

ISSN: 2411-7897  
e-ISSN: 2500-3534

# ВЕСТНИК

## ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

2022. Том 8. № 4 (32)

Журнал основан в 1998 г.

---

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-72158 выдано 29 декабря 2017 г.  
(ранее: ПИ № ФС77-60412 от 29 декабря 2014 г.) Федеральной службой по надзору  
в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

---

Издание включено в Перечень рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций  
на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук

---

#### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

*Л. М. Симонова*, д. э. н., проф.

#### Заместители главного редактора:

*Е. В. Андрианова*, к. с. н., доц.; *Л. В. Зайцева*, д. ю. н., доц.;

*К. А. Захарова*, к. э. н.

#### Контактная информация:

Издатель:  
ТюмГУ-Press

Адрес издателя и редакции:  
625003, г. Тюмень,  
ул. Володарского, 6  
[vestnik-social-r@utmn.ru](mailto:vestnik-social-r@utmn.ru)  
☎ +7 (3452) 59-75-34, 59-74-81

Печатная версия журнала  
распространяется по подписке:  
Каталог Российской прессы  
(индекс ПА249)

Журнал выходит 4 раза в год

Публикация статей для авторов  
бесплатна. Прием статей:  
[vestnik-social-r@utmn.ru](mailto:vestnik-social-r@utmn.ru)

Информация для авторов:  
<http://vestnik.utmn.ru>

Электронный вариант журнала  
находится в открытом доступе:  
<http://www.e-library.ru>  
<http://vestnik.utmn.ru>

Учредитель: ФГАОУ ВО «Тюменский  
государственный университет»,  
625003, г. Тюмень, ул. Володарского, 6

© Вестник Тюменского государственного университета.  
Социально-экономические и правовые исследования, 2022  
(Вестник Тюменского государственного университета, 1998-2014)  
<http://vak.ed.gov.ru/87>



## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Симонова Людмила Михайловна доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой мировой экономики и международного бизнеса ТюмГУ
- Андрианова Елена Владимировна кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой общей и экономической социологии ТюмГУ, старший научный сотрудник Западно-Сибирского филиала Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН
- Давыденко Владимир Александрович доктор социологических наук, профессор кафедры менеджмента, маркетинга и логистики, начальник Научно-исследовательского центра ТюмГУ
- Акулич Мария Михайловна доктор социологических наук, профессор кафедры общей и экономической социологии ТюмГУ
- Акихиро Ишикава профессор университета Чюо (Токио, Япония)
- Казьмерчик Ежи кандидат экономических наук, PhD, Государственный экономический университет в Познани (Познань, Польша)
- Костко Наталья Анатольевна доктор социологических наук, профессор кафедры общей и экономической социологии ТюмГУ
- Ромашкина Гульнара Фатыховна доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой математических методов, информационных технологий и систем управления в экономике ТюмГУ
- Собкин Владимир Самуилович доктор психологических наук, профессор, академик РАО, директор Института социологии образования РАО
- Джунсо Сонг доктор наук, профессор Института российских исследований Университета иностранных языков Хангук (Сеул, Южная Корея)
- Зайцева Лариса Владимировна доктор юридических наук, заведующая кафедрой трудового права и предпринимательства ТюмГУ
- Клеандров Михаил Иванович доктор юридических наук, член-корреспондент РАН, судья Конституционного Суда Российской Федерации
- Комиссарова Елена Генриховна доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права ТюмГУ
- Смахтин Евгений Владимирович доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и процесса ТюмГУ
- Чеботарев Геннадий Николаевич доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ТюмГУ
- Ярвелейд Пезтер доктор юриспруденции, профессор Таллиннского университета (Таллин, Эстония)
- Захарова Кристина Алексеевна кандидат экономических наук, заведующий кафедрой экономики и финансов, ТюмГУ
- Гамукин Валерий Владимирович кандидат экономических наук, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита ТюмГУ
- Драшкович Веселин Душанович доктор экономических наук, профессор Университета Черногории (Котор, Черногория)
- Крайсинг Фолькмар доктор экономики, профессор, консультант Кенийского университета Таита Тавета
- Руденко Дмитрий Юрьевич кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе Финансово-экономического института ТюмГУ
- Шилова Любовь Федоровна доктор экономических наук, профессор кафедры учета, анализа и аудита ТюмГУ
- Авдеев Дмитрий Александрович кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права ТюмГУ, ответственный секретарь
- Матейкович Максим Станиславович доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой базовой кафедры правосудия ТюмГУ, судья Второго кассационного суда общей юрисдикции (Москва)
- Сумачев Алексей Витальевич доктор юридических наук, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин ТюмГУ

TYUMEN STATE UNIVERSITY

# HERALD

SOCIAL, ECONOMIC, AND LAW RESEARCH

2022. Vol. 8. No. 4 (32)

The journal was founded in 1998

---

The certificate of registration PI No. FS77-72158 issued on 29 December 2017  
(prev. PI No. FS77-60412 on 29 December 2014) by RF Press Committee

---

This journal is included in the list of leading peer-reviewed journals published  
in the Russian Federation disseminating the most notable findings of postgraduate research

---

**EDITOR-IN-CHIEF:**

*L. M. Simonova*, Dr. Sci. (Econ.), Prof.

**Deputy Editors-in-Chief:**

*E. V. Andrianova*, Cand. Sci. (Soc.), Assoc. Prof.; *L. V. Zaytseva*, Dr. Sci. (Jur.), Assoc. Prof.;

*K. A. Zakharova*, Cand. Sci. (Econ.)

**EDITORIAL BOARD**

*M. M. Akulich*, Dr. Sci. (Soc.), Prof.  
*E. V. Andrianova*, Cand. Sci. (Soc.), Assoc. Prof.  
*V. A. Davydenko*, Dr. Sci. (Soc.), Prof.  
*A. Ishikava*, Prof. (Japan)  
*J. Kaźmierczyk*, Cand. Sci. (Econ.), PhD (Poland)  
*N. A. Kostko*, Dr. Sci. (Soc.), Prof.  
*G. F. Romashkina*, Dr. Sci. (Soc.), Prof.  
*V. S. Sobkin*, Dr. Sci. (Psychol.), Prof.,  
academician (RAE)  
*J. Song*, PhD in History, Prof.  
*M. I. Kleandrov*, Dr. Sci. (Jur.), corr. member (RAS)  
*E. G. Komissarova*, Dr. Sci. (Jur.), Prof.  
*Ye. V. Smakhtin*, Dr. Sci. (Jur.), Prof.  
*G. N. Chebotaryov*, Dr. Sci. (Jur.), Prof.  
*P. Järvelaid*, Dr. of Jurisprudence, Prof.  
*V. V. Gamukin*, Cand. Sci. (Econ.), Prof.  
*V. D. Drašković*, Dr. Sci. (Econ.), Prof.  
*V. Kreising*, Dr. of Economy, Prof.  
*D. Yu. Rudenko*, Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.  
*L. F. Shilova*, Dr. Sci. (Econ.), Prof.  
*D. A. Avdeev*, Cand. Sci. (Jur.), Assoc. Prof. —  
executive secretary

**Contact information:**

*Publisher:*  
UTMN-Press

*Publisher and editorial address:*  
6 Volodarskogo St.,  
Tyumen, 625003, Russia  
vestnik-social-r@utmn.ru  
☎ +7 (3452) 59-75-34, 59-74-81

*Subscription to the printed edition of the journal:*  
No. IIA249 in the Russian Post catalogue

**The journal is released 4 times a year**

*No publication charges.*

*For article submission or any requests contact:*  
vestnik-social-r@utmn.ru  
<http://vestnik.utmn.ru>

*E-version of the journal can be accessed at:*  
<http://www.e-library.ru>  
<http://vestnik.utmn.ru>

*Founded by the University of Tyumen:*  
6 Volodarskogo St., Tyumen, 625003, Russia

**В НОМЕРЕ:**

**СОЦИОЛОГИЯ**

Апенько С. Н.

**Цифровые компетенции команд проектов трансформации университетов разных стран** ..... 6

Давыденко В. А., Данилова Е. П.,  
Портняга Е. М.

**Социально-экономические последствия банкротства физических лиц** ..23

Телепаева Д. Ф., Тарасова А. Н.,  
Певная М. В.

**Партнерство государства и некоммерческого сектора как объект социологических исследований: библиометрический анализ актуальных трендов в мировом научном сообществе** ..... 65

**ПРАВО**

Васильев С. А.

**Новеллы современного отечественного законодательства в сфере геномной терапии и перспективы их внедрения в повседневную жизнь**..... 82

Федорец М. Н.

**Современное государственно-территориальное устройство Российской Федерации: правовые проблемы отечественного федерализма** ..... 97

Савоськин А. В., Курятников В. В.,  
Мещерягина В. А.

**Перспективы нормоконтроля в субъектах РФ после поправок 2020 г. к Конституции РФ** ..... 113

Саленко А. В.

**Одиночный пикет в России и Германии: конституционно-правовое изменение** ..... 131

Карасев А. Т., Руколеев В. А.

**Пассивная форма реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти** ..... 145

**ЭКОНОМИКА**

Демидова С. Е., Блошенко Т. А.

**Анализ мер поддержки системообразующих организаций в период пандемии** ..... 160

Барциц А. Д.

**Обзор и оценка мер социальной политики в зарубежных странах и в России в условиях COVID-19** ..... 182

**ОБЗОР**

Скипин Д. Л., Кольцова Т. А.

**Научный обзор материалов третьего всероссийского форума в Тюмени по экономической безопасности** ..... 198

CONTENTS

SOCIOLOGY

Apenko S. N.  
**Digital competencies of university transformation project teams from different countries** .....6

Davydenko V. A., Danilova E. P., Portnyaga E. M.  
**Socio-economic consequences of bankruptcy of individuals** .....23

Telepaeva D. F., Tarasova A. N., Pevnaya M. V.  
**Partnership between government and non-profit sector as an object of sociological research: Bibliometric analysis of current trends in the global scientific community** .....65

LAW

Vasiliev S. A.  
**Novels of modern domestic legislation in the field of genomic therapy and the prospects for its implementation in everyday life**.....82

Fedorets M. N.  
**Modern state-territorial structure of the Russian Federation: legal problems of domestic federalism**.....97

Savoskin A. V., Kuriatnikov V. V., Meshcheryagina V. A.  
**Prospects for normative control in the subjects of the Russian Federation after the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation**..... 113

Salenko A. V.  
**Single picket in Russia and Germany: Constitutional and legal dimension**..... 131

Karasev A. T., Rukoleev V. A.  
**Passive form of implementing the principle of information openness in the activities of public authorities** ..... 145

ECONOMICS

Demidova S. E., Bloshenko T. A.  
**Analysis of support measures for strategic organizations during the pandemic**..... 160

Bartsits A. D.  
**Review and evaluation of social policy measures in foreign countries and in Russia in the context of COVID-19** ..... 182

OVERVIEW

Skipin D. L., Koltsova T. A.  
**Scientific review of the materials of the third national forum on economic security in Tyumen** ..... 198

## СОЦИОПОГИЯ

Светлана Николаевна АПЕНЬКО<sup>1</sup>

УДК 331

### ЦИФРОВЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ КОМАНД ПРОЕКТОВ ТРАНСФОРМАЦИИ УНИВЕРСИТЕТОВ РАЗНЫХ СТРАН\*

<sup>1</sup> доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента и маркетинга,  
Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского  
apenkosn@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7618-3961

#### Аннотация

На данный момент многие авторы исследуют вопросы цифровизации университетов и необходимости развития цифровых компетенций. Также активно обсуждается важность перевода проектной деятельности на цифровую платформу. Однако проблема отсутствия обоснованных цифровых компетенций для команд проектов трансформации университетов актуальна и пока не решена в полной мере во многих странах. В соответствии с этой целью излагаемого в статье исследования стало выявление совокупности цифровых компетенций, наиболее значимых для выполнения проектов трансформации университетов разных стран. Научная гипотеза, проверяемая в процессе исследования, звучит как предположение о том, что для успешности проектов трансформации требуется определенная совокупность цифровых компетенций членов команд и их значимость в общей структуре компетенций высока. Выводной гипотезой стало утверждение о том, что цифровые инструменты и соответствующие цифровые компетенции используются университетами на данный момент в недостаточной степени.

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 22-28-20359), <https://www.rscf.ru/project/22-28-20359/>

---

**Цитирование:** Апенько С. Н. Цифровые компетенции команд проектов трансформации университетов разных стран / С. Н. Апенько // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С.6-22.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-6-22

---

Исследование проведено в 2021-2022 гг. в два этапа с использованием методов полуструктурированного интервью и анкетирования<sup>1</sup>. Анкетный опрос проведен в четырех странах — в России, Грузии, Сербии, Иране. Анкетированием охвачено 203 эксперта — представителей университетов этих стран, имеющих богатый опыт проектной деятельности. Интервью проведено с 116 представителями административно-управленческого состава пяти крупных университетов России. По результатам исследования можно выделить следующие пункты: во-первых, подтверждено влияние компетенций на успешность проектов трансформации университетов; во-вторых, выявлена высокая значимость цифровых компетенций в структуре иных групп компетенций, требуемых для команд проектов трансформации университетов; в-третьих, приведены факты, свидетельствующие о том, что цифровые компетенции используются, но в недостаточно высокой степени. Данные результаты обладают научной новизной, т. к. они способствуют развитию концепции компетентностного подхода, уточняя цифровые компетенции, а также развитию проектного менеджмента, уточняя требования к качественным параметрам команд проектов в условиях цифровизации университетов. Практическая значимость исследования в том, что университеты получают информацию о направлениях развития цифровых компетенций команд проектов трансформации.

#### **Ключевые слова**

Проект, команда проекта, компетенции, цифровизация, цифровые компетенции, университеты.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-6-22**

#### **Введение**

В условиях глобализации и масштабных изменений во всех областях развития общества университеты разных стран погружены в трансформационные процессы. Эти процессы затрагивают глубинные инновации в образовательной, научной, предпринимательской, управленческой и иных видах деятельности университетов. Инновационные преобразования реализуются посредством стратегических проектов и программ, для которых в университетах создаются команды.

Университеты разных стран заинтересованы, чтобы их проекты и программы трансформации были успешными, а команды высокоэффективными. На успешность проектов и эффективность команд влияют многие факторы, ключевым из

---

<sup>1</sup> Теоретико-эмпирическое социологическое исследование проведено с 2019 по 2022 г. научным коллективом, под руководством д. экон. н., заведующей кафедрой Омского государственного университета С. Н. Апенько, в составе: проректора Тюменского государственного университета А. С. Латышева; к. социол. н., профессора кафедры общей и экономической социологии Тюменского государственного университета Г. З. Ефимовой; к. социол. н., доцента кафедры общей и экономической социологии Тюменского государственного университета М. Ю. Семёнова.

которых является наличие у членов команды требуемых компетенций. Однако актуальной проблемой признан разрыв между, с одной стороны, имеющимися компетенциями и, с другой стороны, востребованными современными реалиями компетенциями членов команд проектов трансформации университетов.

В составе недостаточно развитых компетенций находятся цифровые компетенции. Повышенный спрос на них диктуют многие факторы. Так, сегодня перед всеми университетами разных стран стоит задача цифровизации внутренних и внешних процессов функционирования и развития. Университеты переходят к цифровым инструментам ведения своей деятельности, для чего требуются определенные навыки и способности персонала. В проектной деятельности также значимым становится перевод организации и ведения проектов на цифровые технологии и средства проектного менеджмента. Специалисты по управлению проектами активно обсуждают необходимость цифровизации любой проектной деятельности. Кроме того, в каждом университете можно обнаружить отдельную группу проектов и программ, предметной областью которых является перевод университета на цифровую платформу. Для всех перечисленных актуальных трендов и вызовов требуются развитые цифровые компетенции персонала университетов. При этом масштабы и темпы цифровизации опережают процессы формирования нужных цифровых компетенций. Эта проблема в той или иной степени, как будет показано далее в исследовании, характерна для любой страны.

Цель излагаемого в статье исследования в соответствии с обозначенной проблемой заключается в том, чтобы выявить совокупность цифровых компетенций, наиболее значимых для выполнения проектов трансформации университетов разных стран. Задачи исследования, направленные на достижение цели, следующие: установить набор цифровых компетенций членов команд проектов университетов, сопоставить значимость цифровых компетенций в общей структуре различных компетенций, необходимых для команд проектов трансформации, провести межстрановой анализ потребности в цифровых компетенциях команд проектов трансформации университетов. Основной гипотезой стало предположение, что для успешности проектов трансформации требуется определенная совокупность цифровых компетенций членов команд и их значимость в общей структуре компетенций высока. Выводной гипотезой стало утверждение о том, что цифровые инструменты и соответствующие цифровые компетенции используются университетами на данный момент в недостаточной степени.

Для проведения исследования использованы положения и разработки разных авторов по смежным темам. В частности, были изучены научные публикации по вопросам компетенций и их роли в управлении персоналом, команд проектов и значимости проектных компетенций, реализации проектов в университетах, цифровизации в целом и цифровых трансформаций в университетах, содержания цифровых компетенций.

Прежде всего, в исследовании использованы наработки разных ученых по вопросам компетентностного подхода, сущности и структуры компетенций, их

роли в управлении персоналом организаций. Эти и иные аспекты отражены в работах А. Я. Кибанова, И. Н. Колобовой, В. Г. Коноваловой, Е. А. Митрофановой, Е. В. Петровой, М. Спенсер, Л. Спенсер, О. М. Шариповой, О. Л. Чулановой [4, 5, 6, 10, 19, 20]. В работах этих авторов компетентный подход позиционируется как особый способ управления персоналом на базе оценки и развития компетенций. Под компетенциями авторы понимают совокупность способностей, навыков, умений, знаний, необходимых для выполнения задач и функций. Излагаемое в статье исследование трактует компетенции аналогично представленному определению.

Теоретические и прикладные разработки в области проектного менеджмента можно увидеть в трудах А. В. Ручкина, М. В. Сазоновой, А. А. Сазонова, С. С. Хачатуровой [12, 13, 18]. Эти работы позволили выделить проектные задачи, функциональные области и процессы управления расчетами.

Также для исследования немаловажными стали работы, в которых описана специфика проектной деятельности в университетах. Например, работы Ю. А. Антохиной, Э. В. Васильевой, Н. А. Мельниковой, З. А. Фокиной излагают подходы к организации проектной деятельности в университетах [1, 8].

