное место в жизни каждого человека и активно применяются во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Одной из сфер активного использования новейших информационных технологий является избирательный процесс. Так, на выборах и референдумах в России регулярно применяются электронные устройства для голосования, подсчета голосов и передачи данных в рамках системы избирательных комиссий, а также средства видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования. **Теоретический анализ.** Анализируя правовые основы использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации, следует отметить, что важное значение указанных технологий подчеркивается в последней редакции Конституции Российской Федерации. Избирательное законодательство России является весьма масштабным и помимо базового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» организационно-правовые особенности использования информационных технологий регулируются целым рядом нормативно-правовых актов. **Эмпирический анализ.** Учитывая тот факт, что в российском избирательном процессе информационные технологии в различном виде применяются достаточно давно, следует отметить их существенные технические изменения. Анализ различных аспектов использования указанных технологий позволил выделить их достоинства и недостатки. **Результаты.** Автором выявлены проблемы правовой регламентации стационарного и дистанционного электронного голосования, а также применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети Интернет, отмечается необходимость систематизации существующих норм и восполнения имеющихся правовых пробелов, в связи с чем сформулированы предложения по регламентации организационно-правовых особенностей использования указанных технологий в Федеральном законе «Об электронном голосовании в Российской Федерации».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, информационные технологии, избирательное законодательство, избирательный процесс

Для цитирования: Кондращенко Д. А. Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 215–222. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-215-222>

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

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-215-222>

Constitutional legal regulation of the use of information technologies in the electoral process of the Russian Federation: Problems and prospects for development

D. A. Kondrashchenko

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

Daria A. Kondrashchenko, dariakr2004@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6478-839X>

Abstract. Introduction. Currently, information technologies occupy an important place in the life of every person and they are actively used in all spheres of the life of society and the state. The electoral process is one of the spheres of active use of the latest information technologies. Thus, in the elections and referenda Russia regularly uses electronic devices for voting, vote counting and data transfer within the system of election commissions, as well as means of video surveillance and broadcasting of images in the premises for voting.



Theoretical analysis. Analyzing the legal basis for the use of information technologies in the electoral process of the Russian Federation, it should be noted that the importance of these technologies is emphasized in the latest edition of the Constitution of the Russian Federation. The electoral legislation of the Russian Federation is very large-scale and, in addition to the basic Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation", the organizational and legal features of the use of information technologies are regulated by a number of legal acts. **Empirical analysis.** Considering the fact that information technologies have been used in various forms in the Russian electoral process for a long time, their significant technical changes should be emphasized. The analysis of the various aspects of the use of these technologies has allowed to allocate their advantages and disadvantages. **Results.** The author identified the problems of legal regulation of stationary and remote electronic voting and also the problems of using video surveillance and image broadcasting, including on the Internet. The author also stresses the need to systematize the existing rules and fill existing legal gaps and, therefore, the proposals on regulation of the organizational and legal features of the use of these technologies in the Federal Law "On electronic voting in the Russian Federation".

Keywords: Constitution of the Russian Federation, information technology, electoral legislation, electoral process

For citation: Kondrashchenko D. A. Constitutional legal regulation of the use of information technologies in the electoral process of the Russian Federation: Problems and prospects for development. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021. vol. 21, iss. 2, pp. 215–222 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-215-222>

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

Введение

В настоящее время информационные технологии занимают важное место в жизни каждого человека и активно применяются во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Современное развитие информационных технологий достигло этапа их применения не только в личных целях людей, но и в качестве средств автоматизации значимых государственных процессов. Безусловно, одни сферы жизнедеятельности общества и государства более прогрессивны в части внедрения новых технологий, другие же, наоборот, сосредоточены на сохранении традиционных форм функционирования. Однако масштабная распространенность информационных технологий в настоящее время является бесспорной. Одной из сфер активного использования новейших информационных технологий является избирательный процесс.

Мировая информатизация избирательного процесса происходит достаточно давно, и формы ее развития полностью зависят от особенностей государственного устройства каждой страны. Так, на выборах и референдумах в России регулярно применяются электронные устройства для голосования, подсчета голосов и передачи данных в рамках системы избирательных комиссий, а также средства видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования. В рамках данного исследования представляется необходимым выявить проблемы и перспективы развития правового регулирования использования информационных технологий в российском избирательном процессе в контексте последних изменений Конституции Российской Федерации.

Теоретический анализ

В широком смысле информационные технологии представляют собой набор технических

и программных средств, с помощью которых реализуется последовательность работ по преобразованию информации любого вида [1, с. 176]. В узком смысле под информационными технологиями следует понимать процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов [2]. Таким образом, понятие «информационные технологии» имеет весьма широкое содержание, в связи с чем их существенные особенности во многом зависят непосредственно от сферы жизнедеятельности, в которой они применяются.

В контексте избирательного процесса под информационными технологиями следует понимать те способы осуществления различных действий с информацией, которые используются в процессе реализации активного избирательного права гражданами или направлены на автоматизацию подведения итогов выборов. В настоящее время в российской электоральной практике применяются информационные технологии в следующем виде:

- Государственная автоматизированная система «Выборы»;
- электронное голосование;
- применение средств видеонаблюдения и трансляции.

Анализируя правовые основы использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации, следует отметить, что важное значение указанных технологий подчеркивается в последней редакции Конституции Российской Федерации. Так, согласно п. «и» ст. 71 Основного закона, информация и информационные технологии относятся к ведению Российской Федерации [3]. Помимо этого, к ведению Российской Федерации относится обеспечение безопасности личности, общества и государства



при применении информационных технологий, что вызвано серьезным увеличением количества правонарушений и преступлений, связанных с активным использованием таких технологий в настоящее время, и уязвимостью действующего правового регулирования данной сферы.

Правовой основой использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации выступает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4]. В рамках заявленной проблематики следует отметить, что особое внимание в указанном нормативно-правовом акте уделяется электронному голосованию, а именно закрепляются следующие особенности данного процесса:

- 1) порядок размещения технических средств подсчета голосов и комплексов для электронного голосования в помещении для голосования;
- 2) использование электронных бюллетеней;
- 3) оказание помощи отдельным категориям избирателей, которые не могут самостоятельно заполнить электронный бюллетень;
- 4) составление протоколов об итогах голосования в электронном виде и передача данных в вышестоящую комиссию с использованием ГАС «Выборы».

Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» регламентирует все аспекты использования указанной системы на разных этапах избирательного процесса, что позволяет автоматизировать и существенно ускорить многие процессуальные действия, совершаемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия как до дня голосования, так и по итогам его проведения [5]. ГАС «Выборы» в настоящее время выступает основным звеном действующей системы электронного голосования и способствует автоматизации в том числе иных процессов, не связанных напрямую с реализацией активного избирательного права.

Важно отметить, что избирательное законодательство Российской Федерации является весьма масштабным, и помимо базового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» электоральные процессы регулируются иными нормативными актами, такими как: Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон

«Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.

Отдельные организационно-технические аспекты использования информационных технологий в российском избирательном процессе регламентируются многочисленными актами Центральной избирательной комиссии РФ. Так, применение средств видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети Интернет, регулируется исключительно актами ЦИК РФ, и указанные нормативные документы принимаются отдельно для конкретных избирательных кампаний. Например, из последних принятых актов в данной сфере следует выделить Постановление ЦИК России «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года», которое не только закрепило особенности применения указанных информационных технологий непосредственно на участках для голосования, но и определило нюансы распространения и хранения записанных материалов [6].

Отметим, что к настоящему моменту имеется весьма обширная практика использования средств видеонаблюдения. Так, в 2012 г. на выборах Президента России средства видеонаблюдения впервые применялись более чем на 20 тыс. избирательных участков, в то время как в 2018 г. на выборах того же уровня средствами видеонаблюдения были оснащены уже более 43 тыс. избирательных участков, транслируя видео в режиме онлайн [7].

Действующее российское избирательное законодательство является весьма прогрессивным, так как с 2020 г. появились правовые основы проведения дистанционного электронного голосования. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет содержание вышеназванной категории, и в настоящее время под дистанционным электронным голосованием следует понимать голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с применением специального программного обеспечения (п. 62.1 ст. 2) [4]. Центральная избирательная комиссия РФ регулирует случаи и порядок организации и проведения дистанционного электронного голосования.

Указанные нормативные положения появились в российском законодательстве в результате ряда экспериментов с дистанционным голосо-



нием, которое проводилось на уровне отдельных регионов. Так, например, согласно Федеральному закону «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» голосование на выборах указанного уровня проводилось при помощи специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы [8]. Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель подавал специальное заявление, но за ним сохранялась возможность проголосовать на избирательном участке традиционным способом в случае отзыва соответствующего заявления. Несмотря на наличие целого ряда технических трудностей, возникших в процессе вышеназванного эксперимента, которые привели в нерабочее состояние информационные площадки с голосованием, в результате чего произошла утечка персональных данных избирателей, использование дистанционного формата волеизъявления заинтересовало достаточно большое количество граждан: 9810 человек проголосовали удаленно [9, с. 7].

Позднее был принят Федеральный закон «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», который закрепил аналогичный механизм дистанционного волеизъявления избирателей, как и на выборах в Московскую городскую Думу седьмого созыва, но помимо этого регламентировал ряд аспектов обеспечения информационной безопасности и некоторые особенности эксперимента при проведении выборов различного уровня [10]. Таким образом, следует отметить тенденцию отдельного правового регулирования вопросов применения дистанционного электронного голосования в каждом конкретном случае его использования в российской электоральной практике.

Эмпирический анализ

Учитывая тот факт, что в российском избирательном процессе информационные технологии в различном виде применяются достаточно давно, следует отметить их существенные технические изменения. Так, первоначально внимание уделялось автоматизации отдельных электоральных операций, а именно подсчета голосов, в связи с чем в 1990-х гг. в России использовались сканеры избирательных бюллетеней, которые позднее модернизировались в комплексы обработки избирательных бюллетеней. С начала 2000-х гг. при подготовке и проведении выборов в России

стала применяться Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы», которая существенно облегчила труд сотрудников избирательных комиссий в части обмена информацией о голосовании. Позднее в российской электоральной практике возникла потребность автоматизации не только обработки бюллетеней, но и самого процесса голосования, в связи с чем активно стали применяться комплексы электронного голосования. Таким образом, в условиях технического прогресса и информатизации общества к настоящему моменту в России имеется обширный опыт по применению стационарного электронного голосования, при котором волеизъявление избирателя происходит непосредственно на избирательном участке при помощи специальных электронных устройств с использованием бумажного или электронного бюллетеня.

Анализ применения вышеназванных информационных технологий позволяет выделить следующие их *достоинства*:

- 1) существенное сокращение времени голосования, подсчета голосов и передачи данных в вышестоящие избирательные комиссии;
- 2) значительное облегчение труда членов избирательных комиссий;
- 3) отсутствие затрат на подготовку и изготовление бюллетеней;
- 4) создание дополнительных удобств для людей с ограниченными физическими возможностями;
- 5) энергонезависимость в течение 6–14 часов в зависимости от модели электронного устройства.

Однако помимо положительных характеристик указанных технологических внедрений представляется целесообразным отметить следующие *недостатки* их использования:

- 1) подверженность сетевым атакам;
- 2) необходимость изготовления специальных бюллетеней для отдельных электронных устройств;
- 3) недоверие отдельных категорий избирателей к электронным устройствам и электронным бюллетеням;
- 4) возможность технических неисправностей устройств;
- 5) недостаточная прозрачность голосования.

На протяжении последнего десятилетия существенное внимание уделяется развитию дистанционных форм электронного голосования, которое до недавнего времени использовалось в качестве эксперимента для отдельных электоральных кампаний, большинство из которых



были связаны с молодежными органами самоуправления, внутрипартийными процессами или муниципальными выборами. Практики масштабного использования дистанционного голосования в Российской Федерации к настоящему моменту не имеется, однако 8 сентября 2019 г. дистанционные технологии применялись на выборах губернаторов и глав республик в 16 регионах, а также 13 сентября 2020 г. на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы на территории двух одномандатных избирательных округов (Курская и Ярославская области). Москва и Нижегородская область выступили пилотными регионами для проведения дистанционного электронного голосования по поправкам в Конституцию России 25–30 июня 2020 г. [11].

Реформа избирательной системы Российской Федерации посредством внедрения дистанционного голосования имеет целый ряд неоспоримых преимуществ:

1) решаются проблемы явки и отсутствия заинтересованности молодежи к избирательным процессам путем привлечения внимания к новым технологиям;

2) доступ к дистанционному голосованию необходим для людей с ограниченными возможностями, граждан, живущих в отдаленных районах страны или за рубежом;

3) при проведении электронного голосования в дистанционной форме снижается риск воздействия на избирателей непосредственно в процессе осуществления волеизъявления на конкретном избирательном участке;

4) дистанционное электронное голосование облегчает труд избирательных комиссий и со временем уменьшит расходы на избирательные кампании;

5) сокращаются сроки организации и проведения выборов.