Авторы И. А. Мостовщикова, И. А. Соловьева, А. И. Федосеева исследуют вопросы формирования команд проектов [9, 13]. Для нашего исследования данные аспекты также имеют определенную ценность. Особо следует выделить работы, посвященные компетенциям членов проектных команд. К этим работам можно отнести публикации Е. А. Ильиной, Ю. В. Мотькиной, А. В. Назаровой, М. П. Прохоровой, А. Г. Сероглазовой, А. В. Сорокина, П. В. Сушкова, А. А. Шкуновой [3, 15, 22].

Цифровой трансформации университетов посвятили свои работы Е. Н. Бабин, А. В. Прокофьев, Л. А. Шибанкова. В них описывается современное состояние университетов с учетом влияния цифровой экономики [2, 11, 21]. Цифровые компетенции исследуют Л. А. Горшкова, В. Г. Ларионов, Д. В. Соколов, М. В. Токарева, Е. Н. Шереметьева [7, 14, 16]. Работы этих авторов легли в основу нашего исследования в части перечня возможных цифровых компетенций.

## **Методы**

Основным способом достижения цели, задач и проверки гипотезы стало эмпирическое исследование. Оно реализовано в два этапа: анкетный опрос в четырех странах — Россия, Сербия, Грузия, Иран; глубинное полуструктурированное интервью в пяти российских вузах.

На первом этапе в 2021 г. проведено анкетирование в форме онлайн опроса по разработанной анкете, содержащей 21 вопрос по модулям: востребованные компетенции проектных команд, компетенции в зависимости от стадий жизненного цикла проекта, цифровые компетенции для проектов, компетенции в области управления изменениями в проектах, влияние компетенций на показатели успешности проектов, данные о респондентах. Выбор стран определен

представленностью в составе исследовательской группы граждан России, Сербии, Грузии и Ирана. Анкетирование проводилось в ведущих университетах с развитой системой управления проектами трансформационных преобразований и инноваций. Отбор экспертов основан на следующих характеристиках: опыт участия в проектах трансформации и инноваций университета не менее двух лет; стаж работы в университете не менее трех лет. Всего опрошено 203 эксперта (в России — 54 эксперта, в Грузии — 48, в Сербии — 51, в Иране — 50). Достигнут следующий охват университетов: в России собраны данные от экспертов из 10 университетов, в Грузии приняли участие в исследовании 6 университетов, в Сербии — 5 университетов, в Иране — 7 университетов. Всего в исследовании использованы данные от экспертов 28 университетов. Репрезентативность данных обеспечивается широким охватом ведущих университетов разных стран и тщательным отбором экспертов по заранее заданным критериям.

Качественная структура совокупности экспертов по странам представлена в таблице 1. Данная структура включает разные категории персонала университетов, что дополняет репрезентативности полученной выборочной совокупности экспертов.

Таблица 1

**Структура совокупности экспертов университетов России, Сербии, Грузии, Ирана (в % к числу опрошенных)**

Table 1

**The structure of the aggregate of experts from universities of Russia, Serbia, Georgia, Iran (in % of the number of respondents)**

<i>Характеристики</i>	<i>Россия</i>	<i>Грузия</i>	<i>Сербия</i>	<i>Иран</i>
Профиль факультета эксперта:	N=54	N=48	N=51	N=50
гуманитарный	41	42	41	36
естественно-научный	32	25	24	30
технический	27	33	35	34
Должность эксперта				
топ-менеджмент (ректор, проректоры)	18	13	14	16
деканы, директора институтов, заведующие кафедрами	26	29	28	33
управленческий состав (руководители служб)	22	23	26	23
преподаватели	33	31	33	28
Стаж работы в университете				
3-6 лет	31	31	41	38
свыше 6 лет	69	69	59	62
Опыт проектной деятельности				
2-5 лет	56	56	39	32
более 5 лет	44	44	61	68

На втором этапе сбора эмпирической информации реализовано глубинное полуструктурированное интервью с 116 представителями административно-управленческого аппарата в пяти крупных университетах России. Выбор университетов сделан согласно таким критериям отбора, как: опыт проектной деятельности, в частности участия в проекте повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров (проект «5-100») и включения в реализацию Государственной программы поддержки университетов Российской Федерации «Приоритет 2030». Университеты, принявшие участие в исследовании, имеют богатый опыт реализации проектов трансформации и изменений в различных областях и сферах — в научной, образовательной, управленческой, предпринимательской и иных. Отбор респондентов осуществлен по двум признакам: опыт участия в проектах и в управлении проектами трансформации университета не менее трех лет; стаж работы в университете не менее десяти лет. Интервью проведены в 2020-2022 гг. по месту работы эксперта (в онлайн или оффлайн формате). В выборочную совокупность вошли: ректор, проректора, директора институтов, деканы, руководители управлений и служб. Репрезентативность данных интервью обеспечена большим объемом выборочной совокупности, тщательным отбором респондентов по указанным критериям, глубиной и развернутостью плана интервью. В структуре интервью приоритетную позицию занимали вопросы, связанные с компетенциями успешных и неуспешных проектов трансформации университетов.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Прежде всего, выяснена роль компетенций команд в достижении успешности проектов. Для этого был задан вопрос о том, что определяет успешность проектов и программ университетов. В ходе анкетирования респондентов университетов разных стран были получены следующие результаты. Отметим компетенции как важный фактор успешности проектной деятельности 72% респондентов университетов Ирана, 87% респондентов университетов Грузии, 89% респондентов Сербии и 95% респондентов России. Как видим, во всех странах отводится очень высокая роль компетенциям команд. В России оценки немногим более высокие, чем в других странах. На личностный фактор успешности проектной деятельности в России обращают особое внимание. Наряду с компетенциями к факторам успешности проектов респонденты отнесли: уровень зрелости проектного управления в университете, уровень планирования в проектах, цифровизация технологий проектной деятельности, гибкость управления проектами, управление изменениями в проектном менеджменте. Иными словами, цифровизация технологий проектной деятельности наряду с компетенциями называется в качестве значимого фактора успешности проектной деятельности. В совокупности это дает результат исследования, согласно которому именно цифровые компетенции крайне важны для проектов университетов, о чем будет сказано далее.

В ходе интервью в пяти российских вузах на вопросы о том, какие главные факторы определяют успешность или провал того или иного проекта, примерно каждый второй респондент давал ответы, связанные с характеристиками членов команд проектов. Среди ответов часто назывались: профессионально-квалификационный уровень членов команды, способности планирования проекта, навыки инициации идей и их продвижения, навыки своевременного реагирования на запросы стейкхолдеров, оперативность, ответственность, дисциплинированность членов команд, их ориентация на соблюдение сроков проекта и достижение планируемых результатов. Иными словами, интервью также показало высокую значимость компетенций как факторов достижения успешности или провала задуманного проекта.

Следующим результатом стало выяснение значимости цифровых компетенций в общей структуре различных знаний, необходимых для команд проектов трансформации университетов. Анкетный опрос предполагал оценку респондентами значимости разных групп компетенций, к которым были отнесены:

- Компетенции предметной области проекта — это знания, навыки, умения и способности в той области, в которой реализуется проект. Например, если проект связан с развитием дополнительных программ обучения, то к данной группе компетенций будут относиться знания рынка услуг дополнительных программ обучения, навыки организации таких программ, способности находить наиболее эффективные технологии реализации таких программ и т. д.
- Компетенции командного взаимодействия — это навыки, умения, способности, мотивация к работе в команде. Например, это способности к командному лидерству, навыки построения эффективных коммуникаций в команде, знание ролевой структуры команды и навыки эффективного распределения ролей в команде и т. д.
- Компетенции профессионального управления проектами — это способности грамотно реализовывать функции и процессы управления проектом. Например, знание проектного менеджмента, способности выстраивать систему управления конкретным проектом, навыки планирования проекта, оценки проектных рисков, управления качеством проекта, управления временными параметрами проекта, управления коммуникациями, управления стейкхолдерами, способности управлять жизненным циклом проекта и т. д.
- Компетенции управления изменениями в проекте — это способности выявлять и гибко реагировать. Данная группа компетенций может входить составной частью в группу компетенций профессионального управления проектами. Однако в силу высокой динамичности проектной среды и высокой значимости управления изменениями мы вынесли эти компетенции в отдельную группу. К ним отнесены: способность быстро

обновлять свои знания, высокая скорость обучения, динамичность мышления, способность быстро и эффективно обновлять свои методы работы в проекте и свои проектные роли, инновационность, стратегическое мышление, способность видеть будущее, прогнозировать развитие ситуации.

- Цифровые компетенции — это знания в области цифровых технологий и способности их использования в проектной деятельности. Более подробно они будут названы далее.
- Предпринимательские компетенции — это навыки по реализации предпринимательских функций и задач в проектах. Например, навыки анализа рынка и изучения спроса на создаваемый в проекте продукт, способности анализировать конъюнктуру рынка, навыки продвижения создаваемого в проекте продукта или услуги, способности к ценообразованию по продукту или услуге и т. д.

Задача исследования заключалась в выяснении степени значимости разных групп компетенций. Для этого экспертам в ходе анкетирования предложен перечень групп компетенций и высказана просьба отметить степень значимости каждой из них. Значимость отражалась по трем уровням — высокая, средняя и низкая. Эксперты выбирали один из трех уровней значимости той или иной группы компетенции. В целях анализа полученных данных каждому уровню значимости присвоены баллы: низкая значимость (1 балл), средняя (2 балла), высокая (3 балла). Далее проведен подсчет среднего балла по каждой группе компетенции. Результаты по странам представлены в таблице 2. Как видно, цифровым компетенциям респонденты поставили высокие баллы. Хотя некоторые группы компетенций опередили цифровые компетенции по степени их значимости. Так, лидируют такие группы компетенций, как компетенции командного взаимодействия, компетенции профессионального управления проектами и компетенции предметной области проекта. Предпринимательские компетенции представители университетов оценили, как менее значимые, хотя оценки по ним близки к средним значениям.

Обнаружены различия между странами. Респонденты России придают большую значимость компетенции командного взаимодействия. Тогда как компетенции управления изменениями, профессионального управления проектами и предпринимательские компетенции оценены российскими экспертами ниже, чем экспертами других стран. И, наоборот, управление изменениями и профессиональный подход к управлению проектами гораздо выше ценится в других анализируемых нами странах. В то время, как компетенции предметной области набрали оценки ниже, чем в России. Единодушны эксперты всех стран в отношении компетенций командного взаимодействия, по ним получены примерно одинаковые балльные значения, и они максимальные в сравнении с баллами по другим группам компетенций.

Таблица 2

**Значимость разных групп компетенций для работы в проектных командах университетов (в баллах, где 1 — низкая значимость, а 3 — высокая значимость)**

Группы компетенций / Competence groups	Россия (Russia)	Грузия (Georgia)	Сербия (Serbia)	Иран (Iran)
	N=54	N=48	N=51	N=50
Компетенции предметной области проекта / Project subject area competencies	2,6	2,4	2,2	2,3
Компетенции командного взаимодействия / Team interaction competencies	2,8	2,7	2,6	2,8
Компетенции профессионального управления проектами / Competencies of professional project management	2,0	2,6	2,7	2,4
Компетенции управления изменениями в проекте / Project change management competencies	1,4	2,5	2,6	2,5
Цифровые компетенции / Digital competencies	2,1	2,5	2,4	2,4
Предпринимательские компетенции / Entrepreneurial competencies	1,8	2,1	2,0	2,2

Table 2

**The importance of different groups of competencies for working in university project teams (in points, where 1 is low significance and 3 is high significance)**

Следующим результатом стало выяснение совокупности цифровых компетенций членов команд проектов. Для этого респондентам был предложен перечень компетенций, связанных с владением цифровыми технологиями и инструментами, и высказана просьба оценить частоту использования этих компетенций в проектной деятельности, в управлении проектами трансформации университетов. Частота использования оценивалась по шкале: никогда, редко, часто, очень часто, всегда. Для обобщения результатов каждому значению частоты были присвоены баллы: никогда — 0 баллов, редко — 1 балл, часто — 2 балла, очень часто — 3 балла, всегда — 4 балла. Сводные балльные значения по разным странам приведены в таблице 3.

Таблица 3

**Частота использования цифровых компетенций в управлении проектами трансформации университетов (в баллах)**

Table 3

**Frequency of use of digital competencies in the management of university transformation projects (in points)**

Цифровые компетенции / Digital competencies	Россия (Russia)	Грузия (Georgia)	Сербия (Serbia)	Иран (Iran)
	N=54	N=48	N=51	N=50
1	2	3	4	5
1. Навыки использования облачных решений: / Skills in using cloud solutions:				
1.1. К использованию программного обеспечения для управления проектами / To use of project management soft	1,3	1,5	1,9	1,8

Продолжение таблицы 3

Table 3 (continued)

1	2	3	4	5
1.2. К использованию программного обеспечения для управления задачами / To use of task management soft	1,2	1,4	2,0	1,9
1.3. Для использования удаленной работы (общение, обмен файлами, онлайн-работа и т. д.) / To use of remote working (communication, share files, online working etc. soft)	1,3	2,1	2,2	2,3
1.4. К использованию программного обеспечения для хранения/подачи данных / To use of data storage/filing	1,1	2,4	2,6	2,5
1.5. К использованию дистанционного/онлайн-обучения/обучающего программного обеспечения / To use of distance/online learning/teaching software	1,4	2,5	2,6	2,5
1.6. К использованию системы управления безопасностью / To use of security management system	1,0	1,2	1,4	1,4
2. Навыки использования интернет вещей / Internet of Things usage skills				
2.1. Для использования Интернета вещей (промышленные устройства Интернета вещей собирают и анализируют данные от подключенного оборудования, операционных технологий (OT), местоположений и людей) / To use of IoT (industrial IoT devices acquire and analyze data from connected equipment, operational technology (OT), locations and people)	0,9	1,1	1,2	1,2
2.2. К использованию интеллектуального оборудования / To use of SMART equipment	0,8	1,4	1,7	1,9
3. Навыки использования искусственного интеллекта / Skills of using artificial intelligence				
3.1. К использованию платформ искусственного интеллекта (платформа для разработки приложения с нуля) / To use of Artificial Intelligence Platforms (platform for developing an application from scratch)	0,9	1,2	1,4	1,4
3.2. Для использования чат-ботов / To use of Chatbots	1,0	1,6	1,7	1,6
3.3. Для использования программного обеспечения глубокого обучения (включает распознавание речи, изображений и т. д.) / To use of Deep Learning Software (It includes speech recognition, image recognition etc.)	1,1	1,2	1,4	1,3

Окончание таблицы 3

Table 3 (end)

1	2	3	4	5
3.4. Использование программного обеспечения для машинного обучения / To use of Machine Learning Software	1,2	1,4	1,6	1,7
4. Навыки использования больших данных / Big Data Usage Skills				
4.1. К использованию методов анализа данных, таких как A/B тестирование, машинное обучение и обработка естественного языка / To use of Techniques for analyzing data, such as A/B testing, machine learning, and natural language processing	1,3	1,6	1,8	2,0
4.2. К использованию технологий больших данных, таких как бизнес-аналитика, облачные вычисления и базы данных / To use of Big data technologies, like business intelligence, cloud computing, and databases	1,2	2,1	2,2	2,6
4.3. Для использования визуализации, такой как диаграммы, графики и другие отображения данных / To use of Visualization, such as charts, graphs, and other displays of the data	1,5	2,1	2,5	2,7

Результаты исследования демонстрируют не высокий уровень использования различных цифровых технологий и инструментов, а, следовательно, незначительное развитие цифровых компетенций для проектной деятельности университетов. В большей степени востребованы такие компетенции, как навыки использования облачных решений и навыки использования больших данных. Эти компетенции и применяемые с их помощью цифровые технологии и инструменты получили высокие значения, трактуемые в среднем как часто используемые. В меньшей степени востребованы компетенции и соответствующие им цифровые технологии, такие, как навыки использования интернет вещей и навыки использования искусственного интеллекта. По этим позициям получены высокие значения, которые интерпретируются в качестве редко используемых навыков и соответствующих цифровых технологий.

Имеются существенные различия по странам в востребованности цифровых компетенций. Например, в России в целом по всем цифровым компетенциям экспертами выставлены оценки ниже, чем в других странах. Большая часть цифровых компетенций редко используется в проектной деятельности. При этом следует учесть, что в выборочную совокупность отобраны университеты, в которых на хорошем уровне развита проектная работа и достаточно неплохо развит проектный менеджмент. Тем не менее, российские университеты отстают по уровню использования цифровых компетенций в работе с проектами и т. д. Сравнительно высокие оценки по степени использования цифровых компетенций получены от экспертов Ирана и Сербии. Грузия занимает срединное положение по данному аспекту.

Проведенное исследование позволило выявить совокупность цифровых компетенций команд проектов и установить частоту их использования для разных задач и функций университета. Также исследование помогло проверить научные гипотезы, сводящиеся к утверждению, что для проектной работы необходима совокупность определенных компетенций, спрос на них есть, но степень их использования пока незначительная.

Действительно, зафиксировано противоречие: с одной стороны, респонденты отмечают важность цифровых компетенций для проектной деятельности. Например, в структуре определенных групп цифровые компетенции занимают хорошие позиции. Многие респонденты называют их в качестве значимых, наряду с такими компетенциями, как командные компетенции, компетенции в предметной области проекта, компетенции профессионального управления проектами. Иными словами, в университетах имеется понимание важности цифровых компетенций.

С другой стороны, уровень фактического использования цифровых компетенций не высокий. Так, результаты исследования свидетельствуют о том, что большая часть цифровых компетенций используется редко. Реже всего реализуются на практике функции и задачи, связанные с привлечением таких компетенций, как навыки использования интернет вещей и искусственного интеллекта. Немного чаще используются навыки работы с большими данными и с облачными технологиями.

Причинами такого противоречия можно назвать то, что проектная деятельность, развиваясь, не может не привлекать цифровые технологии и инструменты. Это объективная реальность, согласно которой эффективность проектных команд может быть обеспечена процессами цифровизации. Этот факт понимают представители университетов. Однако опыт внедрения цифровых инструментов в практику деятельности университетов пока еще малый. Университеты только приступили к тому, чтобы использовать цифровые технологии для выполнения различных функций, включая проектные задачи и функции. Приходится констатировать факт того, что более частое и результативное использование цифровых технологий — это дело будущего развития университетов.