Внедрение новых технологий в различные сферы жизнедеятельности общества, в том числе дистанционное голосование, нельзя рассматривать без возможных *рисков и проблем* их применения:

1) общество не подготовлено к применению информационных технологий для выражения волеизъявления (граждане старшего возраста и др.);

2) информационные технологии недостаточно развиты для полного перехода к дистанционному электронному голосованию в силу отсутствия уверенности в программном обеспечении и его безопасности;

3) отсутствует полноценная правовая регламентация данного процесса в законодательстве Российской Федерации;

4) возникают риски нарушения принципа тайного голосования («семейное» голосование и т.д.);

5) создаются дополнительные возможности воздействия на избирателей не на участке для голосования, а в любых других условиях с целью контроля их волеизъявления.

Результаты

Несмотря на то что практика использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации достаточно обширна и имеет длительную историю, а внедрение новых технологий сопровождается регулярным совершенствованием электорального законодательства, его нынешнее состояние не соответствует некоторым требованиям полноценного применения указанных технологий. Безусловно, российское законодательство достаточно подробно регламентирует процесс применения стационарного электронного голосования на выборах и референдумах, но дублирование нормативных положений в целом ряде федеральных законов, посвященных отдельным электоральным процессам, существенно осложняет их восприятие и понимание со стороны избирателей, а также является причиной их неоднозначного толкования.

Отметим, что важное значение приобретает развитие практики дистанционного электронного голосования и в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 в мире, когда удаленный формат волеизъявления не только удобен для избирателя, но и позволяет снизить риски роста заболеваемости из-за массового скопления людей на избирательных участках. Учитывая неизвестность промежутка времени, на которое данная угроза сохранится в жизни людей, проведение будущих избирательных кампаний в дистанционном формате представляется весьма перспективным. Однако для этого необходимо совершенствовать правовое регулирование и практику проведения дистанционного электронного голосования следующим образом:

1) закрепить в федеральном избирательном законодательстве дистанционное электронное голосование в качестве альтернативной формы проведения выборов и референдумов всех уровней;

2) подробно регламентировать обязательные организационно-технические требования и порядок проведения дистанционного электронного голосования, которые в настоящее время регулируются актами ЦИК РФ, в федеральном законодательстве;



3) обеспечить постоянное совершенствование информационных технологий с учетом существующих угроз информационной безопасности.

В правовой литературе достаточно давно высказываются предложения о необходимости кодификации избирательного законодательства, однако до сих пор не был разработан проект указанного акта, который бы соответствовал всем требованиям законодателей и правоприменителей к его содержанию [12, с. 4]. Кодификация указанной отрасли права является перспективной идеей, которая позволила бы решить многие существующие проблемы правовой регламентации электоральных отношений, но, учитывая сложности разработки и принятия данного документа в течение последнего десятилетия, представляется необходимым предложить альтернативные варианты.

Так, учитывая масштабность применения электронного голосования в различных его формах на выборах в России и несовершенство существующего законодательства в части дублирования норм об организационно-правовых особенностях стационарного голосования и наличие целого ряда пробелов в регулировании дистанционного голосования, представляется необходимым решить все вышеназванные вопросы посредством принятия отдельного федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации». Данный нормативно-правовой акт позволит подробно регламентировать особенности организации и проведения выборов с использованием указанных информационных технологий.

Важно отметить, что практика принятия отдельного закона для регламентации электронного голосования не получила широкого распространения в современном мире, так как большинство государств включают нормативные положения о применении информационных технологий во внутригосударственные нормативные акты, закрепляющие правовые основы избирательного права и процесса в стране. Также достаточно часто электронное голосование регулируется отдельными статьями или главами избирательных кодексов (Болгария, Республика Беларусь, Республика Армения и др.). Однако положительные примеры отдельной правовой регламентации все-таки существуют, среди которых следует выделить Бразилию, где с 2002 г. действует закон «Об электронном голосовании», подробно регулирующий особенности стационарного и дистанционного голосования на территории страны [13].

Идея принятия отдельного федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации» представляется весьма обоснованной по причине того, что при систематизации указанных норм также следует закрепить на федеральном уровне отдельные организационно-правовые аспекты использования иных информационных технологий в российском избирательном процессе. Так, например, применение средств видеонаблюдения на избирательных участках в день голосования и трансляции данного изображения, в том числе в сети Интернет, полностью регулируется в настоящее время актами ЦИК Российской Федерации. Современное российское избирательное законодательство не предусматривает обязательного видеонаблюдения на выборах в различные органы государственной власти, решение о применении средств видеонаблюдения принимается избирательной комиссией, организующей каждый конкретный избирательный процесс. Из-за экономических проблем в последние годы региональные власти все чаще отказывались включать в бюджеты выборов средства для организации видеонаблюдения. Однако в контексте значения использования указанных технологий для обеспечения открытости и прозрачности проведения выборов и референдумов представляется необходимым закрепить их обязательность на уровне федерального законодательства, а также подробно регламентировать особенности применения.

Закрепление на конституционном уровне правовых основ использования информационных технологий в различных сферах жизнедеятельности общества подчеркивает значение развития отраслевого законодательства в данной сфере. Несмотря на то что действующее избирательное законодательство в данном случае является весьма прогрессивным, в настоящее время существует ряд проблем и пробелов правового регулирования использования информационных технологий в электоральном процессе России, которые существенно снижают эффективность их применения. Выявленные проблемы представляется необходимым решить путем принятия отдельного федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации» в качестве комплексного акта, позволяющего регламентировать в контексте электронного голосования использование иных информационных технологий, например, таких как средства видеонаблюдения и трансляции изображения. Информационные технологии, безусловно, имеют существенные перспективы дальнейшего



использования в избирательном процессе, так как в настоящее время активно обсуждается внедрение технологий блокчейн и Bigdata, однако для дальнейшего совершенствования технической стороны их использования необходимо создать комплексные правовые основы.

Список литературы

1. Дanelян Т. Я. Информационные технологии в юриспруденции (ИТ в юриспруденции) : учебно-методический комплекс. М. : Изд. центр ЕАОИ, 2009. 284 с.
2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448 ; 2020. № 24, ст. 3751.
3. 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.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 23.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253 ; 2020. № 21, ст. 3232.
5. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 172 ; 2014. № 11, ст. 1098.
6. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года : постановление ЦИК России от 20.12.2017 № 116/943-7 // Вестник ЦИК России. 2018. № 1.
7. Подведены итоги работы видеонаблюдения и ГАС «Выборы» на выборах Президента РФ. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/38046/> (дата обращения: 20.01.2021).
8. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва : федер. закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 22, ст. 2659.
9. Дополнительные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам. Выборы в субъектах Российской Федерации. Единый день голосования 8 сентября 2019 года. Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М. : Весь Мир, 2020. 344 с.
10. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве : федер. закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 21. Ст. 3231.
11. Оглашены итоги онлайн-голосования по поправкам в Конституцию. URL: <https://www.rbc.ru/politics/01/07/2020/5efccdb09a7947b892449d6a> (дата обращения: 10.01.2021).
12. Головин А. Г. О перспективах кодификации избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3. С. 3–6.
13. Lei 10.408-02 Sobre Voto Electronico 2002 (Law about electronic voting). URL: <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/lei10408.htm> (дата обращения: 10.01.2021).

References

1. Danelian T. Ya. *Informatsionnye tekhnologii v iurisprudentsii (IT v iurisprudentsii) : uchebno-metodicheskiy kompleks* [Information Technology in Jurisprudence (IT in Jurisprudence): Educational and Methodological Complex]. Moscow, Publishing Center EAOI, 2009. 284 p. (in Russian).
2. On information, information technologies and protection of information. Federal Law 149-FZ of 27.07.2006 (an edition of 08.06.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt. 1), art. 3448; 2020, no. 24, art. 3751 (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 basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation. Federal Law 67-FZ of 12.06.2002 (an edition of 23.05.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253; 2020, no. 21, art. 3232 (in Russian).
5. On the State Automated System of the Russian Federation "Elections". Federal Law 20-FZ of 10.01.2003 (an edition of 12.03.2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2003, no. 2, art. 172; 20214, no. 11, art. 1098 (in Russian).
6. On the Procedure for using video surveillance and broadcasting images, broadcasting images on the Internet, as



well as storing relevant video recordings at the elections of the President of the Russian Federation 18 March 2018. Resolution of the Central Election Commission of the Russian Federation of 20.12.2017 no. 116/943-7. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2018, no. 1 (in Russian).

7. *Podvedeny itogi raboty videonabliudeniia i GAS «Vybory» na vyborah Prezidenta RF* (The results of the work of video surveillance and GAS “Vybory” in the elections of the President of the Russian Federation have been summed up). Available at: <https://digital.gov.ru/ru/events/38046/> (accessed 20 January 2021) (in Russian).
8. On the experiment on the organization and implementation of remote electronic voting in the election of deputies of the Moscow City Duma of the seventh convocation. Federal Law 103-FZ of 29.05.2019. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019, no. 22, art. 2659 (in Russian).
9. *Dopolnitel'nye vybory deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii sed'mogo sozyva po odnomandatnym izbiratel'nyim okrugam. Vybory v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. Edinyi den' golosovaniia 8 sentiabria 2019 goda. Elektoral'naia statistika* [By-elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the seventh convocation in single-mandate constituencies. Elections in the constituent entities of the Russian Federation. Single voting day on September 8, 2019. Electoral statistics]. Moscow, Ves' Mir Publ., 2020. 344 p. (in Russian).
10. On the experiment on the organization and implementation of remote e-voting in the city of federal significance Moscow. Federal Law 152-FZ of 23.05.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 21, art. 3231 (in Russian).
11. *Oglasheny itogi onlain-golosovaniya po popravkam v Konstitutsiiu* (Results of online voting on amendments to the Constitution announced). Available at: <https://www.rbc.ru/politics/01/07/2020/5efccdb09a7947b892449d6a> (accessed 10 January 2021) (in Russian).
12. Golovin A. G. On the prospects of codification of electoral laws in the Russian Federation. *Electoral Legislation and Practice*, 2018, no. 3, pp. 3–6 (in Russian).
13. Lei 10.408-02 Sobre Voto Electronico 2002 (Law about electronic voting). Available at: <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/lei10408.htm> (accessed 10 January 2021).

Поступила в редакцию 25.01.2021, после рецензирования 10.02.2021, принята к публикации 12.02.2021
Received 25.01.2021, revised 10.02.2021, accepted 12.02.2021



Научная статья
УДК 342.565.2
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-223-231>

Содержание и формы участия Конституционного Суда РФ в правотворчестве



В. Б. Сычев

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

Сычев Виталий Борисович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, v.b.s.2@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5614-0019>

Аннотация. Введение. Органы конституционного контроля обеспечивают верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие конституций. При этом они также участвуют в правотворческой деятельности. Участие органов конституционного контроля в правотворческой деятельности может быть прямым или косвенным. Прямое участие органов конституционного контроля в правотворческой деятельности может быть двух видов: право законодательной инициативы и участие в правотворческой деятельности в связи с осуществлением конституционного контроля. Методологическую основу работы составили общенаучные и специально-юридические методы исследования. **Теоретический анализ.** В литературе обращается внимание на то, что решения органов конституционного контроля могут изменять условия общественной жизни. При этом авторы часто подчеркивают, что решения судов, признающие неконституционными те или иные нормы, имеют те же цели, что и нормативные акты. **Эмпирический анализ.** Конституционные суды осуществляют правотворчество особого рода, в рамках которого можно выделить несколько видов, такие как «позитивное», «негативное», «корректирующее» и «интерпретационное» правотворчество. «Позитивное» правотворчество связано с принятием нормативных актов, регулирующих деятельность конституционных судов. «Негативное» правотворчество заключается в признании тех или иных правовых норм или источников права неконституционными и лишении их юридической силы. Посредством «корректирующего» правотворчества конституционные суды не признают норму полностью неконституционной, а дают ее конституционно-правовое истолкование. «Интерпретационное» правотворчество заключается в уточнении правовых норм конституций. Органы конституционного контроля также могут давать рекомендации органам законодательной власти. **Результаты.** Органы конституционного контроля могут прямо или косвенно участвовать в правотворческой деятельности. В первом случае это возможно в порядке законодательной инициативы или в связи с осуществлением конституционного контроля в форме «позитивного», «негативного», «корректирующего» и «интерпретационного» правотворчества. Во втором случае органы конституционного контроля принимают специальные послания.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционное правосудие, конституционные суды, судебная власть, правотворчество

Для цитирования: Сычев В. Б. Содержание и формы участия Конституционного Суда РФ в правотворчестве // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 223–231. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-223-231>

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

Article
<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-223-231>

Content and forms of participation of the Constitutional Court of the Russian Federation in lawmaking