### **Заключение**

Проведенное исследование позволило получить следующие научные результаты: установить набор цифровых компетенций членов команд проектов университетов, сопоставить значимость цифровых компетенций в общей структуре различных компетенций, необходимых для команд проектов трансформации и провести межстрановой анализ потребности в цифровых компетенциях команд проектов трансформации университетов. Был сделан вывод о наличии проблемной зоны, заключающейся в высокой значимости, которую придают эксперты цифровым компетенциям и одновременно пока еще низком уровне частоты использования этих компетенций в практической деятельности университетов. Межстрановой анализ показал некоторые различия. Так, например, в России эксперты универ-

ситетов отнесли цифровые компетенции к требуемым, но выше оценивают компетенции командной работы и предметной области проектов. Иные страны также высоко оценивают цифровые компетенции, но выше этой группы ставят компетенции профессионального управления проектами и управления изменениями в проектах. Также в России, по оценкам экспертов, реже используются цифровые компетенции и соответствующие цифровые технологии. Немногим лучше обстоят дела с такими компетенциями, как навыки работы с большими данными и с облачными технологиями, хуже ситуация с навыками работы с искусственным интеллектом и с интернетом вещей.

Полученные результаты обладают научной и практической ценностью. Так, разделение навыков на группы способствует развитию концепции компетентностного подхода в части уточнения состава знаний, характерных для цифровой экономики, а также теории проектного менеджмента, уточняя требования к команде проекта в соответствии с трендами цифровизации. Практическая значимость материалов заключается в том, что университеты получают обновленную информацию о том, какие именно компетенции для решения каких задач могут им потребоваться. Также университеты могут увидеть проблемы и перспективы своего развития с целью наращивания цифровых умений для управления проектами трансформации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антохина Ю. А. Нормативно-техническое и организационное обеспечение управления проектами технического университета / Ю. А. Антохина, З. А. Фокина // Экономика и экологический менеджмент. 2016. № 4. С. 49-56.
2. Бабин Е. Н. Цифровизация университета: построение интегрированной информационной среды / Е. Н. Бабин // Университетское управление: практика и анализ. 2018. № 6 (118). С. 44-54.
3. Ильина Е. А. Концепция оценки научно-технических компетенций проектных команд, научных организаций и вузов с использованием уровней готовности / Е. А. Ильина, Ю. В. Мотькина, П. В. Сушков // Экономика науки. 2020. № 1-2. С. 11-21.
4. Колобова И. Н. Компетентностный подход в управлении персоналом / И. Н. Колобова // Евразийский Союз Ученых. 2015. № 7-6 (16). С. 66-69.
5. Кибанов А. Я. Концепция компетентностного подхода в управлении персоналом: монография / А. Я. Кибанов, Е. А. Митрофанова, В. Г. Коновалова, О. Л. Чуланова. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2020. 156 с.
6. Лайл М. Спенсер-мл. Компетенции на работе / М. Лайл Спенсер-мл., С. М. Спенсер. Пер. с англ. Москва: НИРРО, 2005. 384 с.
7. Ларионов В. Г. Цифровая трансформация высшего образования: технологии и цифровые компетенции / В. Г. Ларионов, Е. Н. Шереметьева, Л. А. Горшкова // Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2021. № 2. С. 61-69.
8. Мельникова Н. А. Управление социокультурными проектами в современном университете / Н. А. Мельникова, Э. В. Васильева // Человек и культура. 2017. № 2. С. 41-48.

9. Мостовщикова И. А. Методическое обеспечение управления человеческими ресурсами инновационных проектов предприятия / И. А. Мостовщикова, И. А. Соловьева // Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. 2021. № 2. С. 140-151.
10. Петрова Е. В. Актуальность компетентностного подхода в управлении персоналом / Е. В. Петрова // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 1-2. С. 76-79.
11. Прокофьев А. В. Цифровизация университета: угрозы и возможности / А. В. Прокофьев // Ведомости прикладной этики. 2021. № 57. С. 10-32.
12. Ручкин А. В. Управление проектами: Основные определения и подходы / А. В. Ручкин, О. М. Трофимова // Вопросы управления. 2017. № 3 (46). С. 121-128.
13. Сазонова М. В. Модели управления проектами / М. В. Сазонова, А. А. Сазонов // Фундаментальные и прикладные исследования: Проблемы и результаты. 2016. № 24. С. 180-186.
14. Соколов Д. В. Цифровые компетенции в инновационной экономике / Д. В. Соколов // Управление наукой: теория и практика. 2021. № 4. С. 74-80.
15. Сорокин А. В. Компетенции участников проектного управления инновационной деятельностью / А. В. Сорокин // Наука и инновации. 2017. № 168. С. 40-41.
16. Токарева М. В. Цифровая компетенция ли цифровая компетентность / М. В. Токарева // Вестник Шадринского государственного педагогического университета. 2021. № 4 (52). С. 133-140.
17. Федосеева А. И. Методические аспекты формирования команды проекта / А. И. Федосеева // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 5-2. С. 137-139.
18. Хачатурова С. С. Основы управления проектами / С. С. Хачатурова // Наука, техника и образование. 2016. № 9 (27). С. 59-60.
19. Чуланова О. Л. Компетенции управленческого персонала организации как фактор повышения ее эффективности в соответствии со стратегическими целями / О. Л. Чуланова // Вестник евразийской науки. 2016. № 6 (37). С. 36-39.
20. Шарипова О. М. Мультиметодный подход к построению модели компетенций персонала / О. М. Шарипова // Вестник РЭА им. Г. В. Плеханова. 2020. № 5 (113). С. 96-108.
21. Шибанкова Л. А. Человеческий капитал университета: формирование и развитие в эпоху цифровизации / Л. А. Шибанкова // КПЖ. 2020. № 3 (140). С. 19-27.
22. Шкунова А. А. Ключевые компетенции менеджеров проекта: Российская специфика / А. А. Шкунова, М. П. Прохорова, А. Г. Сероглазова, А. В. Назарова // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 1 (35). С. 66-72.

**Svetlana N. APENKO<sup>1</sup>**

**UDC 331**

**DIGITAL COMPETENCIES OF UNIVERSITY TRANSFORMATION  
PROJECT TEAMS FROM DIFFERENT COUNTRIES\***

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Econ.), Professor,  
Department of Management and Marketing,  
Dostoevsky Omsk State University  
apenkosn@yandex.ru; ORCHID: 0000-0002-7618-3961

**Abstract**

At the moment, many authors are exploring the issues of digitalization of universities and the need to develop digital competencies. The importance of transferring project activities to a digital platform is also actively discussed. However, the problem of the lack of sound digital competencies for university transformation project teams is relevant and has not yet been fully resolved in many countries. In accordance with this, the purpose of the research presented in the article was to identify a set of digital competencies that are most important for the implementation of transformation projects of universities in different countries. The scientific hypothesis tested in the course of the research sounds like an assumption that a certain set of digital competencies of team members is required for the success of transformation projects and their significance in the overall structure of competencies is high. The conclusion hypothesis was the statement that digital tools and the corresponding digital competencies are currently being used insufficiently by universities.

The study was conducted in 2021-2022 in two stages using semi-structured interview and questionnaire methods. The questionnaire survey was conducted in four countries — Russia, Georgia, Serbia, and Iran. The survey covered 203 experts — representatives of universities in these countries with extensive experience in project activities. Interviews

---

\* The work was carried out with the financial support of the RSF (project No. 22-28-20359), <https://www.rscf.ru/project/22-28-20359/>

---

**Citation:** Apenko S. N. 2022. “Digital competencies of university transformation project teams from different countries”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 6-22.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-6-22

were conducted with 116 representatives of the administrative and managerial staff of five major universities in Russia. The main results were: firstly, the influence of competencies on the success of university transformation projects was confirmed; secondly, the high importance of digital competencies in the structure of other groups of competencies required for teams of university transformation projects is revealed; thirdly, facts are presented that indicate that digital competencies are used, but to an insufficiently high degree. These results have scientific novelty, as they contribute to the development of the concept of competence approach, clarifying digital competencies, as well as the development of project management, clarifying the requirements for the qualitative parameters of project teams in the context of digitalization of universities. The practical significance of the study is that universities receive information about the directions of development of digital competencies of transformation project teams.

**Keywords**

Project, project team, competencies, digitalization, digital competencies, universities.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-6-22**

**REFERENCES**

1. Antokhina Yu. A., Fokina Z. A. 2016. "Normative-technical and organizational support of project management of the Technical University". *Economics and Environmental Management*, no. 4, pp. 49-56. [In Russian]
2. Babin E. N. 2018. "Digitalization of the university: Building an integrated information environment". *University management: Practice and analysis*, no. 6 (118), pp. 44-54. [In Russian]
3. Ilyina E. A., Motkina Yu. V., Sushkov P. V. 2020. "The concept of evaluation of scientific and technical competencies of project teams, scientific organizations and universities using readiness levels". *Economics of science*, no. 1-2, pp. 11-21. [In Russian]
4. Kolobova I. N. 2015. "Competence approach in personnel management". *Eurasian Union of Scientists*, no.7-6 (16), pp. 66-69. [In Russian]
5. Kibanov A. Ya., Mitrofanova E. A., Konovalova V. G., Chulanova O. L. 2020. "The concept of competence approach in personnel management". Moscow: SIC INFRA-M. 156 p. [In Russian]
6. Lyle M. Spencer Jr., Spencer S. M. 2005. *Competencies at work*. Moscow: HIPPO. 384 p. [In Russian]
7. Larionov V. G., Sheremetyeva E. N., Gorshkova L. A. 2021. "Digital transformation of higher education: Technologies and digital competencies". *Bulletin of the AGTU. Series: Economics*, no. 2, pp. 61-69. [In Russian]
8. Melnikova N. A., Vasilyeva E. V. 2017. "Management of socio-cultural projects at a modern university". *Man and Culture*, no. 2, pp. 41-48. [In Russian]
9. Mostovshchikova I. A., Solovyova I. A. 2021. "Methodological support of human resource management of innovative enterprise projects". *Bulletin of SUSU. Series: Economics and Management*, no. 2, pp. 140-151. [In Russian]

10. Petrova E. V. 2020. "Relevance of the competence approach in personnel management". *Economics and Business: Theory and Practice*, no. 1-2, pp. 76-79. [In Russian]
11. Prokofiev A. V. 2021. "Digitalization of the University: Threats and opportunities". *Sheets of Applied Ethics*, no. 57, pp. 10-32. [In Russian]
12. Ruchkin A. V., Trofimova O. M. 2017. "Project management: Basic definitions and approaches". *Management Issues*, no. 3 (46), pp. 121-128. [In Russian]
13. Sazonova M. V., Sazonov A. A. 2016. "Models of project management". *Fundamental and Applied Research: Problems and Results*, no. 24, pp. 180-186. [In Russian]
14. Sokolov D. V. 2021. "Digital competencies in innovative economy". *Management of Science: Theory and Practice*, no. 4, pp. 74-80. [In Russian]
15. Sorokin A. V. 2017. "Competence of participants in project management of innovation activity". *Science and Innovation*, no. 168, pp. 40-44. [In Russian]
16. Tokareva M. V. 2021. "Digital competence is digital competence". *Bulletin of the Shadrinsky State Pedagogical University*, no. 4 (52), pp. 133-140. [In Russian]
17. Fedoseeva A. I. 2016. "Methodological aspects of project team formation". *Actual Problems of Humanities and Natural Sciences*, no. 5-2, pp. 137-139. [In Russian]
18. Khachaturova S. S. 2016. "Fundamentals of project management". *Science, Technology and Education*, no. 9 (27), pp. 59-60. [In Russian]
19. Chulanova O. L. 2016. "Competence of the management personnel of the organization as a factor of increasing its effectiveness in accordance with strategic goals". *Bulletin of Eurasian Science*, no. 6 (37), pp. 36-39. [In Russian]
20. Sharipova O. M. 2020. "Multimethod approach to building a model of personnel competencies". *Bulletin of the REA named after G. V. Plekhanov*, no. 5 (113), pp. 96-108. [In Russian]
21. Shibankova L. A. 2020. "Human capital of the university: Formation and development in the era of digitalization". *KPJ*, no. 3 (140), pp. 19-27. [In Russian]
22. Shkunova A. A., Prokhorova M. P., Seroglazova A. G., Nazarova A. V. 2019. "Key competencies of project managers: Russian specifics". *Innovative Economy: Prospects for Development and Improvement*, no. 1 (35), pp. 66-72. [In Russian]

**Владимир Александрович ДАВЫДЕНКО<sup>1</sup>**  
**Елена Павловна ДАНИЛОВА<sup>2</sup>**  
**Екатерина Михайловна ПОРТНЯГА<sup>3</sup>**

УДК 316.4

## **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ БАНКРОТСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ\***

<sup>1</sup> доктор социологических наук,  
профессор кафедры общей и экономической социологии,  
Тюменский государственный университет  
vlad\_davidenko@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8389-4254

<sup>2</sup> кандидат социологических наук,  
доцент кафедры менеджмента и бизнеса,  
Тюменский государственный университет  
e.p.danilova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-8254-2342

<sup>3</sup> лаборант-исследователь «Научно-исследовательского центра»,  
Тюменский государственный университет  
ekaterinaportnyaga@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0464-8838

### **Аннотация**

Банкротство физических лиц стало особенно актуально. Это подтверждается многочисленными рекламными роликами про банкротство в сети Интернет и по телевидению, которых раньше практически не было. В данной статье рассматриваются причины и последствия банкротства физических лиц. В первую очередь данный процесс отражается на должнике и кредиторе, но он косвенно влияет и на страну в целом. Авторами был изучен мировой опыт по проблеме банкротства физических лиц и проведен сравнительный анализ по разным странам, произведены и транскрибированы глубинные интервью, взятые у юристов и арбитражных управляющих, проведено

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ (грант № 20-011-00087).

---

**Цитирование:** Давыденко В. А. Социально-экономические последствия банкротства физических лиц / В. А. Давыденко, Е. П. Данилова, Е. М. Портняга // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 23-64  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-23-64

---

анкетирование среди граждан, вступивших в процедуру банкротства, и составлен «портрет среднестатистического должника». Авторы указали на насущные проблемы, с которыми сталкиваются граждане и кредиторы в процессе банкротства, описали причины, по которым люди вступают в банкротство, показали, как экономические санкции и пандемия COVID-19 повлияли на рост банкротства, продемонстрировали динамику банкротства физических лиц в России и в зарубежных странах, дали прогноз возможного развития событий, связанных с банкротством физических лиц.

Новизна статьи и авторский вклад состоят во введении в научный оборот дефиниции уровень «снисходительности»/«терпимости» (*leniency*), которая отражает реальное экономико-социологическое и правовое положение в конкретной стране по ключевым признакам — таким, как наличие прямого банкротства; его приемлемости; цены (затрат); сложности; динамики процесса; условий и возможностей погашения долга при его реструктуризации; реальных проблем стигматизации банкротства.

#### **Ключевые слова**

Физические лица, банкротство, суды, юристы, финансовая несостоятельность, неплатежеспособность, закредитованность, пандемия COVID-19, уровень снисходительности/терпимости (*leniency*), признаки мошенничества, экономические санкции.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-23-64**

#### **Введение**

Сейчас в связи с финансовыми кризисами все чаще начали употреблять термин «банкротство». Появился он в социуме с того момента, когда начали совершенствоваться товарно-денежные отношения. Неспособность выплачивать долги всегда считалась определенной формой преступления и нарушением гражданского долга [44].

В наши дни банкротство представляет собой юридическую процедуру, которая начинается с заявления должника о своей неспособности выполнить свои финансовые обязательства. Обязательным основанием для подачи заявления о банкротстве является неплатежеспособность лица [18].

С научной точки зрения термин «банкротство» с его уничижительной коннотацией может быть заменен терминами «реабилитация», «освобождение от долгов» или «новый старт» [31].

В средствах массовой информации имеется огромное количество сведений о финансовой несостоятельности граждан — снимают и демонстрируют рекламные ролики, пишут статьи, проводят консультации и т. д. Соответственно у этого процесса имеется правовая база — 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В статье данного законодательного акта отражены последствия признания гражданина банкротом. На протяжении 5 лет после завершения дела о банкротстве гражданин не имеет право брать кредиты без указания на признанный судом

в свое время факт финансовой несостоятельности. Гражданин в течение пяти лет не имеет право подавать заявление о банкротстве. На протяжении 36 мес. гражданин после признания его банкротом не имеет право управлять (или входить в совет директоров) юридическим лицом, на протяжении 120 мес. он не вправе возглавлять (или входить в совет директоров) кредитную организацию и в течение 60 мес. он не может управлять (или входить в совет директоров) страховой фирмой, негосударственным пенсионным фондом, микрофинансовой организацией, паевым инвестиционным фондом [15].

### Теоретические подходы

Актуальность данного исследования определяется высокой социально-экономической значимостью института банкротства в России и за рубежом, его относительно недавнего появления, а также наличием финансовой нестабильности и отсутствием юридической грамотности населения. Актуальной темой исследования также является ипотечное кредитование в рамках макроэкономики, социальной и миграционной политики (Чартерс) [23, с. 74], методология института банкротства, включая необоснованное банкротство (Дженкинс) [35, с. 176], эффективность законодательства стран и его актуальность для нынешней ситуации банкротства физических лиц (Азми) [20]. Включая вопросы долгового финансирования (Домино, Кумар) [26, с. 1977; 37, с. 89], а также актуальные вопросы банкротства физических лиц, процесса признания и взыскания долговых обязательств (Чен, Иванчев, Лоулесс) [7; 24, с. 40; 38].