V. B. Sychev

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia
Vitalii B. Sychev, v.b.s.2@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5614-0019>

Abstract. Introduction. The judicial constitutional review authorities ensure the supremacy and direct application of the constitutions. They also participates in lawmaking activities. Constitutional review authorities can participate in lawmaking activities directly or circumstantially. There are two kinds of the direct participation of such authorities in lawmaking activities: legislative initiative and participation in lawmaking activities in connection with the implementation of the constitutional review. The methodology of research is based on general scientific and special legal research methods. **Theoretical analysis.** Some authors note that the decisions of the constitutional review authorities can modify conditions of public life. Authors often emphasize that court decisions that rules certain norms as unconstitutional



have the same goals as statutory acts. **Empirical analysis.** Constitutional courts administer a special kind of lawmaking, such as “positive”, “negative”, “adjusting” and “interpretative” lawmaking. “Positive” lawmaking is connected with the adoption of statutory acts, which regulate the activities of the constitutional courts. “Negative” lawmaking consists in ruling certain legal norms and sources of law unconstitutional and making them void. By means of “adjusting” lawmaking constitutional courts do not rule the norms as completely unconstitutional, but constitutionally interpret them. “Interpretative” lawmaking consists in clarifying legal norms of constitutions. The constitutional review authorities may also provide recommendations to the legislative authorities. **Results.** The constitutional review authorities can directly participate in lawmaking activities as a legislative initiative or in connection with the implementation of the constitutional control as “positive”, “negative”, “adjusting” and “interpretative” lawmaking. Circumstantial participation of such authorities in lawmaking activities is administered by adopting special messages.

Keywords: constitutional review, constitutional justice, constitutional courts, judicial power, lawmaking

For citation: Sychev V. B. Content and forms of participation of the Constitutional Court of the Russian Federation in lawmaking. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 1, pp. 223–231 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-2-223-231>

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

Введение

Основным направлением деятельности органов конституционного контроля является обеспечение конституционности, верховенства и высшей юридической силы конституций. Органы конституционного контроля также участвуют в правотворческой деятельности. Следует отметить, что их участие в правотворческой деятельности тесно связано с обеспечением конституционности, верховенства, высшей юридической силы и прямого действия конституций.

Участие органов конституционного контроля в осуществлении правотворческой деятельности может быть прямым или косвенным. При прямом участии в правотворческой деятельности органы конституционного контроля осуществляют деятельность, непосредственно направленную на принятие, изменение или прекращение действия правовых норм, а при косвенном – влияют на осуществление такой деятельности. Косвенное участие в правотворческой деятельности может проявляться, например, в принятии посланий, содержащих общие представления о направлениях развития правотворческой деятельности.

Можно выделить два вида прямого участия органов конституционного контроля в осуществлении правотворческой деятельности: право законодательной инициативы и участие в правотворческой деятельности в связи с осуществлением конституционного контроля. В первом случае, во-первых, органы конституционного контроля участвуют только во внесении законодательной инициативы (и, возможно, в ее рассмотрении органами законодательной власти), а само принятие, изменение или отмена правовых норм осуществляется законодательными органами, а, во-вторых, законодательная инициатива органов конституционного контроля (как и иных субъектов права законодательной

инициативы) не является обязательной для парламента, поскольку он может отклонить такую законодательную инициативу.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы анализа, синтеза, системно-структурный метод, функциональный метод, обобщение, классификация и специально-юридические методы: формально-юридический и сравнительно-правовой.

Теоретический анализ

Следует отметить, что решения органов конституционного контроля способны в той или иной степени изменять условия общественной жизни, что также может приводить к возникновению, изменению или отмене тех или иных правовых норм, на что, в частности, обращал внимание Н. В. Витрук [1, с. 142–143].

А. П. Альбов отмечает, что история зафиксировала несколько способов совершенствования государством юридической формы выражения правил поведения: официальное признание конкретного общественного отношения юридическим, т.е. его оценка как правового, субъекты которого связаны взаимными правами и обязанностями, официальное признание государством уже сложившегося обычая как юридической нормы и конкретного источника субъективных прав и обязанностей, формулирование государством правила поведения, фиксирующего объективные тенденции и отношения, объявление норм общеобязательными [2, с. 15].

М. В. Кучин отмечает, что общепризнанной в теории права является точка зрения, согласно которой принятие нормативного правового акта направлено на установление, изменение или отмену правовых норм. Если основываться на этой посылке, то можно прийти к однозначному выводу о том, что решения высших судебных органов в случаях выявления несоответствия



отдельных нормативных положений конституции, законам либо неполноты, пробельного характера правового регулирования преследуют те же цели, что и принятие нормативного акта. Следует также особо подчеркнуть, что для Конституционного Суда РФ характерно не только так называемое негативное нормотворчество, в результате которого те или иные нормы лишаются юридической силы, что с точки зрения правовых последствий мало чем отличается от их отмены ввиду утраты ими основного своего качества – нормативности, но и позитивное нормотворчество, благодаря которому правовая система обретает новые нормы [3, с. 132–133]. М. В. Кучин также выделяет следующие формы судебного правотворчества: восполнение пробелов, судебный нормоконтроль, установление полномочий и управление судебной деятельностью [3, с. 179–184].

М. Ю. Осипов выделяет такие виды правотворчества, как казуальное правотворчество, когда возникает необходимость разрешения конкретного юридического дела или группы дел, и это требует принятия, изменения или отмены соответствующей нормы права, и абстрактное правотворчество, когда принятие, изменение или отмена соответствующей нормы права не вызваны необходимостью разрешения конкретного юридического дела [4, с. 37].

Эмпирический анализ

В связи с осуществлением конституционного контроля конституционные суды осуществляют правотворчество особого рода, которое носит не рекомендательный, а обязательный характер, т. е. непосредственно прекращают или изменяют действие правовых норм, а иногда и создают их. При этом можно выделить несколько видов деятельности конституционных судов в сфере правотворчества в связи с осуществлением конституционного контроля: «позитивное» правотворчество, «негативное» правотворчество, «корректирующее» правотворчество и «интерпретационное» правотворчество.

Первым и, наверное, наиболее очевидным, хотя и несколько специфическим видом правотворчества конституционных судов в связи с осуществлением конституционного контроля является прямое или «позитивное» правотворчество, заключающееся в принятии нормативных актов, регулирующих деятельность самих судов, например, регламентов, инструкций, положений. Согласно ч. 5 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» по вопросам своей внутренней деятельности

Конституционный Суд РФ принимает Регламент Конституционного Суда РФ [5]. Следует отметить, что правотворчество подобного рода не подразумевает непосредственного осуществления конституционного контроля, но создает условия для его осуществления. Акты конституционных судов по вопросам их ведения можно классифицировать по кругу лиц, на которых они распространяются: на носящие общеобязательный характер и являющиеся обязательными только для судей и сотрудников органов конституционного контроля. По сфере регулирования акты конституционных судов можно подразделить на регламенты органов конституционного контроля, например Регламент Конституционного Суда РФ [6], которые всесторонне регулируют деятельность конституционных судов, и нормативные акты, регулирующие отдельные аспекты такой деятельности, например инструкции по делопроизводству (Инструкция по делопроизводству в Конституционном Суде Российской Федерации [7]) и иные акты.

Непосредственно при осуществлении конституционного контроля органы конституционного контроля могут осуществлять «негативное» правотворчество, которое заключается в признании тех или иных правовых норм или источников права не соответствующими конституции и тем самым лишении их юридической силы.

Следует отметить, что согласно п. 2 ч. 1 ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ может принять решение о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ [5].

Примером подобного рода может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 17.09.1993 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года и от 26 марта 1993 года...», согласно которому ряд норм в части указания на невозможность совместного проживания граждан Северо-Осетинской ССР ингушской и осетинской национальностей признан не соответствующим Конституции РФ с точки зрения разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и республиками в составе РФ [8].

Другим примером «негативного» правотворчества может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-



сийской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова», в котором правовая норма признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой ей установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан РФ, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений [9].

Следует отметить, что решения Конституционного Суда РФ о признании тех или иных норм не соответствующими Конституции РФ действуют непосредственно. КС РФ отметил, что положения конституций субъектов РФ утратили силу непосредственно на основании решений Конституционного Суда РФ, без каких-либо отменяющих их специальных решений органов государственной власти субъектов РФ и, следовательно, более не являются составной частью правовой системы РФ (и правовой системы соответствующих субъектов РФ как ее элемента) [10].

Конституционный Суд РФ также обращал внимание на то, что утрата законом юридической силы возможна лишь в результате признания его неконституционным. Такое решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, и потому отмена не соответствующего Конституции РФ закона органом, его принявшим, не требуется, так как этот закон считается отмененным, т.е. недействительным, с момента оглашения постановления Конституционного Суда РФ [11].

В последнее время стало возможным выделение и иных видов правотворчества органов конституционного контроля кроме «негативного». Одним из таких видов является правотворчество, которое можно назвать «корректирующим». При осуществлении такого правотворчества органы конституционного контроля не признают ту или иную правовую норму полностью неконституционной, а дают конституционно-правовое истолкование такой нормы. При этом сама норма может быть признана частично неконституционной или конституционной. «Корректирующее» правотворчество заключается в конституционно-правовом истолковании проверяемой правовой нормы, доводящем ее до уровня конституционных требований, признании правовой нормы конституционной в данном органе конституционного контроля истолкования. Следует отметить, что «корректирующее»

правотворчество может иметь место при проверке конституционности отдельных правовых норм, но не источников права.

Необходимо обратить внимание на то, что согласно п. 1.1 ч. 1 ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» КС РФ может принять решение о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции РФ в данном Конституционным Судом РФ истолковании [5].

Примером такого правотворчества может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан», которым правовая норма в той части, в какой она при оценке пенсионных прав застрахованных лиц по состоянию на 1 января 2002 г. путем их конвертации (преобразования) в расчетный пенсионный капитал исключала льготный (кратный) порядок исчисления общего трудового стажа и не позволяла учитывать в общем трудовом стаже некоторые периоды общественно полезной деятельности, включавшиеся в него ранее действовавшим законодательством, признана не противоречащей Конституции РФ. При этом Конституционный Суд РФ отметил, что данная норма – по своему конституционно-правовому смыслу в системе норм – не может служить основанием для ухудшения условий реализации права на пенсионное обеспечение, поскольку не препятствует гражданину осуществить оценку приобретенных им до 1 января 2002 г. пенсионных прав, в том числе в части, касающейся исчисления трудового стажа и размера пенсии по нормам ранее действовавшего законодательства [12].

Другим примером подобного рода может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.2020 № 25-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. А. Сысоева», согласно которому правовая норма признана не противоречащей Конституции РФ в той мере, в какой она по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает заключения с работником срочного трудового договора (в том числе многократного заключения такого договора на выполнение работы по одной



и той же должности (профессии, специальности)) в целях обеспечения исполнения обязательств работодателя по заключенным им гражданско-правовым договорам об оказании услуг, относящихся к его уставной деятельности, а также последующего увольнения работника в связи с истечением срока трудового договора, если срочный характер трудовых отношений обусловлен исключительно ограниченным сроком действия указанных гражданско-правовых договоров [13].

Еще одной формой правотворчества органов конституционного контроля, отличающейся от «негативного», можно назвать «интерпретационное» правотворчество. Оно заключается в уточнении правовых норм. Правотворчество такого рода осуществляется органами конституционного контроля в отношении конституций. «Интерпретационное» правотворчество заключается в уточнении правовых норм конституций, т. е. нормативных актов, на соответствие которым органы конституционного контроля проверяют объекты конституционного контроля.

Следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 106 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений [5].

Н. С. Бондарь указывает на то, что решения Конституционного Суда «обволакивают» Конституцию, составляя вместе с ней особый вид конституционных источников права [14, с. 75, 79].

Примером «интерпретационного» правотворчества может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации», согласно которому из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к главам 3–8 Конституции РФ вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта – закона РФ о поправке к Конституции РФ [15].

Еще одним примером «интерпретационного» правотворчества может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации», в соответствии с которым

общее число депутатов Государственной Думы следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы ст. 95 (ч. 3) Конституции РФ, – 450 депутатов, так как цель установления в ст. 95 Конституции Российской Федерации числа мандатов в Совете Федерации и Государственной Думе – обеспечение представительного характера высшего законодательного органа РФ [16].

Необходимо обратить внимание на то, что правотворчество осуществляется органами конституционного контроля при реализации многих, но не всех их полномочий. К полномочиям, при осуществлении которых может иметь место правотворчество, можно отнести рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними; дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров, споров о компетенции; дел о соответствии Конституции РФ законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод и по запросам судов; дел о соответствии Конституции вопроса, выносимого на референдум РФ в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума РФ. При толковании конституций может осуществляться только «интерпретационное» правотворчество, так как толкование не подразумевает проверки тех или иных правовых норм или нормативных актов.