Правовые вопросы защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в деле о неплатежеспособности, рассматривались Б. С. Брусско, В. В. Бутневым, А. А. Власовой, С. С. Галкиным, Н. Ю. Кавелиной, А. В. Овчинниковой, К. Б. Кораевым, А. В. Петровой, Е. С. Пироговой, И. В. Фроловым, В. А. Химичевым и др. Данная работа также основана на результатах теоретических исследований авторов, таких как Э. Дюркгейм, А. Евкова, Ю. Иванчев, И. Оплеснин. Общетеоретической основой являются работы труды зарубежных ученых: S. Agarwal, C. Souphala, C. Liu and L. Mielnicki, A. Alexandrov, D. Jimenez, T. Altis, C. Arnst, R. Azmi, A. A. Razak, S. N. S. Ahmad, J. Berkowitz, M. J. White, B. Boardman and J. Perry, T. J. Charters, S. Harper, E. C. Strumpf, S. V. Subramanian, M. Arcaya, N. Arijit, Y. W. Chen, J. T. Halford, S. H. Hung-Chia, C. Lin, S. A. Davydenko, R. F. Julian, T. J. Domino, W. Fan, M. J. White, F. M. Fossen, J. Konig, T. K. Graziano, J. Bojars, V. Sajadova, E. Gruodyte, Kirsiene and Astromskis P., W. Gyorgy, J. W. Krenchel, D. W. Himmelstein, E. Warren, D. Thorn and S. Woolhandler, T. Hintermaier, W. Koeniger, A. Jenkins and A. McKelvey, Y. Jia, S. Kumar and S. Vig, R. M. Lawless and E. Warren, W. Li, C. Meghir, F. Oswald, D. Mangan, J. Niemi, I. Ramsay, K. William and W. Whitford, M. Pavan, P. M. Skiba and J. Tabachnik, B. Weule, W. Warburton, R. Brading, M. J. White.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации № 127-ФЗ от 26.10.2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», Семейный кодекс Российской Федерации

от 29.12.1995 № 223-ФЗ и иные федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, которые являются предметом исследования.

Институциональные социология и экономика перешли от концепций начала 20-го в., когда они опирались на несколько других дисциплин, к позиции, где они основывают свои аргументы почти полностью на неоклассических материалах. Такой подход не может дать убедительного описания экономических институтов, и сегодня предлагается более широкая научная структура, основанная на классических социологических аргументах о включении экономических целей и деятельности в социально ориентированные цели и структуры. Основное внимание уделяется тому, как социально-экономическая деятельность координируется группами людей, а не как осуществляется отдельными лицами.

Эмпирический межстрановой анализ в сочетании с исследованиями на микроуровне убедительно свидетельствует о решающей роли институтов в прогнозировании уровня развития стран по всему миру.

Институты поддерживают экономическое развитие по четырем основным каналам: определение затрат на экономические транзакции, определение степени, в которой отдача от инвестиций может быть приемлемой, определение уровня угнетения и лишения собственности и определение степени, в которой окружающая среда способствует сотрудничеству и увеличивает социальный капитал.

Таким образом, институт как социальное образование не только обозначает определенные границы, но и гарантирует воспроизводство и трансляцию правовых норм, установок и ценностей, четкое распределение ролей и идентичности членов института.

Законодатели сами прописали условия определения банкротства, а Правительство нашей страны одобрило их. Иными словами они, осознавая, что это косвенно влияет на государство, все равно пошли на такой шаг. С другой стороны — это вынужденные меры. Как же это отражается на социальной жизни и экономике государства?

Во-первых, от этого никто не застрахован, и не вернуть долг может каждый по различным обстоятельствам — сокращение на работе, проблемы в семье, внезапная продолжительная болезнь. Признав такого человека банкротом, государство теряет, прежде всего, налоги, которые ранее взимало с его движимого или недвижимого имущества.

Во-вторых, банкрот не имеет право определенное время занимать важные посты. Возможно, он ранее был очень хорошим управленцем и без него фирма тоже обанкротится. Как мы все знаем хорошего управленца найти трудно, поэтому это также удар по государству. Особенно это актуально в условиях рыночной экономики, когда высокая конкуренция и грамотная политика начальника фирмы, способна вывести эту организацию на вершину рынка. А это дополнительные рабочие места, отчисления в бюджет, престиж страны.

В-третьих, это отражается на жизненном настрое должника. После подобной процедуры у такого человека, возможно, пропадет желание занимать высоко-

оплачиваемые должности, покупать автомобиль, уделять время семье и т. д. В этой ситуации страна может получить: разведенную семью, дополнительные судебные дела, небольшие налоги (низкооплачиваемая работы, отсутствие своего транспортного средства, недорогое имущество) и прочее.

В-четвертых, банкрот, спустя 5 лет после признания его финансово несостоятельным, будет с опаской брать займы, а возможно вообще этого не будет делать. Это потеря для банков клиентов, процентов. Соответственно это отражается и на финансовой системе страны. И не только на ней. Кредитные организации зачастую социально ответственны. Они являются спонсорами различных массовых мероприятий, выделяют деньги на благотворительные и иные программы. Если заемщиков станет меньше, соответственно и уменьшится размер финансов, выделяемых данными учреждениями на спонсорство и иные социально значимые мероприятия.

В-пятых, падает авторитет государства, как в глазах своих граждан, так и на мировой арене. Увеличение числа банкротных дел в стране говорит о том, что государство не способно обеспечить своих граждан достойным заработком. Конечно, встречаются случаи мошенничества, но заемщики все же предпочитают соблюдать долговые обязательства и возвращать ежемесячный платеж. Если же идет речь о сокращении штата или снижении заработной платы на фоне инфляции, это означает, что в экономической системе страны имеются существенные проблемы, или должным образом не работает юридическая структура, слишком много правовых и законодательных актов, высокие налоги.

Перечисленные последствия косвенные, т. е. они не напрямую влияют на социальную жизнь и экономику страны. Однако они оказывают существенное воздействие на государство и бюджет, поскольку последний формируется в основном за счет налогов с граждан, предприятий, услуг и т. д.

Есть и положительный момент во всей этой ситуации — создание фирм по возврату долгов, которые также предоставляют рабочие места и отчисляют налоги. Однако если их число увеличивается, то это явный показатель того, что в стране дела идут не хорошо.

Из этого всего следует, что банкротство — это списание долгов законным путем через суд. Иными словами, нельзя просто прийти в банк и подать заявление о банкротстве. Свое тяжелое финансовое положение нужно доказать через судебную инстанцию. Этим занимается арбитражный суд и данная процедура сложная. Причем не во всех случаях происходит списание финансов, которые нужно вернуть. Иногда применяют реструктуризацию — восстановление платежеспособности заемщика.

Процесс банкротства сформировался не одновременно, а потребность в регулировании этого процесса нарастала вместе с закредитованностью населения. Темпы роста розничных кредитов в 2021 г. значительно увеличились, что способствует расширению потребительского спроса. Есть некоторые опасения, что рост кредита в основном связан с кредитами заемщикам с высокой задолженностью. Соответственно, Банк России принял решение восстановить

макропруденциальные полномочия с необеспеченных кредитов до допандемического уровня.

Обратимся к зарубежному опыту по данному вопросу. За границей все в этой сфере динамичнее по сравнению с нашей страной. Поправки к законодательным актам, которые касаются банкротства физических лиц, принимаются чаще, а также присутствует много случаев, когда должника отправляют на финансовое оздоровление и реабилитацию. В России такие ситуации редкость.

Хотя личное банкротство (также называемое потребительским банкротством) восходит к древним временам, законодательство США о банкротстве считается первым и эталонным режимом в современных обществах. В современной терминологии закон о личном банкротстве представляет собой юридический процесс урегулирования долгов неплатежеспособных физических лиц, супружеских пар, предпринимателей и владельцев малого бизнеса [45, с. 3]. После принятия Кодекса о банкротстве США в 1979 г. режимы банкротства физических лиц распространились по всему миру. Сосредоточение внимания на Европе [30], законы были впервые приняты в странах Западной Европы (Великобритания 1986; Франция 1989; Германия 1994; Австрия 1995; Бельгия и Нидерланды 1998-1999; Ирландия 2012) и скандинавских странах (Дания 1984; Швеция, Финляндия и Норвегия 1994). С 2000 г. все больше стран ввели законодательство о банкротстве физических лиц в Центральной и Юго-Восточной Европе: Словакия 2006; Словения 2008; Чешская Республика 2008; Польша 2009; Венгрия 2015; Хорватия 2015; Румыния 2018. Регулирование банкротства физических лиц также существует в Южной Европе: Испании 2013, Португалии 2004, Греции 2010 и Италии 2012. Страны Балтии (Эстония, Латвия, Литва) также внедрили нормативную базу за последние 10-15 лет.

Различные подходы, структуры и законодательные решения приводят к различным акцентам в политике и научных статьях. Дискуссии о личном банкротстве можно в целом классифицировать как (1) сравнительный межстрановой анализ; (2) оценка социального страхования и отношения к новому началу, снисходительность/терпимость (*leniency*) к стимулам для предпринимательства, влияние на предложение рабочей силы; (3) вопросы морального риска, вопрос об освобождении, облегчении долга, новый старт и потенциальные злоупотребления; и (4) стигматизация участников.

Хотя в относительно большом количестве исследований рассматривалась взаимосвязь между системами снисхождения (*leniency*), новым началом, кредитным обоснованием и предпринимательством, лишь в нескольких работах — в третьей подгруппе — анализировалась связь между новым началом и обоснованием кредита с предложением рабочей силы или трудовыми стимулами (например, Li и др. 2017) [39]. В недавнем исследовании Чен и др. изучалось влияние изменений в системах банкротства физических лиц на предложение рабочей силы со стороны работодателя. Они проанализировали, повлияли ли изменения в законах о банкротстве физических лиц и доступе физических лиц к защите от банкротства на затраты на рабочую силу и корпоративную поли-

тику и пришли к выводу, что после негативного изменения снисходительности/терпимости (*leniency*) фирмы придерживались более консервативной политики, чтобы смягчить ожидаемые потери благосостояния работников [24].

В литературе основное внимание уделялось рынку США и федеральному законодательству, в то время как в меньшем количестве работ речь шла о европейских странах. Давыденко и Фрэнкс (2008) исследовали закон о банкротстве и его влияние на кредитный рынок в некоторых европейских странах (Франция, Германия и Великобритания) на основе данных фирм [25]. Фоссен и Кениг [28, 29] сосредоточили внимание на последствиях реформы Кодекса о несостоятельности Германии в 1999 г.; изменение привело к более мягкому направлению. Джиа проанализировала разнообразное влияние социального обеспечения на работников и предпринимателей в Европе [36].

Обобщая роль и внешний вид снисхождения (*leniency*) в литературе, представленной выше, в этих исследованиях обычно изучался общий эффект введения института «нового старта» при различных правовых обстоятельствах или анализировалось единовременное изменение новых мягких или строгих мер. Они сосредоточились на возможных последствиях одного события, хотя и не смогли измерить масштабы реформы для занятости и предпринимательства, а также на результатах на финансовом рынке (доступ к кредитам, цены и т. д.). Типичной областью для таких исследований является введение более строгих мер ВАРСРА в 2005 г. в США (например, Александров и Хименес, 2017; Симкович, 2009; Уайт, 2007) [17] или крупная реформа в стране (например, реформа в Германии, см. Фоссен и Кениг, 2015; Фоссен, 2014) [28] [29]. Характеризуя снисходительность/терпимость (*leniency*) для аналогичных целей, другие документы выделили некоторые конкретные элементы законодательных систем либо путем проведения эмпирического анализа, либо путем разработки теоретических моделей. Эти документы, как правило, характеризовались снисходительностью/терпимостью (*leniency*) к уровням освобождения усадеб в различных федеральных законах на уровне штатов (например, Хинтермайер и Кенигер 2011 [34]; Паван 2008 [42]; Агарвал и др. 2005 [16]; Берковиц и Уайт 2004 [21]; Фан и Уайт 2003 [27]).

За рубежом правовые акты о банкротстве делят на 2 огромные группы: прокредиторская и продебиторская системы. К приверженцам первой группы относят все государства Европы, кроме Франции. Как следует из названия — основная цель данной системы максимальная защита интересов займодателей. Иными словами суды стараются отнять у должника имущество на сумму долга. Вторая система или группа присуща Франции, Российской Федерации и Соединенным Штатам Америки. Тут как раз отстаиваются интересы гражданина, которого желают признать банкротом. В данном случае действует принцип гуманности — должник в тяжелой ситуации, поэтому ему следует помочь.

Алексис де Токвиль отметил, что кредит, долги и страх перед финансовым крахом уже давно являются частью американского образа жизни. Страх быть привлеченным к ответственности как банкрот сильнее в сознании большинства,

чем страх быть разоренным банкротством другими; и своего рода терпимость к вине распространяется общественным сознанием на преступление, которое каждый осуждает в своем личном качестве».

Эти страхи американцев 19 века предвещали статистический риск того, что сегодняшний средний американец столкнется с финансовым крахом. Как неоднократно подчеркивают Салливан, Уоррен и Уэстбрук, «должники, находящиеся в состоянии банкротства, — это не какие-то «другие», а часть основной Америки.

Возможно, в той степени, в какой этот риск неудачи равномерно распределяется по всему обществу, банкротство можно было бы считать — в терминах Дюркгейма — «нормальным» для капиталистического общества, а не симптомом патологии.

Данные, представленные Салливан и ее коллегами, свидетельствуют о том, что риск банкротства распределяется неравномерно. Вывод о том, что одинокие женщины, возглавляющие домашние хозяйства, особенно уязвимы, безусловно, вызывает тревогу, но вряд ли удивителен, поскольку, как отмечают Салливан и ее коллеги, это просто подтверждение «маргинального» экономического положения американских женщин, особенно женщин, возглавляющих свои собственные домашние хозяйства. Однако для многих шоком станет вывод о том, что замужние женщины, которые выбрали традиционную роль, оставаясь дома в качестве домохозяйки и матери, по-видимому, подвергаются большему риску банкротства, чем те, кто присоединяется к национальной тенденции семей с двумя доходами.

В Европе с этим делом все обстоит иначе. Там почти все дела о банкротстве физических лиц направлены на отстаивание интересов именно займодателей. Однако за последние годы европейские суды стремятся отстаивать права должников, даже если в первую очередь необходимо учитывать интересы кредиторов. То есть европейская система (прокредиторская) стремится к российской по вопросу банкротства физических лиц.

В Испании должник либо сам направляет заявление о своем банкротстве, либо это делают кредиторы в отношении него. Тут все как в России, однако, далее идут различия. Первый займодавец перед всеми остальными кредиторами имеет преимущество и может получить сумму (25% от суммарного долга) до признания физического лица банкротом судом.

Во Франции стараются не доводить до суда ситуации с долгами. Там если должник сам продает свое имущество и старается всеми силами погасить задолженность, иначе через год остаток суммы, которую нужно вернуть, могут ликвидировать. Если лицо с задолженностью не продает свое имущество, то с ним подписывается соглашение, по которому часть заработанных им средств отправляются автоматически на погашение возникшего долгового обязательства. Это все ново для нашей страны.

В Австралии дела о банкротстве ведет определенный правительственный орган — Australian Financial Security Authority (AFSA). Если физическое лицо все же признают банкротом, то впоследствии он будет испытывать сложности

с получением займа (как и в России), а также у него возникнут сложности при пересечении границы и, если он захочет заняться своим коммерческим делом. Если банкрот нарушит предписания, которые отражены в правовых актах о банкротстве в данной стране, то его могут заключить под стражу на срок до 3-х лет.

В Японии совершенно иная ситуация с банкротством физических лиц. В этой стране высшее начальство фирм берет на себя обязательства, которые касаются корпоративного долга. Если нет финансов, чтобы погасить такую задолженность, то у менеджеров начинают отнимать имущество в счет долговых обязательств. В России этого нет.

В Канаде банкротом признается физическое лицо в том случае, если у него имеется долг более 1000 долларов, и он не сокращает его, т. е. не платит по долговым обязательствам. В Англии гражданин считается банкротом, если у него просто есть долг, по которому он не осуществляет платежи. В нашей стране не установлена минимальная сумма для признания гражданина банкротом.

Получается, что некоторые страны схожи с Россией в осуществлении процедуры банкротства физических лиц, а в сравнении с другими государствами данный процесс существенно разнится. Следует отметить, что в большинстве стран процедурой банкротства занимается конкретная структура, в нашей стране этого пока нет [5].

В Испании, США, Франции и Японии существуют очень строгие наказания для должников. Они могут лишиться своего имущества, а также определенных прав. В России также у гражданина с задолженностью отнимают часть недвижимости и ущемляют некоторые его права. В Англии должник с подтвержденной судом задолженностью не имеет право в течение определенного периода вступать в ассоциацию юристов, а также он не может быть биржевым брокером, начальником коммерческой фирмы, агентом по недвижимости и т. д. В нашей стране это есть, только не так обширно (банкрот не имеет право занимать руководящую должность определенный отрезок времени). Во Франции на протяжении 8 лет у банкрота могут возникнуть сложности в том случае, если он снова захочет взять кредит. Причина этому — банки в этой стране составляют свой черный список банкротов. Это также есть и в нашей стране, но срок поменьше — 5 лет.

Обратимся к мировой статистике банкротства граждан. Согласно некоторым расчетам, признают банкротом каждого 150-го гражданина США. За год около 2 млн чел. в этой стране подвергаются процедуре банкротства [10].

Что касается Канады, то в этой стране каждый год признаются банкротами примерно 70 000 лиц. Первые места по числу банкротов среди физических лиц занимают Бельгия, Литва и Греция. В Литве каждый год наблюдается прирост банкротов среди граждан в среднем на 8,6% [2].

### Данные

Статья опирается на данные мирового опыта по проблеме банкротства физических лиц, сравнительного анализа по разным странам, на авторские данные произведенных и транскрибированных глубинных интервью, взятых у юристов и арбитражных управляющих, авторские данные проведенного анкетирования

среди граждан, вступивших в процедуру банкротства по целевой выборке, в результате составлен «портрет среднестатистического должника».

В исследовании Д. Вальтера и Й. В. Кренхель о снисходительности/терпимости (leniency) правил банкротства в странах ЕС был представлен перекрестный анализ, сосредоточивший внимание на 2020 г., когда база данных была полностью доступна для каждой страны. Они проанализировали фактическую законодательную среду, действующую в странах в 2020 г., также рассмотрели более длительный период с момента первого рассмотренного законодательства (1979 (США) — 2020), чтобы лучше понять структуру системы из-за случайных основных реформ. Исследователи оценили 35 показателей для 25 стран, которые были подтверждены 19 экспертами. Оценивая, они учитывали национальное законодательство, избранную главу Саядовой (производство по делу о несостоятельности потребителей: сравнительно-правовые аспекты) и страновые отчеты Мельчера и Лургера (Австрия), Сторме и Хелсена (Бельгия), Гарасича (Хорватия), Деметриади и др. (Кипр), Спринц (Чехия), Оргаард (Дания), Саядова и Виирсалу (Эстония), Яатинен и Ремес (Финляндия), Рубеллин и Бут (Франция), Кейнерт и Валлендер (Германия), Вениерис (Греция), Холохан и Фарри (Ирландия), Церини и др. (Италия), Саядова (Литва), Хоффельд и Франчак (Люксембург), Юнгманн и Мадерн (Нидерланды), Поржицки и Рахвал (Польша), Карвалью и др. (Португалия), Зидару (Румыния), Орсула (Словакия), Дордевич (Словения), Ариас (Испания) и Хелльстрем (Швеция). После агрегирования баллов ими были рассчитаны индексы стран, которые теоретически могут варьироваться от 0 до 2, и ранжированы страны (таблица 1), создав карту снисходительности/терпимости (leniency) Европы (рис. 1). Также сравнили результаты агрегации ВАР (процесс распределения бюджета) с агрегацией измерений EW (равный вес) [32].