Следует отметить, что конституционный контроль может быть как предварительным, так и последующим. При осуществлении последующего конституционного контроля правотворчество органа конституционного контроля может проявляться в виде признания уже принятых правовых норм неконституционными, или конституционными в данном органе конституционного контроля истолковании, или в признании источников права неконституционными. В случае предварительного конституционного контроля возникают определенные проблемы, связанные с тем, что если правовая норма или источник права еще не вступили в силу, то может быть проблематичным отнесение признания такой нормы или источника неконституционными к правотворчеству. В то же время представляется, что воспрепятствование вступлению правовой нормы или источника права в силу все же оказывает влияние на правовое регулирование и должно относиться к правотворчеству (хотя и весьма специфическому).

Следует отметить, что согласно п. 5.2 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»



Федерации» Конституционный Суд РФ по запросу Президента РФ проверяет конституционность проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания Президентом РФ, законов субъекта РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) [5].

Конституционный контроль также может быть постановляющим и консультативным. В первом случае возможно «негативное» или «корректирующее» правотворчество. Во втором случае правотворчество носит специфический характер и заключается в возможности дачи рекомендаций органу законодательной власти и сближается с законодательной инициативой.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ может давать законодателю обязательные для исполнения предписания. Согласно п. 12 ч. 1 ст. 75 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в решении Конституционного Суда РФ, излагаемом в виде отдельного документа, в зависимости от характера рассматриваемого вопроса могут содержаться следующие сведения: порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования [5].

В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. С. Лымарь», в котором отмечено, что «федеральному законодателю надлежит внести в Уголовно-процессуальный кодекс РФ изменения, обеспечивающие женщинам реализацию права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, как это право определено Конституцией РФ, на основе принципов юридического равенства и равноправия и без какой бы то ни было дискриминации» [17].

Позднее Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11.05.2017 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда» вернулся к этому вопросу и указал, что федеральному законодателю надлежит внести в Уголовно-процессуальный кодекс РФ изменения, обеспечивающие женщинам, обвиняемым в совершении

преступлений, за которые в качестве наиболее строгого вида наказания предусматривается пожизненное лишение свободы или смертная казнь, реализацию права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей наравне с мужчинами, уголовные дела по обвинению которых в совершении таких преступлений при тех же условиях могут быть рассмотрены судом с участием присяжных заседателей [18].

Результаты

Таким образом, следует отметить, что органы конституционного контроля могут участвовать в правотворческой деятельности как прямо, так и косвенно. При этом прямое участие органов конституционного контроля в правотворческой деятельности возможно как в порядке законодательной инициативы, так и в связи с осуществлением конституционного контроля. Последнее может иметь место в виде «позитивного» правотворчества, в рамках которого конституционные суды могут принимать нормативные правовые акты по вопросам своего ведения; «негативного» правотворчества, в рамках которого органы конституционного контроля признают те или иные правовые нормы или источники права неконституционными полностью или в части, что влечет утрату такими нормами или источниками права юридической силы; «корректирующего» правотворчества, в рамках которого органы конституционного контроля могут выявлять конституционно-правовой смысл проверяемых правовых норм, доводя их до уровня конституционных требований, и признавать их конституционными в данном органами конституционного контроля истолковании; «интерпретационного» правотворчества, в рамках которого конституционные суды могут выявлять смысл правовых норм, содержащихся в конституциях. Кроме этого, органы конституционного контроля могут давать законодателю обязательные для исполнения предписания. Косвенной формой участия конституционных судов в правотворческой деятельности может быть принятие посланий, в которых выражаются общие представления о тех или иных направлениях развития правотворческой деятельности.

Список литературы

1. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. 592 с.



2. Правотворчество : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. П. Альбова, С. В. Николюкина. М. : Юрайт, 2019. 254 с.
3. Кучин М. В. Судебное нормотворчество : концептуальные основы. М. : Юрайт, 2020. 275 с.
4. Осипов М. Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М. : РИОР, 2015. 219 с.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // Собр законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447 ; 2020. № 46, ст. 7196.
6. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (ред. от 17.12.2020) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 4.
7. Инструкция по делопроизводству в Конституционном Суде Российской Федерации (утверждена приказом Председателя Конституционного Суда Российской Федерации от 23.10.2018 № 30) // Конституционный Суд Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Instruction/Pages/default.aspx> (дата обращения: 31.01.2021).
8. По делу о проверке конституционности постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года «О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии» и от 26 марта 1993 года «О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18–20 марта 1993 года» : постановление Конституционного Суда РФ от 17.09.1993 № 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.
9. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 43, ст. 5622.
10. По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 № 65-О // Собр законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20, ст. 2059.
11. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16, ст. 1774.
12. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 6, ст. 45.
13. По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. А. Сысоева : постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.2020 № 25-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 21, ст. 3375.
14. Бондарь Н. С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75–85.
15. По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 45, ст. 4408.
16. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 16, ст. 1451.
17. По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. С. Лымарь : постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 10, ст. 1476.
18. По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.2017 № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 21, ст. 3067.