Таблица 1

**Рейтинг стран по степени снисходительности/терпимости (leniency) на основе агрегирования ВАР (процесс распределения бюджета) и EW (равного веса)**

Table 1

**Ranking of countries by degree of leniency based on aggregation of VAP (budget allocation process) and EW (equal weight)**

Ранжирование	Страна	Индекс ВАР	Страна 2	Индекс EW
1	2	3	4	5
1	Дания	1.58	Дания	1.56
2	Швеция	1.47	Швеция	1.42
3	Польша	1.41	Франция	1.35
4	Франция	1.38	Люксембург	1.34
5	Люксембург	1.37	Польша	1.32
6	Греция	1.29	Греция	1.29
7	Словакия	1.27	Словакия	1.25
8	Австрия	1.25	Чехия	1.23
9	Чехия	1.24	Эстония	1.22
10	Эстония	1.22	Австрия	1.21

Окончание табл. 1

Table 1 (end)

1	2	3	4	5
11	Финляндия	1.19	Финляндия	1.16
12	Испания	1.16	Испания	1.13
13	Ирландия	1.14	Ирландия	1.09
14	Португалия	1.12	Словения	1.08
15	Нидерланды	1.11	Португалия	1.06
16	Словения	1.11	Нидерланды	1.05
17	Хорватия	1.08	Бельгия	1.03
18	Италия	1.05	Хорватия	1.03
19	Бельгия	1.04	Италия	1.00
20	Кипр	0.98	Румыния	0.96
21	Германия	0.97	Кипр	0.94
22	Румыния	0.97	Германия	0.90
23	Латвия	0.87	Латвия	0.88
24	Венгрия	0.87	Венгрия	0.85
25	Литва	0.85	Литва	0.82



Рис. 1. Карта снисхождения ЕС. Создано 2021 TomTom GeoNames

Fig. 1. EU indulgence map. Created by 2021 TomTom GeoNames

Согласно зарубежной терминологии, снисходительность/терпимость (*leniency*) — это обобщающая юридически-социологическая дефиниция, которая характеризуется такими основными аспектами законодательства о банкротстве физических лиц, как (1) доступность, наличие прямого банкротства, (2) приемлемость, (3) затраты, (4) сложность, (5) процесс, (6) условия погашения при реструктуризации долга, (7) стигмы подачи заявления. На рисунке 1 показано, чем темнее цвет округа на карте, тем снисходительнее/терпимее (*leniency*) система страны. Зарубежные ученые — правоведы и социологи выбрали категориальную шкалу, присваивающую оценку каждому показателю. Категории являются числовыми: ноль, один или два. Чем выше балл, тем более снисходительнее/терпимее (*leniency*) данное явление относится к заемщику. В случае метрических показателей они определили пороговые значения на основе частоты и ранжирования данных, собранных из законодательных актов, для получения окончательных оценок. Эти пороговые значения определяются в зависимости от продолжительности платежного периода, контрольного показателя необходимого погашения, продолжительности ожидания нового увольнения, судебного сбора и уровня депозита. Также они улучшили определения показателей и качество данных параллельно с анализом законов. По их предположениям-гипотезам и их дальнейшей верификации (опытной проверке), эти показатели одинаково важны для описания измерения степени и ощущения банкротства, и все эти измерения в целом должным образом характеризуют рассматриваемый нами и вводимый в научный социологический оборот феномен снисхождения (*leniency*).

Эти измерения следующие: 1. Прямое банкротство (прямое банкротство, как отдельный режим, является частью законодательства; возможность освободиться от долгов). 2. Право на участие (лица, имеющие право участвовать, подавать заявки в процессе (физическое лицо, частные предприниматели, особые условия, ограничения в связи с прежними процедурами). 3. Стоимость (величина начальных административных расходов; распределение расходов между заинтересованными сторонами; требования к депозиту). 4. Сложность (разнообразие типов кредиторов; разнообразие должностных лиц, которые проводят, и разнообразие режимов; сложность запуска процедуры). 5. Процесс (любая стадия предварительного действия, мировое урегулирование, включенное в технологический процесс; лица, имеющие право инициировать процедуру; степень нетрудоспособности должника; продажа активов). 6. Условия погашения при реструктуризации долга (возможности существования полного исполнения обязательств). 7. Стигмация вовремя и после подачи (наличие других резервов в отношении должника; публичное клеймо (появление в публичных реестрах, объявлениях и т. д.); ограничение на дальнейший доступ к аналогичным освобождениям; клеймящее имя в законодательстве (банкротство, урегулирование долгов) [32, с. 9]. По этим разработанным показателям были измерены страны ЕС, с использованием технологии агрегации *Budget Allocation Process (BAP)*, что представлено на рис. 2.

	SB_DIM	EL_DIM	CO_DIM	CX_DIM	PR_DIM	DC_DIM	ST_DIM	Leniency Index
Denmark	1	1.40	2.00	1.60	1.82	1.60	1.50	1.58
Sweden	0	1.80	2.00	1.40	1.36	1.60	1.75	1.47
Poland	1	1.40	2.00	0.80	1.55	2.00	0.50	1.41
France	0.5	1.60	2.00	1.40	1.73	1.00	1.25	1.38
Luxembourg	0	1.60	2.00	1.40	1.45	1.20	1.75	1.37
Greece	2	1.80	0.33	1.00	1.27	1.60	1.00	1.29
Slovakia	1	1.60	1.67	1.00	1.45	1.00	1.25	1.27
Austria	1	1.20	1.33	1.00	1.36	1.60	1.00	1.25
Czech R.	1	1.20	1.00	2.00	1.27	1.40	0.75	1.24
Estonia	1	1.40	0.33	1.80	1.64	1.40	1.00	1.22
Finland	0	0.40	1.67	1.80	1.18	1.80	1.25	1.19
Spain	1	1.40	1.67	1.00	1.36	1.00	0.50	1.16
Ireland	1	1.60	0.67	0.60	1.18	1.60	1.00	1.14
Portugal	0	1.20	1.67	1.00	1.18	1.40	1.00	1.12
Netherlands	0	0.80	1.33	1.60	1.09	1.80	0.75	1.11
Slovenia	0.5	1.40	0.33	1.80	1.18	1.60	0.75	1.11
Croatia	0.5	1.20	1.33	1.00	1.45	1.25	0.50	1.08

	SB_DIM	EL_DIM	CO_DIM	CX_DIM	PR_DIM	DC_DIM	ST_DIM	Leniency Index
Italy	0	1.80	0.67	0.80	1.45	1.25	1.00	1.05
Belgium	1	0.20	1.67	0.67	1.09	1.40	1.25	1.04
Cyprus	0.5	1.25	0.67	1.00	0.91	1.50	0.75	0.98
Germany	0	1.80	0.67	0.60	1.09	1.40	0.75	0.97
Romania	0.5	0.60	1.67	0.67	1.45	0.80	1.00	0.97
Latvia	0	0.40	0.33	2.00	1.45	1.20	0.75	0.87
Hungary	0	0.40	1.67	1.00	1.32	0.80	0.75	0.87
Lithuania	0	0.60	0.67	0.80	1.27	1.40	1.00	0.85
US	2.00	1.60	0.67	1.40	1.82	1.40	0.75	1.37

Рис. 2. Баллы параметров и окончательный индекс снисходительности/терпимости (leniency) ответственности с агрегацией по технологии Budget Allocation Process (BAP)

Fig. 2. Parameter scores and final liability leniency index with Budget Allocation Process, BAP aggregation

На рис. 2 представлены баллы по измерениям стран, которые отметили цветом свое относительное отклонение от среднего значения. Это показывает, что страны, отнесенные к категории наименее снисходительных/терпимых (leniency), достигают высоких показателей по некоторым параметрам. Зеленые баллы представляют собой оценку снисходительности/терпимости (leniency) по измерению выше, красные баллы представляют оценку ниже среднего значения данного измерения. Коды: SB = прямое банкротство; EL = приемлемость; CO = стоимость; CX = сложность; PR = процесс; DC = увольнение; ST = стигматизация.

Кодекс о банкротстве США не на первом месте; однако как можно видеть, в некоторых аспектах («стоимость» и «стигматизация») он менее снисходителен, т. е. более «жесток», чем в среднем по ЕС, предлагая в итоге институт прямого банкротства. Хотя корреляционная матрица измерений не показывает сильных корреляций между измерениями; коэффициенты корреляции варьируются от -0,1 до 0,4, и, за исключением одного, корреляции незначительны.

В «молодом» регионе Центральной и Восточной Европы некоторые из них находятся вне основной группы. Это означает, что страны, которые обыч-

но запускали свои системы раньше и с тех пор проводили реформы в более снисходительном/терпимом (*leniency*) направлении (например, Польша в 2009 г. и Словакия в 2017 г.), имеют более высокие баллы, а недавно запущенные системы в Венгрии и Румынии менее снисходительные, т. е. более жесткие. В Юго-Восточной Европе Греция стоит далеко в стороне от основной группы со своей более снисходительной системой. Территория северной части Европы, в частности Скандинавия, по-видимому, образует группу, отличную от стран Балтии, где действует в целом более снисходительная правовая система. Эстония явно более снисходительна, чем другие страны Балтии. В Западной Европе снисходительность правовой системы в отношении индивидуального банкротства, по-видимому, очень неоднородна: показатели индекса варьируются от 0,97 до 1,37. С другой стороны, уровень снисходительности/терпимости (*leniency*) в группе стран Южной Европы в целом выше. Страны французского законодательства, как правило, имеют более низкий уровень снисходительности/терпимости (*leniency*). Однако многие французские округа с аналогичным происхождением закона не образуют явно однородных групп по этому признаку нашего исследования.

Было интересно, что многие зарубежные авторы сделали анализ связи между возрастом законодательства (возраст указывает на разницу между 2020 г. и годом введения в действие первого закона о банкротстве физических лиц в стране) и уровнем *снисходительности/терпимости (leniency)*. Видимая связь может быть обнаружена на диаграмме рассеяния (рис. 3), что подтверждается вычислением корреляции с коэффициентом 0,67 и высокой значимостью. Чем старше законодательство, чем больше времени прошло с момента его первого применения, тем оно мягче. На рис. 3 участки, выделенные красным цветом, обозначают страны, в которых не было проведено существенных реформ, в то время как страны, отмеченные синим цветом, представляют значительные изменения.

По сути, большинство из стран сменили свой соответствующий режим на более снисходительную/терпимую (*leniency*) систему. Исключением являются реформа ВАРСА США 2005 г. в Соединенных Штатах, исправление в Греции в 2013 г. и изменения в Нидерландах в 2008 г. На рисунке представлены группы стран по признакам более или менее сильной терпимости / снисходительности (*leniency*) правовой системы данной страны к физическим банкротам — в зависимости от того, как была проведена правовая реформа в этой стране после запуска соответствующих новых юридических механизмов, которые отражали меру жесткости или мягкости к физическому банкроту [«снисходительности/терпимости (*leniency*)»]; или если не было внесено никаких существенных изменений в правовое регулирование данной страны. На рисунке хорошо видна цветовая мозаика рассеяния по странам, в которых еще не было значительных реформ (отмечено красным цветом) и которые, как правило, находятся в менее снисходительном / терпимом (*leniency*) режиме судопроизводства по сравнению со странами, которые уже подверглись значительным реформам (отмечены синим цветом).

Как и ожидалось, уровень снисходительности/терпимости (*leniency*) в США высок по сравнению со средним показателем по странам ЕС. Система США

была первым законодательством о банкротстве физических лиц. Системы стран ЕС, в целом, в большей степени отражают интересы формирования политики финансового рынка и банковского сектора.

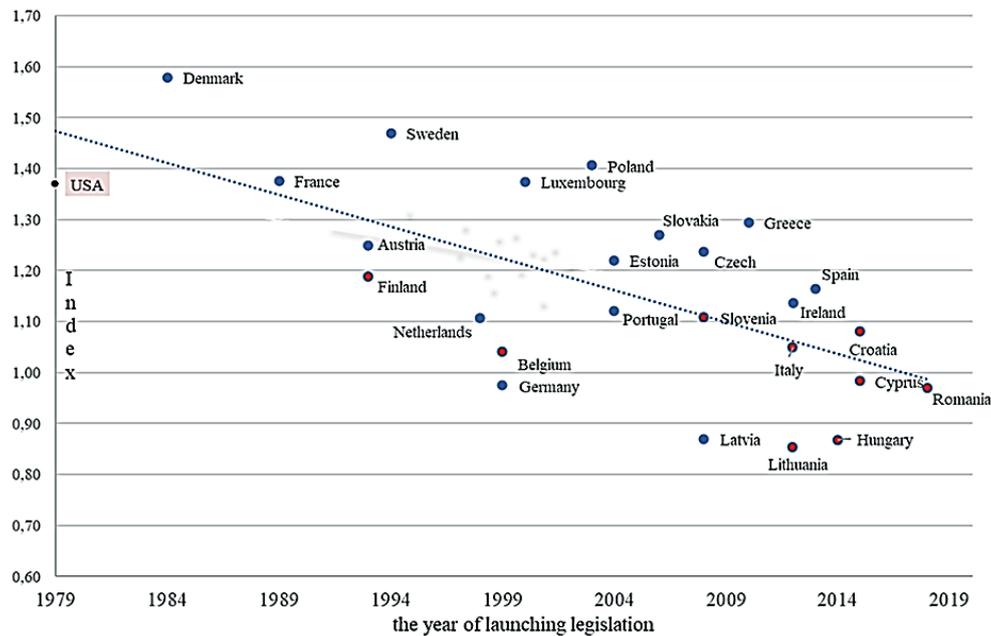


Рис. 3. Снисходительность/терпимость (leniency) и возраст законодательства

Fig. 3. Leniency and the Age of Legislation

Различия в снисходительности/терпимости (leniency) объясняют в связи с тем, что было также введено постановление ЕС о процедурах несостоятельности, чтобы избежать так называемого «выбора форума», возможности арбитражного разбирательства между различными нормативными актами стран. Дания и Швеция занимают первое место и находятся в одном кластере; однако Финляндия находится в другой группе, а Австрия и Германия также не принадлежат к одним и тем же группам. Однако после этого исследования в Австрии была проведена крупная реформа, которая изменила ее снисходительности/терпимости (leniency).

Как и в других исследованиях сравнительного законодательства, нами было выявлено, что само происхождение закона связано именно с уровнем снисходительности/терпимости (leniency). Результаты исследования показывают, что страны происхождения французского законодательства, как правило, имеют более низкий уровень снисходительности/терпимости (leniency). Тем не менее, другие округа с аналогичным происхождением закона не образуют однородных групп. В дополнение к представлению рейтингов, сравнительному описанию и демонстрации неоднородности систем, одним из наиболее важных результатов нашего исследования является связь между возрастом и снисходительностью/

терпимостью (*leniency*). Чем старше законодательство страны, тем более снисходительнее/терпимее (*leniency*) оно становится. Это подтверждает гипотезу о том, что правила о банкротстве физических лиц в странах обычно вводятся как более благоприятные для кредиторов, а затем изменяются в более снисходительное/терпимое (*leniency*) русло [32, с.9].

Сравнивая ключевые моменты банкротства физических лиц в России и в США, можно сделать следующие выводы. Американская правовая система более либеральна по отношению к гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в связи с чем процедура банкротства физических лиц в США направлена на восстановление неплатежеспособных физических лиц в их правах и на то, чтобы помочь вернуться к нормальной жизни. Для этого с 1978 г. методом проб и ошибок было сформировано законодательство, регулирующее процедуру банкротства физических лиц, и сегодня в этой сфере существует широкая нормативная база, которая продолжает дополняться и изменяться в свете происходящих в стране изменений.

Законодательство о банкротстве России, в отличие от США, в большей степени направлено на защиту прав кредиторов, и только вторая его задача — помочь гражданам, оказавшимся в сложной экономической ситуации. Кроме того, российское законодательство, регулирующее институт банкротства физических лиц, значительно уступает нормативной базе США как по объему, так и по полноте регулируемых вопросов. Одной из причин этого является относительно недавняя трансформация в сфере правового регулирования банкротства физических лиц. Мы считаем, что было бы целесообразно принять систему возможности отдельного заявления гражданина о признании банкротом, в результате чего, согласно первой системе банкротства, он полностью освобождается от существующих долгов, а согласно второй — он следует плану реструктуризации и постепенно погашает долги. Кроме того, в России также необходима внедренная в США система контроля за кредитно-финансовыми организациями, направленная на минимизацию нарушений в отношении заемщиков-граждан. В настоящее время предпринимаются только первые шаги по минимизации подобных нарушений, и некоторые из них отражены не в законодательстве, а в решениях судов. Учитывая тот факт, что судебный прецедент в Российской Федерации не приравнивается к источникам права, выраженные в них позиции, свидетельствуют о готовности российского законодателя к изменениям в сфере правового регулирования банкротства физических лиц, но сами по себе такими изменениями не являются. Необходимо учитывать тот факт, что граждане также злоупотребляют правом, и внедрение отдельной системы подачи заявлений, способствующей более полной защите их прав, в то же время создает благоприятные условия для увеличения чрезмерного использования должниками своих возможностей. Однако это не означает, что не нужно менять текущее положение дел и закрывать глаза на существующие проблемы в сфере банкротства физических лиц. Мы считаем, что положительного эффекта можно добиться за счет поэтапного внедрения такой системы вкупе с повышением правовой и экономической грамотности населения, также реализованной в США за счет средств, полученных от штрафов

финансовых учреждений, которые были замечены за злоупотребление своими правами. Для решения проблем со злоупотреблением правами как кредиторами, так и должниками в ходе процедуры банкротства также возможно ужесточение ответственности за недобросовестность обеих сторон. Например, по отношению к кредиторам в лице банков и других финансовых организаций, по примеру американских коллег, целесообразно ввести систему штрафов за недобросовестную проверку финансового положения должника при предоставлении ему кредита. Также было бы логично направить средства, полученные в результате штрафов, на повышение правовой экономической грамотности граждан, поскольку они более уязвимы, чем финансовые организации. Изучение положительного опыта, накопленного Соединенными Штатами за несколько десятилетий, его анализ и адаптация к условиям российских правовых реалий позволят нам задать вектор развития процедуры банкротства физических лиц в России и усовершенствовать этот институт права. Проанализировав изменения в российском законодательстве, касающиеся проведения процедур банкротства физических лиц и злоупотребления правами кредиторов в ходе процедур банкротства физических лиц, следует отметить, что законодатель готов к следующему этапу реформирования института банкротства и введению более либеральных положений для неплатежеспособных граждан. Именно поэтому проведение сравнительных исследований в этой области представляет особый интерес и актуальность как для теории права, так и для последующей практической реализации выводов. Это особенно актуально для стран с различными правовыми системами [3, с. 822].

Таким образом, в современном нестабильном мире институт банкротства развивается. Это касается и России. Благодаря официальной процедуре банкротства физических лиц индивид избавляется от долгов и преследований коллекторов, а кредитор получает частично или в полном объеме сумму, которую он предоставил ранее должнику.

Приведем немного статистики, чтобы понять масштабы банкротства в России. Долг российских граждан перед банком в мае 2021 г. составил 21 трлн руб. В первом квартале 2021 г. общий портфель составил 1685 млрд руб., а это 8%, эта сумма значительно выше банковских активов на 5% и взятых кредитов организаций на 6%. В 2020 г. за тот же период было выдано на 3% больше кредитов физическим лицам, что доказывает значительный рост закредитованности граждан. Также растет и просрочка по кредитам за тот же период, которая составила 980 млрд руб.

По результатам опроса Банка России о реструктуризации долга граждан, проведенного за первый квартал 2020 г. и 2021 г., поступило 3,5 млн обращений для изменения условий договора, из которых утверждено 2 млн. Банками в первый квартал 2021 г. была выдана рекордная сумма кредитов — 1800 млрд руб., отношение выплат по кредитам к располагаемым доходам населения достигло 11% [1].

В начале 2021 г. россияне допустили первую просрочку по 640,6 тыс. кредитных карт — это тоже рекорд как минимум с весны 2020 г. По сравнению с

январем рост составил 14,8%, а в марте количество кредитных карт, по которым не было платежей, полученных более 30 дней, на 22,1% до 247,9 тыс. шт. Объем проблемной задолженности при этом составил чуть менее 2 млрд руб. За месяц начала военной операции в Украине россияне сделали первую просрочку по 57,7 тыс. ипотечных кредитов, что на 32% больше, чем в январе 2022 г. [11].

С 1 октября 2015 г. судами за время действия процедуры банкротства физических лиц признаны несостоятельными 529 303 гражданина, в том числе и индивидуальные предприниматели. На рис. 4 видна динамика банкротства физических лиц по годам [6].

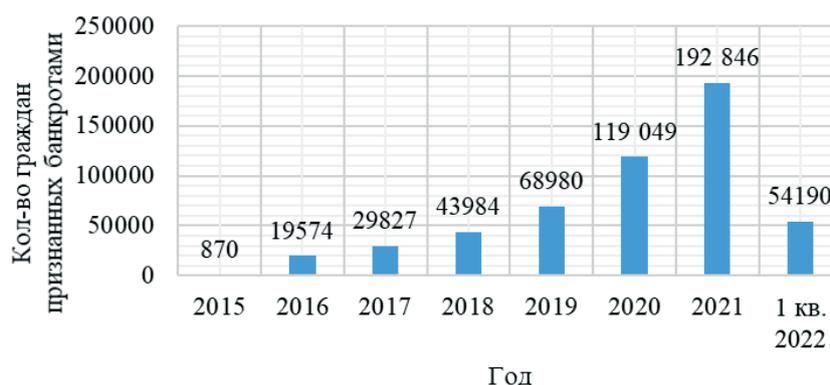


Рис. 4. Динамика граждан, признанных банкротами по годам

Fig. 4. Dynamics of citizens declared bankrupt by years

Количество банкротств физических лиц растет, несмотря на то, что с 1 апреля 2022 г. правительство ввело шестимесячный мораторий на возбуждение дел о банкротстве по инициативе кредиторов. «Мораторий введен совсем недавно и распространяется исключительно на заявления, поданные конкурсными кредиторами», — поясняет Большагина. Иными словами любой по-прежнему имеет право подать заявление о личном банкротстве.

Давайте обратимся к динамике о банкротстве разных стран.

Согласно текущему расчету неплатежеспособности KSV1870, в первом квартале 2022 г. в Австрии было открыто 2116 производств по урегулированию задолженности, что соответствует увеличению на 18,6% по сравнению с первым кварталом предыдущего года. По сравнению с 2019 г., последним «нормальным годом» перед пандемией короны, это означает снижение на 15,1%. В то же время авансовые обязательства выросли на 30,3% до 258 млн евро по сравнению с первыми тремя месяцами предыдущего года.

В Англии и Уэльсе количество индивидуальных банкротств с учетом сезонных колебаний было на 17% выше с января по март (1 квартал) 2022 г., по сравнению с четвертым кварталом 2021 г. банкротств было меньше. Общее количество индивидуальных банкротств было на 14% выше, чем в первом квартале 2021 г.

В первом квартале 2022 г. было 32 305 (с учетом сезонных колебаний) индивидуальных банкротств. 85% банкротств произошло по заявлению должников.

По данным сайта <https://legaljobs.io/> исследование, проведенное Гарвардским университетом, показало, что наиболее важным из всех статистических данных о банкротстве в США является то, что почти две трети всех банкротств были вызваны медицинскими расходами. Одна из самых интересных цифр, полученных в результате этого исследования, заключалась в том, что 72% заявлений о банкротстве поступили от людей с той или иной формой медицинского страхования. 20% банкротств США были зарегистрированы высокообразованными людьми. Статистические данные Американского института банкротства ясно показывают, что, 20% заявителей имеют высшее образование, 29% имеют какое-либо образование в колледже, а 36% закончили среднюю школу. Уровень банкротства среди мужчин (52%) выше, чем среди женщин (48%). Большинство мужчин, которые подают заявление о банкротстве, делают это после потери высокооплачиваемой работы. Женщины же, напротив, как показывает статистика, из-за разводов вынуждены подавать заявления о банкротстве. Данные об американских банкротствах показывают, что многие люди, подающие заявление о банкротстве, имеют низкие доходы домохозяйств. Цифры также показывают, что только 9,2% людей, которые зарабатывают 60 000 долларов в год, становятся банкротами. Согласно статистике банкротства физических лиц, 64% людей, которые подают заявление о банкротстве, состоят в браке. Иными словами, почти две трети людей, подавших заявление о банкротстве, состоят в браке. В этих случаях многие из них совместно подают заявление о банкротстве, что значительно упрощает весь процесс. Если мы посмотрим на это, наряду с другими цифрами, связанными с заявителями, мы увидим, что женатые люди гораздо чаще подают заявление о банкротстве, чем представители любой другой демографической группы. Например, 15% лиц, подавших заявление о банкротстве, — разведены, 17% — холосты и 3% — вдовы. Большинство банкротств были связаны с проблемами со здоровьем — либо из-за высоких затрат на лечение, либо из-за отсутствия работы. У большинства семей нет достаточного количества сбережений на непредвиденные расходы, не говоря уже о тысячах долларов на непредвиденные медицинские расходы. Недавнее исследование, представленное в Бостонском колледже, Массачусетском технологическом институте, Йельском университете и Калифорнийском университете в Лос-Анджелесе, показало, что некоторые американцы виновны в том, что тратят намного больше, чем им по средствам. Хотя это, возможно, и не является основной причиной банкротств, эти легкомысленные траты раскрыли еще одну шокирующую правду. Один примечательный факт, который намекает на тенденции банкротства, заключается в том, что физические лица регистрируют подавляющее большинство банкротств, вопреки убеждению, что большинство банкротств попадают под корпоративное банкротство. Согласно статистике корпоративных банкротств, банкротства с участием корпораций составляют лишь 3% от общего числа. Второй по значимости причиной является кредитная задолженность [13].

Можно сделать вывод о том, что в США банкротятся чаще всего:

- мужчины — 52%;
- люди, состоящие в браке — 64%;
- люди, имеющие среднее образование — 36%;
- люди, имеющие медицинскую страховку — 72%;
- люди, имеющие низкие доходы домохозяйств;
- люди, потерявшие высокооплачиваемую работу.

Данные собраны в 2022 г. на основе демографического профиля.

Также можем наблюдать статистику банкротств в Англии и Уэльсе. В 2021 г. уровень индивидуальной неплатежеспособности в Англии и Уэльсе составлял 23,3 на 10 000 взрослых, а это означает, что каждый 429-й взрослый в течение этого года участвовал в процедуре банкротства. Статистические данные о населении взяты из публикации Управления национальной статистики (ONS) «Оценки населения для Великобритании, Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии». Разбивка включена по возрасту, полу, местным органам власти и парламентским округам, поэтому их можно использовать в качестве знаменателя при расчете уровня неплатежеспособности на 10 000 взрослых [13].

Таблица 2

**Банкротства в Англии и Уэльсе по возрасту и полу**

Table 2

**Bankruptcies in England and Wales by age and gender**

Name	Total	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	UNK
ENGLAND AND WALES	8 688	170	1 579	2 709	2 331	1 287	510	102
	M: Total	M: 18-24	M: 25-34	M: 35-44	M: 45-54	M: 55-64	M: 65+	M: UNK
	5 118	91	901	1 519	1 398	815	330	64
	F: Total	F: 18-24	F: 25-34	F: 35-44	F: 45-54	F: 55-64	F: 65+	F: UNK
	3 434	77	669	1 156	904	444	169	15
	UNK: Total	UNK: 18-24	UNK: 25-34	UNK: 35-44	UNK: 45-54	UNK: 55-64	UNK: 65+	UNK: UNK
	136	2	9	34	29	28	11	23

Уровень неплатежеспособности был самым высоким для взрослых в возрасте от 25 до 44 лет и самым низким для взрослых в возрасте 65 лет и старше. Эта тенденция сохраняется с 2006 г. Однако долгосрочная тенденция показывает увеличение уровня неплатежеспособности среди молодых людей (от 18 до 34 лет) и снижение среди пожилых людей (55 лет и старше). Рис. 5 показывает, что уровень неплатежеспособности был выше среди женщин в возрасте до 65 лет по сравнению с мужчинами того же возраста. Обратное верно для лиц в возрасте 65 лет и старше. Эта закономерность наблюдалась и в предыдущие годы.

Уровень банкротства на 10 000 взрослых был выше для мужчин, чем для женщин во всех возрастных группах, но разрыв между показателями варьировался в зависимости от возрастной группы. Мужчины в возрасте от 25 до 34 лет на 32% чаще становятся банкротами, чем женщины той же возрастной группы. Это соотношение увеличивалось с возрастом, и в возрастной группе старше 65 лет вероятность банкротства у мужчин была более чем в два раза выше, чем у женщин.

Банкротства в Англии и Уэльсе по возрасту и полу

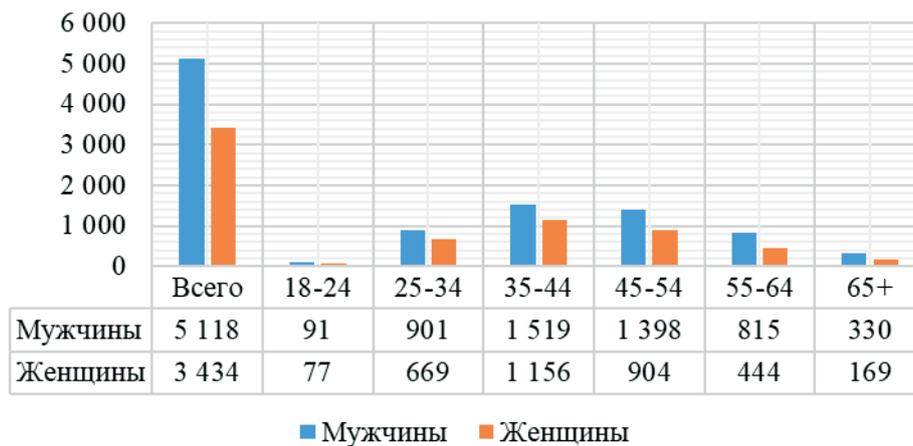


Рис. 5. Показатель на 10 000 взрослых в разбивке по полу и возрастным группам, Англия и Уэльс, 2021 г.

Fig. 5. Rate per 10,000 adults by sex and age group, England and Wales, 2021

Статистическое управление Нидерландов (CBS) сообщает, что с поправкой на дни судебных заседаний в декабре было на 30 корпоративных банкротств меньше, чем в ноябре 2021 г. Поскольку известны данные за декабрь, можно также предоставить данные за весь год. Общее количество предприятий и учреждений (за исключением индивидуальных предпринимателей), которые объявили о банкротстве в 2021 г., составило 1536, что является вторым самым низким показателем с момента начала исследования в 1981 г.

Согласно имеющейся статистике, в 2020 г. в Румынии было открыто 5 694 новых дела о неплатежеспособности, а в 2021 г. (до конца июня) — 3 076 новых дел о неплатежеспособности. По состоянию на 1 августа 2021 г. 22 977 компаний находились в той или иной форме в процедуре банкротства. Из этого числа 16 543 (72%) предприятия находились в несостоятельной ликвидации (банкротстве). Остальные компании, а именно 6 434, находились в начальном периоде наблюдения после открытия производства по делу о несостоятельности или в процедуре реорганизации.

Банкротства в Германии увеличились до 1294 компаний в марте с 1132 компаний в феврале 2022 г.

Очень сильно экономика нашей страны пострадала от COVID-19. Однако и число банкротств в период пандемии заметно выросло, что также ударило по бюджету страны. Многие заведения общественного питания закрылись по причине введенного карантина или существенно ограничили свою деятельность. Соответственно уменьшился и товарооборот. У многих людей наблюдались проблемы с трудовой деятельностью — увеличилась кредитная нагрузка на граждан, выросло число просроченных платежей по долгам. Заметно снизился поток налогов в бюджет страны. Это все отразилось и на социальной жизни страны — ограничение развлекательных мероприятий, страх перед пандемией и будущим, проблемы в семьях и т. д. К этому еще прибавились многочисленные случаи банкротств. В период коронавируса был бум признания граждан финансово несостоятельными.

COVID-19 также изменил точку зрения многих людей по поводу банкротства. Это уже не считается неудачей и провалом. Это законный способ избавиться от долгов, которым стали пользоваться всё больше граждан.

Несмотря на внедрение вакцин и низкие показатели заболеваемости, мы ожидаем увеличения числа банкротств во всем мире в 2023-2024 гг. Рост ожидается во всех основных регионах и странах, кроме Турции, где число банкротств уже росло в 2020 г. Наибольший рост ожидается в Австралии, Франции и Сингапуре.

Эти прогнозы в основном основаны на ожиданиях постепенной отмены местных мер фискальной поддержки и моратория, а также возобновления работы судов и процедур банкротства. Следовательно, многие из компаний, которые были спасены мерами, скорее всего, объявят о банкротстве.

За исключением Германии, Греции, Новой Зеландии и Румынии, показатели банкротства в конце 2021 г. выше, чем до вспышки пандемии COVID-19, почти во всех исследованных странах, за исключением Германии, Греции, Новой Зеландии. Зеландия и Румыния, Испания и Нидерланды входят в число стран, в которых наибольший рост числа банкротств, исходя из статистики 2020 и 2021 гг. Это связано с относительно сильной реакцией банкротств на колебания ВВП, традиционно наблюдаемые в этих странах.

Неплатежеспособность физических лиц обусловлена не только экономическими, но и социальными причинами, которые приводят людей к финансовым проблемам. Причиной могут быть проблемы со здоровьем, что доказывает статистика банкротства американского населения, несмотря на наличие медицинской страховки [40]. Эту же теорию подтверждают другие авторы, такие как Химмельштейн, Уоррен, Торн и Вулхадлер, Арнст, по их мнению, динамика граждан, имеющих долговые обязательства по причине медицинских расходов, значительно растет, из-за чего гражданам приходится отдавать в залог свое имущество [33]. Арнст отметил еще несколько причин банкротства — развод, алименты, содержание нескольких объектов недвижимости [19]. Бордман и Перри выяснили, что азартные игры негативно влияют на человека, вызывая зависимость, в то время как эта зависимость может привести к огромным финансовым проблемам [22].

Социологи, которые следуют за Салливан и ее коллегами, будут заниматься темой банкротства с одной из двух целей. Первая цель состояла в том, чтобы ответить на вопросы, сформулированные юристами и политиками, продолжив с того места, на котором остановились Салливан, Уоррен и Уэстбрук; провести социологические исследования для решения задачи осмысления закона о банкротстве, его действия и последствий. Однако для многих социологов цель исследования банкротства будет пониматься более широко. Общество — это аморфная сущность, находящаяся в постоянном движении. Много лет назад Э. Дюркгейм, один из основателей социологии, предположил, что закон можно с пользой рассматривать как «видимый символ» или «внешний показатель» некоторых наиболее фундаментальных и устойчивых качеств общества.

Достижение подлинно социологического понимания банкротства в первую очередь потребует выхода за рамки изучения банкротства как чего-то, что происходит с отдельными людьми, и рассмотрения значения банкротства на социальном уровне. Сделать этот скачок от индивидуального к социальному может быть непросто. Например, Салливан, Уоррен и Уэстбрук часто ссылаются на то, что нынешний уровень банкротства является симптомом какой-то более крупной «социальной патологии» или «социальной проблемы». Они подчеркивают это, проводя аналогию между законом о банкротстве и медицинским обслуживанием: «Цель закона о банкротстве, правильно используемого, а не злоупотребляемого, состоит в том, чтобы служить финансовой больницей для людей, больных долгами. Если число госпитализаций резко возрастет, то этому увеличению есть, по крайней мере, два объяснения: возможно, врачи начали принимать пациентов, которые не являются серьезно больными, и которых можно было бы лечить амбулаторно. Или переполненные больничные палаты могут просто отражать ухудшение здоровья в обществе».