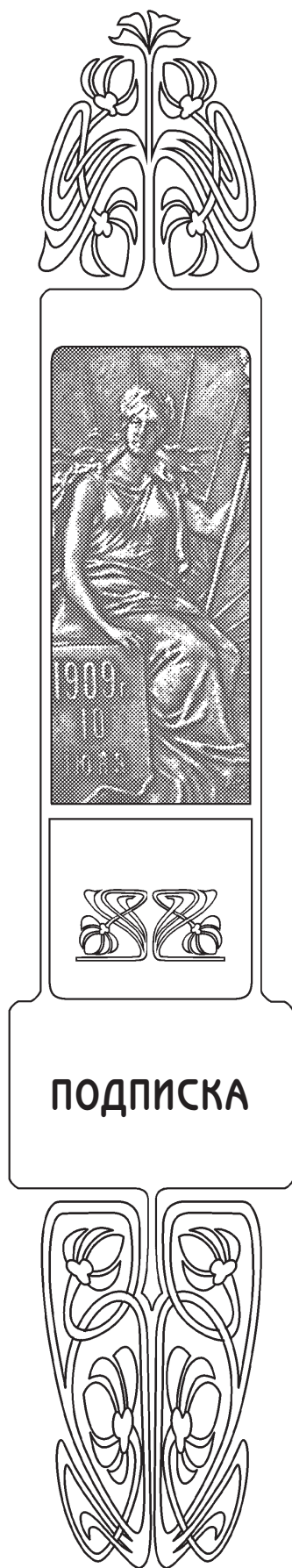
References

1. Vitruk N. V. *Konstitutsionnoe pravosudie. Sudebno-konstitutsionnoe pravo i process* [Constitutional Justice. Judicial and Constitutional Law and Procedure]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2012. 592 p. (in Russian).
2. A. P. Al'bov, S. V. Nikoljukin, eds. *Pravotvorchestvo: uchebnoe posobie dlya bakalavriata i magistratury* [Lawmaking: A Textbook for Bachelor's and Master's degrees]. Moscow, Jurajt Publ., 2019. 254 p. (in Russian).
3. Kuchin M. V. *Sudebnoe normotvorchestvo: kontseptual'nye osnovy* [Judicial Lawmaking: A Conceptual Framework]. Moscow, Jurajt Publ, 2020. 275 p. (in Russian).
4. Osipov M. Yu. *Poniatie i sootnoshenie pravovogo regulirovaniya i pravotvorchestva* [The Concept and Correlation of Legal Regulation and Lawmaking]. Moscow, RIOR Publ, 2015. 219 p. (in Russian).
5. On the Constitutional Court of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 1-FKZ of 21.07.1994 (an edition of 09.11.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1994, no. 13, art. 1447; 2020, no. 46, art. 7196 (in Russian).
6. Rules of the Constitutional Court of the Russian Federation (as in force on 17.12.2020). *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 2016, no. 4 (in Russian).
7. Instruction for proceedings in the Constitutional Court of the Russian Federation (approved by the order of the Constitutional Court of the Russian Federation Chief Judge no. 30 of 23.10.2018). *Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii* (Constitutional Court of the Russian Federation. Site). Available at: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Instruction/Pages/default.aspx> (accessed 31 January 2021) (in Russian).
8. In the Case of Verification of Constitutionality of the Resolutions of the Supreme Soviet of the North Ossetian Soviet Socialist Republic of March 6, 1993 "On the Program for a Comprehensive Solution to the Problem of Refugees, Internally Displaced Persons and Persons Who Left the Territory of North Ossetia" and of March 26, 1993 "On the Negotiations of the Official Delegations of the North Ossetian Soviet Socialist Republic and the Ingush Republic of March 18–20, 1993". Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 17-P of 17.09.1993. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 1994, no. 6 (in Russian).
9. In the Case of Verification of Constitutionality of Subparagraph "a" of Paragraph 3.2 of Article 4 of the Federal Law "On Fundamental Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation", part one of Article 10 and Part Six of Article 86 of the Criminal Code of the Russian Federation in Connection With Complaints of Citizens G. B. Egorov, A. L. Kazakov, I. Yu. Kravtsov, A. V. Kupriyanov, A. S. Latypov and V. Yu. Sinkov. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 20-P of 10.10.2013. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 43, art. 5622 (in Russian).
10. At the Procedural Request of the Plenipotentiary Envoy of the President of the Russian Federation to the Volga Federal District for an Official Explanation of the Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 27, 2000 at the Request of a Group of Deputies of the State Duma to verify Compliance with the Constitution of the Russian Federation of Certain Provisions of the Constitutions of the Republic of Adygea, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Ingushetia, the Republic of Komi, the Republic of North Ossetia-Alania and the Republic of Tatarstan. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 65-O of 19.04.2001. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2001, no. 20, art. 2059 (in Russian).
11. In the Case of Verification of Constitutionality of Certain Provisions of Paragraph 2 of Article 1, Paragraph 1 of Article 21 and Paragraph 3 of Article 22 of the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" in Connection with the Request of the Judicial Chamber for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 6-P of 11.04.2000. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2000, no. 16, art. 1774 (in Russian).
12. In the Case of Verification of Constitutionality of Certain Provisions of Article 30 of the Federal Law "On Labor Pensions in the Russian Federation" in Connection With the Requests of Groups of Deputies of the State Duma, as well as the State Assembly (Il Tumen) of the Republic of Sakha (Yakutia), the Duma of the Chukotka Autonomous Okrug and the Complaints of a Number of Citizens. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 2-P of 29.01.2004. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 6, art. 45 (in Russian).
13. In the Case of Verification of Constitutionality of the Eighth Paragraph of the First Part of Article 59 of the Labor Code of the Russian Federation in Connection with the Complaint of the Citizen I. A. Sysoev. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 25-P of 19.05.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 21, art. 3375 (in Russian).
14. Bondar' N. S. Normative and doctrinal nature of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as sources of law. *Journal of Russian Law*, 2007, no. 4, pp. 75–85 (in Russian).



15. In the Case of the Interpretation of Article 136 of the Constitution of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 12-P of 31.10.1995. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1995, no. 45, art. 4408 (in Russian).
16. In the Case of the Interpretation of Articles 103 (Part 3), 105 (Parts 2 and 5), 107 (Part 3), 108 (Part 2), 117 (Part 3) and 135 (Part 2) of the Constitution of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 2-P of 12.04.1995. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1995, no. 16, art. 1451 (in Russian).
17. In the Case of Verification of Constitutionality of Paragraph 1 of Part Three of Article 31 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in connection with the Complaint of a Citizen A. S. Lymar'. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 6-P of 25.02.2016. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2016, no. 10, art. 1476 (in Russian).
18. In the Case of Verification of Constitutionality of Paragraph 1 of Part Three of Article 31 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in connection with the Request of the Leningrad Regional Court. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 13-P of 11.05.2017. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2017, no. 21, art. 3067 (in Russian).

Поступила в редакцию 06.02.2021, после рецензирования 15.02.2021, принята к публикации 20.02.2021
Received 06.02.2021, revised 15.02.2021, accepted 20.02.2021



Подписка на 2021 год

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

Журнал выходит 4 раза в год

Цена свободная

Оформить подписку онлайн можно
в интернет-каталоге «Пресса по подписке» (www.akc.ru)

Адрес Издательства

Саратовского университета (редакции):

410012, Саратов, Астраханская, 83
Тел.: +7 (845-2) 51-45-49, 52-26-89
Факс: +7 (845-2) 27-85-29
E-mail: izdat@sgu.ru

Адрес редколлегии серии:

410012, Саратов, Астраханская, 83,
СГУ имени Н. Г. Чернышевского,
экономический факультет
Тел./факс: +7 (845-2) 22-51-38
E-mail: sgu-eup@rambler.ru
юридический факультет
Тел./факс: +7 (845-2) 22-51-17
E-mail: kulikovasveta@inbox.ru
Website: <https://eup.sgu.ru>