Последствия, которые возникают из-за чрезмерной задолженности физических лиц, носят не только экономический характер, проявляющийся в невозможности обслуживания их долга, но также имеют социологический и психологический аспект, что создает новые издержки для всего общества. Очевидны и экономические причины. В своих исследованиях С. Арнст, (2009), Фан и др., (2013), Скиба и др., (2009), Ниemi и др., (2009), Бертоуд и др., (1992) обнаружили, что банкротство физических лиц определяется следующими причинами экономического характера: потеря работы; чрезмерное использование кредита; чрезмерная задолженность; быстрые кредиты; крах бизнеса; чрезмерное потребление; низкий уровень дохода. Исследования научной литературы показывают, что существует две группы причин, определяющих банкротство физических лиц: экономические и социальные. Среди экономических причин Арнст указывает на потерю работы как на наиболее важную причину неплатежеспособности человека. Около 32% личных банкротств происходят из-за потери работы, а следующей экономической причиной является безответственное чрезмерное заимствование [19].

Исследование Фана и Явузоглу назвало потерю работы и чрезмерную задолженность двумя основными экономическими причинами, делающими людей

неплатежеспособными [27]. Скиба и Табакман попытались выяснить, влияют ли быстрые кредиты как одна из экономических причин на банкротство физических лиц. Исследование показало, что быстрый кредит — это повторяющийся процесс. Как только человек берет займы, психологическое побуждение к дальнейшему заимствованию обычно неудержимо и естественно люди запутываются в паутине банкротства [43]. Ниemi, Рамзи и Уильям привели данные немецкого исследования, в котором потеря работы была названа экономической причиной номер один, которая приводит к личному банкротству. Анализируя экономические причины, приводящие к банкротству, было установлено, что в Великобритании основной причиной финансовых трудностей является потеря работы из-за дохода, в то время как менее влияющими причинами были низкий доход и недопустимо увеличенные необходимые расходы [41, с. 283].

Неплатежеспособность физических лиц обусловлена не только экономическими, но и социальными причинами, которые приводят людей к финансовым проблемам. Манган привел статистику банкротства американских граждан, которая показала, что многим американцам приходится иметь дело с огромными медицинскими счетами, несмотря на наличие медицинской страховки. Исследование показало, что большинство из 29% банкротств физических лиц в США приходится на возрастную группу 35-44 лет, а 26% банкротств по медицинским причинам приходится на возрастную группу 45-54 лет [40]. Химмельштейн, Уоррен, Торн и Вулхадлер в своем исследовании выяснили, что половина из 1771 респондента опроса назвала болезнь основной причиной банкротства, из-за которой они не смогли покрыть огромные долги и были вынуждены подать заявление о банкротстве [33, с. 11]. Арнст также проанализировал связь между проблемами со здоровьем и личным банкротством. Он отметил, что за последние несколько десятилетий количество банкротств, связанных с медицинской помощью, неуклонно растет [19].

Бордман и Перри (2007) выяснили, что азартные игры негативно влияют на человека, вызывая зависимость, в то время как эта зависимость может привести к огромным финансовым проблемам [22, с. 789].

Еще одной причиной банкротства физических лиц является развод. Это может быть дорогостоящий развод, алименты или содержание двух объектов недвижимости. Если бывшим приходится жить без финансовой поддержки друг друга, оплачивать счета за развод вместе с другими расходами, развод способствует банкротству на 8% [19]. Порой банкротство касается и родных должника, например, особенно в группу риска входят супруги, т. к. возможен раздел имущества между супругами. Это все косвенно, но влияет на государство, на бюджет страны и социальную обстановку вокруг должника и его родных. Это уже регулируется Семейным кодексом. Например, при условии отсутствия брачного контракта все имущество, нажитое каждым из супругов в период брака, считается общим (ст. 34). Возможен принудительный раздел общего супружеского имущества (п. 1 ст. 38) [12].

Международная ассоциация специалистов по реструктуризации, несостоятельности и банкротства (INSOL International) в качестве основных случаев

неплатежеспособности (невыполнения обязательств должника) выделила шесть основных категорий причин безнадежных долгов: долги выживания (долги, связанные с арендной платой, коммунальными выплатами, образованием); долги из-за несоответствия возможностям; погашение долгов (долгов, вызванных азартными играми или алкоголизмом); долг отношений (из-за развода или смерти); долги за жилье (когда человек не может преодолеть финансовые трудности, но не отказывается от услуг); мошеннические долги (мошенничество с кредиторами).

Резюмируя, можно сказать, что существует семь основных экономических причин, определяющих неплатежеспособность физических лиц: потеря работы; чрезмерная зависимость от кредитов; крах бизнеса; чрезмерное потребление; низкий уровень дохода. Однако банкротство физических лиц определяется не только экономическими причинами, но и причинами социальными, которые, в свою очередь, обычно становятся экономическими. Основными социальными факторами, определяющими банкротство физических лиц, являются болезнь или инвалидность, развод, низкий уровень общих финансовых знаний, психологические проблемы, недостаточный опыт работы в банковской сфере и азартных играх.

Если граждане массово начнут вступать в процесс банкротства, не имея имущества в собственности, которое может покрыть долговые обязательства перед кредиторами, то начнут банкротиться сами кредиторы, а это банки, микрофинансовые организации. Для государства такое положение повлечет за собой очень негативные последствия. Начнутся массовые отзыв лицензий у банков, т. е. начнет рушиться финансовая система страны, поскольку все платежи проходят через банки, люди хранят там свои финансы, берут кредиты и т. д. В этой ситуации государство перестанет существовать, ведь бартер уже давно в прошлом. Возможно, останется несколько банков-монополистов, которые будут устанавливать высокие ставки по ссудам, низкие по вкладам, брать комиссии за все переводы. Однако и это приведет к тому, что в конечном итоге и эти организации обанкротятся, т. к. у людей будет хватать денег только на самые основные нужды, не совершая банковские операции. Если останется Банк России, который выпускает денежные средства, то граждане просто будут хранить заработанные средства дома и копить на что-то дорогое, например, на квартиру, десятилетиями.

### **Методы**

Методологической основой исследования является диалектический метод познания и вытекающие из него специальные научные методы, в частности: системно-структурный метод, конкретно-социологический метод, технико-юридический метод, историко-правовой метод и сравнительно-правовой метод. Также в процессе исследования для разработки статистики и сбора мнений по данной теме были использованы методы анкетного опроса должников, признанных банкротами, экспертное интервью арбитражных управляющих, контент-анализ базы данных должников арбитражного управляющего, действующей с конца 2021 г.

до настоящего времени. Их применение позволило нам рассмотреть объекты в контексте, целостности, всесторонне и объективно.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

В 2022 г. нами было проведено исследование, которое включало в себя анкетирование должников, экспертное интервью и контент-анализ. Для выявления экспертного мнения, проводилось 9 интервью с представителями органов законодательной власти, а также представителями бизнес-структур, которые занимались банкротством физических лиц. В анкетном опросе приняли участие 41 респондент — граждане, имеющие долговые обязательства и признанные судом несостоятельными (банкротами). Сбор данных производился в юридических организациях и правовых центрах ХМАО города Нягани. Все респонденты являются банкротами, которые вступили в процедуру 2021-2022 гг. Интервью включало вопросы, связанные с индивидуальными историями жизни, которые стали основой при изучении способов «проживания» жизненных событий: индивидуальных кризисов, поворотных моментов, социально-исторической ситуации. При проведении контент-анализа, мы использовали официальный источник данных «Картотека арбитражных дел», где было собрано 340 банкротных дел. В критерии отбора входило: год вступления в процедуру банкротства (2021-2022). Нам удалось определить в категории: область, город, пол, возраст должника, что позволило дополнить данные анкетного опроса и составить портрет должника.

Целью нашего исследования являются модели поведения банкротов.

Объектом исследования являются физические лица, признанные судом банкротами; эксперты.

Предметом исследования являются социально-экономические проблемы, сопутствующие банкротству физических и юридических лиц.

Из проведенного нами контент-анализа и анкетного опроса мы можем привести данные разделения должников по полу и возрасту. В это исследование вошли 369 должников по всей России.

Из рис. 6 мы видим, что в нашей стране большинство должников женского пола, в отличии от США и Англии с Уэльсом у которых преобладают мужчины. Среди должников мужского пола, имеющих просроченную задолженность, наибольшая доля приходится на возраст 35-44 года — 28% и 45-54 года — 24%. Среди женщин наибольшее количество должников в категории 55-64 года — 27%.

По результатам нашего исследования пик кредитования приходится на трудоспособный период жизни человека, 59% респондентов ответили на вопрос о трудоустройстве, что работают по найму. Процедура банкротства не только не мешает официальному трудоустройству, но даже наоборот — если гражданин нигде не работает и не числится на бирже труда, то суд может посчитать должника недобросовестным. И при этом причиной банкротства может выступать, как снижение дохода по различным причинам, или же финансовая безграмот-

ность, когда должник набирает много кредитов, не оценив свои силы, об этом говорил один из экспертов.



Рис. 6. Данные анкетного опроса должников, разделенные по полу и возрасту

Fig. 6. Questionnaire data of debtors, divided by sex and age

«Также бывают случаи, когда гражданин берет в одном банке кредит, потом идет в другой банк берет второй кредит, и так третий и четвертый. Раньше такое поведение признавалось недобросовестным, потом суд пересмотрел свое решение, потому что гражданин не обладает финансовыми навыками, чтобы определить свое финансовое состояние и возможности платить, в отличие от банка, являющегося специализированной финансовой организацией, которая не просто должна, а обязана проверить возможность платить долг».

Респондентами также была отмечена сфера деятельности, в которой он был трудоустроен. Как мы выяснили, большинство должников заняты в сфере услуг — 39%, меньше в производственной сфере (20%) и государственном и муниципальном управлении (15%), на самую малую долю приходятся правоохранительные органы, военная служба, специальные службы.

Маленький процент должников, которые относятся к сферам правоохранительных органов, военным службам и специальным службам, приходится, потому что у гражданина, которого признали финансово несостоятельным, будет трехлетний запрет на работу на руководящих должностях, он не сможет устроиться на работу в системе государственной службы или в правоохранительные органы. Люди не идут на этот шаг, заведомо зная, что могут погубить свою карьеру.

Лидерами по просроченной задолженности являются водители, продавцы, рабочие (слесари, монтажники, грузчики и т. д.). У них же и самая высокая долговая нагрузка: в среднем они отдают более 30% доходов на погашение взятых обязательств.

Доход большинства составляет от 20 000 до 60 000 — 61% от общей выборки, 17% — тех, кто имеет доход до 20 000, 12% тех, кто имеет доход более 60 000 руб.

и меньше всего тех, кто вовсе не имеет никакого дохода — 10%. Большинство респондентов указывали доход от 20 001 до 60 000 как среднестатистический по стране. Как указывали они в анкете «В основном хватает, но для покупки дорогостоящих предметов нужно брать в долг». Тем не менее, с небольшим отрывом присутствует мнение, что должникам этих денег не хватает на повседневные затраты. Это объясняет причины неплатежеспособности граждан и высокой закредитованности.

Абсолютная сумма долга также является значимым критерием: при существенном превышении суммы долга над ежемесячным доходом, высока вероятность личного банкротства и списания долга. При этом 61% граждан имеют совокупный долг в размере от 200 001 до 999 999 руб. На сегодняшний день примерно 1,8 млн заемщиков находятся в зоне риска. Это те заемщики, у которых выплаты по кредитам составляют более 50% дохода. Соответственно, велик риск, что они перестанут справляться с долговой нагрузкой. Вместе с бурно растущим рынком потребительского кредитования в России стремительно увеличивается объем просроченной задолженности.

Почти три четверти (83%) россиян в течение последних двух лет брали потребительский кредит. Около половины респондентов берут новый кредит, чтобы внести платеж по старым обязательствам. Иными словами, люди с высокой долговой нагрузкой уже не могут самостоятельно, без заемных средств обслуживать имеющиеся долги. Тут мы можем столкнуться с финансовой неграмотностью населения.

Существует такая тенденция, что граждане вступают в повторные кредитные обязательства, чтобы внести платеж по старым, граждане не могут выполнять свои обязательства самостоятельно, эта ситуация говорит нам не только о высокой закредитованности, но и преддефолтном состоянии, особенно в случае отказа. Тут мы можем столкнуться с финансовой неграмотностью населения. Эксперты также утверждали, что из-за низкой финансовой грамотности наша страна имеет высокий порог закредитованных граждан. Одно дело, когда человек из-за объективных причин становится неплатежеспособным (в силу болезни или потери работы), и другое — когда он набирает кредиты, заведомо понимая неспособность их погасить. Только в первом случае гражданин вправе рассчитывать, что государство поможет ему освободиться от долгов, что подтверждает судебная практика.

Далее можно отметить причины, по которым гражданам пришлось влезть в такие долговые обязательства, которые вскоре привели к банкротству. Из них лидирует снижение дохода, который составляет 39% от общей совокупности. На втором месте кредитная нагрузка (высокая закредитованность) — 27%, на третьем потеря работы — 8%. Снижение дохода и потерю работы можно объяснить нестабильным финансовым и экономическим состоянием страны последние несколько лет, причинами которых является пандемия коронавируса и экономические санкции. В результате такой нестабильности, из-за повышения цен на товары, болезней, повышения валюты рынка, повышения экономических ставок и т. д., некоторым компаниям приходится закончить свою деятельность

или же уйти в банкротство, а люди, работающие в этих компаниях, остаются без работы, уже имея кредиты и потеряв стабильный доход, на который они рассчитывали, подают на банкротство.

Из нашего исследования мы можем увидеть, как повлияла пандемия коронавируса на граждан, где также лидирует снижение дохода (49%), повышение цен на товары первой необходимости (44%), кредитная нагрузка (34%), болезнь, дорогостоящее лечение, расходы на реабилитацию — 32%.

С приходом новых условий банкротства, что включает в себя мораторий, пандемия, а также санкции, введенные против России — всё это очень повлияет на платежеспособность и закредитованность населения страны.

Списание долгов в процедуре банкротства сделано не с целью прощения всех долгов, а с целью оздоровления экономики. Многие люди понимают, что банкротство чревато последствиями, что может быть реализовано имущество для погашения долга, и оно будет продано с молотка, намного дешевле, чем есть на самом деле, но это не даст гарантии, что одно имущество при продаже погасит всю задолженность и придется реализовывать всё остальное. Конечно есть случаи погашения задолженности в результате реализации имущества, но в большинстве случаев, имущества у должника нет. Из анкетного опроса мы видим, что у 61% должников при вступлении в процедуру банкротства не имеется имущества, у 15% есть имущество, но в залоге и 24% ответили, что есть имущество, но не в залоге. Погашать долг перед кредитором, соблюдая его интересы, становится невозможным, что является невыгодным как для кредитора, так и для страны.

Из рис. 7 мы видим, что 78% людей сразу же обращаются к юристу, а 22% должников подают заявления в суд самостоятельно. Мы можем наблюдать, что из тех, кто обращается за юридической консультацией — 48% не понимают, на что идут, а 54% респондентов сталкивались с юридической неграмотностью учреждений.



Рис. 7. Юридическое сопровождение процедуры банкротства должников

Fig. 7. Legal support of the bankruptcy procedure of debtors

Многие юристы затягивают процедуру, чтобы получить с должника больше денег, а в некоторых случаях недоговаривают и не доводят дело до конца. Из-за этого многие испытывают разочарование в самой процедуре несостоятельности, в юристах, в управляющих, в российских законах и институте судов в целом.

Финансовая неграмотность людей выгодна всем: банкам, МФО, юристам и адвокатам, которые зарабатывают на банкротстве физ. лиц. Поэтому сам закон и практика его применения устроены опасно для людей.

Миллионы людей во всем мире тратят огромную часть своего дохода, выплачивая кредиты на обучение, лечение или жилье. Многие попадают в «долговую яму». Эксперты полагают, что проблема не в долге как таковом. Она появляется тогда, когда задолженность становится следствием, либо причиной нарушений прав человека.

Отметим, что наблюдение за лицами, входящими в процедуру банкротства, позволяет утверждать, что их поведение отнюдь не всегда девиантное, однако явно имеет асоциальный результат в отношении других людей и общества в целом. Это проявляется в ухудшении имущественного положения кредиторов и причинении им морального вреда. Моральный вред, причиняемый кредиторам, вообще никогда не учитывается в законе и в суде в отношении кредиторов-граждан, а в отношении всего общества, даже не рассматривается в литературе. Между тем, любой добросовестный человек, не получивший ему причитающегося, чувствует себя обманутым, испытывает разочарование и даже унижение, поскольку не может противостоять фактическому неравноправию. Общественные издержки состоят не только в расшатывании психического здоровья, искажении представлений о непреложности исполнения обязательств в гражданском обороте, а, самое главное, в выбытии из полноценной жизни субъектов экономической деятельности, как граждан, так и предприятий, потере рабочих мест и налогоплательщиков.

В некоторых странах люди вынуждены брать под высокие проценты кредиты на оплату образования или лечения, другими словами, — на реализацию своих прав, которые гарантированы им международным правом и государством.

Так, на Фиджи студенты, взяв кредиты на получение высшего образования, отчисляют на их погашение 20% своего заработка. В университетах Чили ставка по кредитам на обучение возросла до 6%, а это означает, что должникам придется выплачивать долг в течение десятилетий. Стремительный рост задолженности семей или отдельных лиц во многих странах является прямым следствием двух параллельных явлений: несоблюдения государствами своих обязательств в области прав человека, в частности, экономических, социальных и культурных прав, и роста числа кредиторов. При этом в погоне за наживой частные финансовые институты выдают людям с невысоким доходом заведомо непосильные кредиты под огромные проценты. Когда же они оказываются неспособны оплатить ипотеку, за долги у них отбирают жилье и другую собственность, и люди теряют все сбережения и порой оказываются на улице. По словам эксперта, законы о банкротстве должны обеспечивать защиту должников и устанавливать, в частности, минимальный базовый объем имущества и дохода, не подлежащего

отчуждению. Ведь именно низкая заработная плата, бедность и неравенство, усугубляемые такими мерами, как приватизация и жесткая экономия приводят к тому, что миллионы людей оказываются в огромных долгах.

Модель социального поведения, приводящая к банкротству, актуальна равно как для денежных, так и для не денежных обязательств. Социальные проявления банкротной модели поведения должников вообще выпадают из поля зрения экономической и юридической науки, в то время как именно они оказывают самые тяжкие последствия на человека и общество в целом. Классики социологии вычленили два основных подхода к определению социального действия. Первый подход содержится в работах Эмиля Дюркгейма, рассматривавшего деятельность и поведение человека как жестко детерминированную внешними, т. е. объективными факторами [4, с. 5; 11; 12]. Применительно к ситуации банкротства, именно таким образом должники, особенно физические лица, оправдывают свое поведение — брали в долг, поскольку нуждались. Менее всего такие лица ссылаются на несоразмерность собственных потребностей реальным возможностям их оплаты. Отметим, что Э. Дюркгейм считал внешними факторами социальную структуру, социальные отношения, культуру [4, с. 5; 11; 12]. С данным утверждением совершенно невозможно не согласиться, поскольку в аналогичных жизненных и предпринимательских ситуациях люди принимают различные решения относительно путей выхода из них. Для одних любой неоплаченный долг практически неприемлем, других невозвращенные долги — не только обыденная повседневность, а зачастую не скрываемое «дело доблести», проявление деловой хватки, умения переиграть партнера.

В качестве итоговых переменных социально-экономического и правового состояния банкротства можно выделить признаки неплатежеспособности:

- финансовая безграмотность;
- ухудшение здоровья;
- мошеннические схемы;
- экономические и геополитические факторы (уровень инфляции, размер пенсии и заработной платы и т. д.);
- потеря работы.

По результатам исследования нами был описан портрет должника: женщина, возраст 55-64 года, не в браке, имеет на иждивении одного или двух детей, получившая среднее специальное образование, работающая по найму в сфере услуг, ежемесячный доход составляет от 20001 до 60 000 руб., сумма долга составляет от 200 001 до 999 999 руб. перед банком, взявшая потребительский кредит. Во время кризиса она потеряла работу, либо ее заработок существенно уменьшился, причинами неплатежеспособности стали снижение дохода и высокая кредитная нагрузка. Банкротится «среднестатистический трудоспособный гражданин», т. е. большинство населения всей страны являются потенциальными банкротами.

Важную роль играет и то, что, поскольку всё больше людей начинают узнавать о нюансах процедуры банкротства, они совершают риск вступления в

умышленное банкротство, сознавая, что это на самом деле мошенничество, которое дает им быстрый финансовый результат. Нет понимания того, что быстрый финансовый результат делает долгосрочными тяжелые последствия, потому что, как правило, любое мошенничество рано или поздно всё равно раскрывается. Нельзя так шутить с государством. Метафора: «Заплати налоги и спи спокойно» в данном случае наиболее точно отражает эту ситуацию.

### **Выводы и заключение**

1. В результате проведенного теоретико-эмпирического анализа авторами было обнаружено, что ситуацию физического банкротства характеризует следующий набор переменных: прямое банкротство, как отдельный правовой режим, дающий принципиальную возможность освободиться от долгов; наличие права участия в процессе банкротства как с особыми условиями, так и ограничениями в связи с прежними процедурами; цена процесса (величина начальных административных расходов; распределение расходов между всеми заинтересованными сторонами); сложность процесса (разнообразие типов кредиторов; разнообразие должностных лиц, которые проводят все процедуры, сложность ее запуска, разнообразие режимов; узловые вопросы (стадии предварительного действия, мировое урегулирование, включенное в технологический процесс; лица, имеющие право инициировать процедуру банкротства; степень нетрудоспособности должника; возможности продажи активов; условия погашения долга при его реструктуризации (возможности существования полного исполнения обязательств); стигматизация во время и после подачи (наличие других резервов в отношении должника; публичное клеймо (появление в публичных реестрах, объявлениях); ограничение на дальнейший доступ к аналогичным освобождениям; стигматизация как «клемящее имя» в законодательных процессах урегулирование долгов.

2. Представленные выше концептуальные измерения и идентификации признаков банкротства физических лиц в разных странах мира позволяют характеризовать рассматриваемый феномен в целом как полноценную научную категорию в социологии (а не только в юридической науке), позволяющую внести новые социально-экономические контексты в те или иные гуманитарные науки социологического профиля, сопряжённые с признаками социальной стигматизации. Мы берём на себя смелость заявить и ввести в научный оборот такой науки среднего диапазона (по Роберту Мертону), как «социологии права» (социологически-правовой теории) используемые на практике термины, отражающие правовые процессы мягкого или жёсткого отношения судопроизводства (уровни «снисходительности» / «терпимости» (*leniency*)) в отношении к должнику. Дефиниция «терпимости» судьи и технологически сопряжённые с ней другие определения отражают базовые аспекты социально-правовых процессов, ресурсов и результатов современного судопроизводства юридических лиц в процедурах банкротства относительно физических лиц. В этих процедурах возникают не только юридические, но и социально-экономические

обстоятельства. Мы берём на себя смелость ввести в социологию права такие поведенческие признаки банкротства, как «прямое банкротство»; «приемлемость судебных процедур»; «цена и сложности судебного процесса»; выдвигаемые разными сторонами «условия погашения долга»; процедуры решения «финишных проблем», связанных с реализацией правовой и социальной стигматизации (от греч.: *στίγμα*: «ярлык», «клеймо»). Стигматизация, как одна из базовых социологических категорий, идентифицируется в правовом поле как «нанесение стигмы» или как «клеймение человека» — такого явления, которое связано с «навешиванием социального ярлыка» на банкрота. В стандартных процессах юридических процедур «стигматизация» — это заключительная судебная процедура, которая имеет глубокий социальный смысл; и это вовсе не самая приятная стадия банкротства после вынесения приговора. Как правило, должник остаётся с глубокой психологической травмой после завершения судебного процесса практически на всю жизнь. И здесь в социальном смысле имеет значение его последующая реабилитация, «восстановление в правах», «оздоровление» и конструктивное приспособление (активная адаптация) к жизни уже в новых условиях «послебанкротного состояния».

3. С социологической точки зрения имеет значение не только результат банкротства в форме «стигматизации», что в общественном смысле означает негативный тип оценочных суждений (по Макс Веберу) к человеку-банкроту, как складывающихся в общественном сознании отношения (социальной установки) на как бы «постыдное» его общественное качество и как негативного стереотипа, изначально ожидаемого к нему отрицательного отношения. Ярлык «банкрот» в целом подразумевает воспроизводство ситуаций, задающих неспособность к «полноценной общественной жизни» из-за лишения права на социальное признание и достоинство. Вместе с тем, публичное обнародование негативного опыта многих примеров банкротств физических лиц и главное — указание на те ошибки, которые совершал человек неумышленно или умышленно (таких случаев немало) в случае банкротства — могло бы выступить определённой профилактической мерой против чьего-либо повторения..

4. Для того чтобы предотвратить (провести профилактику) изложенных ситуаций физического банкротства, авторами статьи предлагается несколько рекомендаций. Необходимо внедрить в систему образования РФ тематику финансовой грамотности как обязательную программную дисциплину по всем признакам банкротства и его возможных последствий в случае неверно принятых решений. На макроуровне это способствовало бы снижению банкротств, сокращению неплатежеспособности, снижению случаев недобросовестного поведения граждан по отношению к кредитованию.

5. Очень важно создать сайт бесплатной консультации по вопросам процедуры банкротства физических лиц для граждан, желающих подать заявление, а также предоставить рейтинг арбитражных управляющих в нужном городе для подачи электронного заявления на рассмотрение дела. Предварительно перед подачей заявления для судебного процесса требуется положение о прохождении

тестирования граждан на понимание процедуры банкротства, которое должны разработать юристы-специалисты-практики наивысшей квалификации.

6. Поскольку по результатам анализа типов физического банкротства арбитражным управляющим принимается решение о признании или не признании должником банкротом, то требуется выработать самые простые и достаточно понятные механизмы выдачи займов кредитными организациями, не превышающими 30% в совокупности выплаты от дохода гражданина.

7. Исходя из того, что банкротство физических лиц — это в первую очередь избавление от взятых кредитов или их полное аннулирование, т. е. признание государством и кредиторами неплатежеспособного гражданина и прекращение в отношении него всевозможных преследований, требующих взыскания долга, в этой институциональной логике основной упор при ведении судебных разбирательств в отношении хозяйствующих субъектов должен быть сделан на поддержание работоспособности гражданина и предприятий, и на восстановление их платежеспособности.

8. Учитывая, что большая часть населения находится в затруднительном положении, имея несколько кредитов и не имея финансовой возможности их погасить — основной целью физического банкротства должна быть процедура мягкой требовательности или, в предложенных нами терминах — высокой снисходительности / большой терпимости (*leniency*). Надо понимать, что непомерно высокие процентные ставки, низкая заработная плата и всё более растущая реальная инфляция во время экономического кризиса стали причиной отчаяния заемщиков и кредитных организаций. Ни для кого не секрет, что принятая поправка к закону о банкротстве будет ориентирована на честных должников, но они в действительности находятся в состоянии объективной невозможности погасить свои долги.

9. Делая наш прогноз, мы подчеркиваем, что банкротство физических лиц сохранит свою растущую динамику на многие годы вперед (ориентировочно, это может продолжаться не менее пяти лет или более). Явными негативными последствиями от экономического кризиса и больших потерь из-за военной специальной операции будут процессы непрерывных банкротств людей, фирм и компаний. Это надо трезво понимать, принимать как данность и готовиться ко всем их негативным последствиям.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Банк России. Статистические показатели банковского сектора Российской Федерации. URL: [https://cbr.ru/banking\\_sector/statistics/](https://cbr.ru/banking_sector/statistics/) (дата обращения: 11.10.2022).
2. Банкротство в других странах. URL: <https://urlexprof.ru/bankrotstvo-v-drugih-stranah/> (дата обращения: 25.03.22).
3. Борисов Г. А. Место российского законодательства в современных правовых системах / Г. А. Борисов, Е. Ю. Цуканова, Е. Е. Тонков, В. С. Синенко, М. А. Зиньковский.

- № 5 (16 (1)). С. 822-828. URL: <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/1549> (дата обращения: 25.03.22).
4. Дюркгейм Э. Метод социологии / Э. Дюркгейм // О разделении общественного труда. Метод социологии. Москва: Наука, 1990. 405 с.
  5. Евкова А. Процедуры несостоятельности (банкротства) (Мировая практика применения процедуры банкротства физических лиц). URL: <https://www.evкова.org/kursovye-raboty/protseduryi-nesostoyatelnosti-bankrotstva-mirovaya-praktika-primeneniya-protseduryi-bankrotstva-fizicheskikh-lits#1.3%20Мировая%20практика%20применения%20процедуры%20банкротства%20физических%20лиц> (дата обращения: 05.03.22).
  6. Единый федеральный реестр. URL: <https://fedresurs.ru/> (дата обращения: 08.10.2022).
  7. Иванчев Ю. Влияет ли банкротство на способность человека наниматься на работу или занимать деньги? Ежемесячный обзор рынка труда / Ю. Иванчев. URL: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2017/beyond-bls/does-bankruptcy-hurt-an-individuals-ability-to-be-hired-or-borrow-money.htm> (дата обращения: 26.02.22).
  8. Оплеснин И. И. Как обманывают юристы по банкротств / И. И. Оплеснин. URL: <https://www.9111.ru/questions/777777772015140/> (дата обращения: 08.10.2022).
  9. Последствия банкротства физических лиц в 2022. URL: [https://pravoved.ru/journal/posledstviya\\_bankrotstva/](https://pravoved.ru/journal/posledstviya_bankrotstva/) (дата обращения: 08.10.2022).
  10. Признание себя банкротом: отличия зарубежной практики от практики российской. URL: <https://finexpert24.ru/poleznye-materialy/articles/bankrotstvo-fizlits/praktika-bankrotstva-v-regionah/priznanie-sebya-bankrotom-otlichiya-zarubezhnoj-praktiki-ot-praktiki-rossijskoj/> (дата обращения: 25.03.22).
  11. РБК. Оценка роста числа проблемных долгов россиян. URL: <https://www.rbc.ru/finances/28/04/2022/626822719a7947282a97777c> (дата обращения: 08.10.2022).
  12. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 04.08.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022).
  13. Служба банкротства. URL: <https://legaljobs.io/blog/bankruptcy-statistics/> (дата обращения: 09.06.2022).
  14. Списание долгов при банкротстве физических лиц. URL: <https://favorit-consult.ru/article/spisaniye-dolgov-pri-bankrotstve-fizicheskikh-lic/> (дата обращения: 08.10.2022).
  15. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 28.06.2022, с изм. от 21.07.2022) «О несостоятельности (банкротстве)».
  16. Agarwal S. Impact of state exemption laws on small business bankruptcy decision / S. Agarwal, C. Souphala, C. Liu, L. Mielnicki // Southern Economic Journal. 2005. Vol. 71. No. 3. Pp. 620-635. URL: <https://www.jstor.org/stable/20062065?origin=crossref> (дата обращения: 10.03.2022).
  17. Alexandrov A. Lessons from bankruptcy reform in the private student loan market / A. Alexandrov, D. Jimenez // Harvard Law and Policy Review. 2017. Vol. 11. No. 1.
  18. Altis T. Bankruptcy of individuals / T. Altis // FAB. 2013. Vol. 55. Pp. 12-19.
  19. Arnst C. Research links medical expenses and personal bankruptcy / C. Arnst. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2009-06-04/study-links-medical-costs-and-personal-bankruptcy?leadSource=verify%20wall> (дата обращения: 10.03.22).
  20. Azmi R. Discharge in bankruptcy: a comparative analysis of law and practice between of Malaysia, Singapore and the United Kingdom (UK) what can we learn? / R. Azmi,

- A. A. Razak, S. N. S. Ahmad // *Commonwealth. Legal Bulletin*. 2017. Iss. 2. Vol. 43. Pp. 203-233.
21. Berkowitz J. Bankruptcy and small firms' access to credit / J. Berkowitz, M. J. White // *RAND Journal of Economics*. 2004. Vol. 35. No. 1. Pp. 69-84.
22. Boardman B. Access to gambling and declaration of Personal Bankruptcy / B. Boardman, J. Perry // *Journal of Social and Economic Science*. 2007. Iss. 5. Vol. 36. Pp. 789-801.
23. Charters T. J. The effect of metropolitan-area mortgage delinquency on health behaviors, access to health services, and self-rated health in the United States, 2003-2010 / T. J. Charters, Sam Harper, Erin C. Strumpf, S. V. Subramanian, Mariana Arcaya, Arijit Nandi // *Social Science & Medicine*. 2016. Vol. 161. Pp. 74-82. URL: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.05.021> (дата обращения: 23.02.2022).
24. Chen Y. W. Personal bankruptcy laws and corporate policies / Y. W. Chen, J. T. Halford, S. H. Hung-Chia, C. Lin // *Journal of Financial and Quantitative Analysis*. 2020. Iss. 7. Vol. 55. Pp. 2397-2428 URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-financial-and-quantitative-analysis/article/abs/personal-bankruptcy-laws-and-corporate-policies/CD4FEC0922B49A1C4954D832E6E280D5> (дата обращения: 23.02.2022).
25. Davydenko S. A. 2008. Do bankruptcy codes matter? A study of defaults in France, Germany, and the U. K. / S. A. Davydenko, R. F. Julian // *Journal of Finance*. 2008. Iss. 2. Vol. 63. Pp. 565-608.
26. Domino T. J. Validation of statutory class actions in the shadow of due process / T. J. Domino // *New York Review*. 2017. Iss. 1. Vol. 92. Pp. 1977-1995.
27. Fan W. Personal bankruptcy and the level of entrepreneurial activity / W. Fan, M. J. White // *Journal of Law and Economics*. 2003. Vol. 46. Pp. 543-568. URL: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/382602> (дата обращения: 28.03.22).
28. Fossen F. M. 2014. Personal bankruptcy law, wealth, and entrepreneurship: Evidence from the introduction of a 'fresh start' policy / F. M. Fossen // *American Law and Economics Review*. 2013. Iss. 1. Vol. 16. Pp. 269-312. URL: <https://academic.oup.com/aler/article-abstract/16/1/269/135092?redirectedFrom=fulltext> (дата обращения: 11.05.22).
29. Fossen F. M. Personal bankruptcy law and entrepreneurship / F. M. Fossen, J. Konig // *3CESifo DICE Report 4/2015 (December)*, Econstor. 2015. Iss. 4. Vol. 13. Pp. 28-34. URL: <http://www.econstore.eu/> (дата обращения: 16.02.22).
30. Graziano T. K. (ed.). *A guide to consumer insolvency proceedings in Europe* / T. K. Graziano, J. Bojars, V. Sajadova. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.
31. Gruodyte E. 2010. The problem of bankruptcy of natural person: Legal aspects / E. Gruodyte, P. Kirsiene and Astromskis // *Jurisprudence*. 2010. Vol. 3. 214 p.
32. Gyorgy W. Leniency of personal bankruptcy rules in EU countries / W. Gyorgy, J. W. Krenchel. URL: <file:///C:/Users/eto/Downloads/risks-09-00162-v2.pdf> (дата обращения: 20.05.22).
33. Himmelstein D. W. Illness and injury as a contribution to bankruptcy / D. W. Himmelstein, E. Warren, D. Thorn, S. Woolhandler // *Market overview*. 2004. Pp. 11-14.
34. Hintermaier T. Debt portfolios / T. Hintermaier, W. Koeniger // *CEPR Discussion Paper No. DP8359*. 2011. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1830977](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1830977) (дата обращения: 25.05.22).

35. Jenkins A. What is financial failure? Implications for future research / A. Jenkins, A. McKelvey // *International Journal of Small Business*. 2016. Iss. 2. Vol. 34. Pp. 176-188.
36. Jia Y. 2015. The impact of personal bankruptcy law on entrepreneurship / Y. Jia // *Canadian Journal of Economics*. 2015. Vol. 48. Pp. 464-493. [Crossref] Kilborn J. J. Fatal flaws in financing personal bankruptcy: The curious case of Russia in comparative context / J. J. Kilborn // *American Bankruptcy Law Journal*. 2020. Vol. 94. Pp. 419-462. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3491945](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3491945) (дата обращения: 02.03.22).
37. Kumar S. Unifying legal framework in the field of debt financing: Insolvency and Bankruptcy Code 2016 / S. Kumar, S. Vig // *International Journal of Applied Business and Economic Research*. 2017. Iss. 1. Vol. 15. Pp. 89-94.
38. Lawless R. M. Bankruptcy and insolvency / R. M. Lawless, E. Warren // *Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. 2012. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/35077/chapter-abstract/299073869?redirectedFrom=fulltext> (дата обращения: 02.03.22).
39. Li W. Consumer bankruptcy, mortgage default and labor supply / W. Li, C. Meghir, F. Oswald // Working paper, 14 November 2017. URL: <https://www.cemfi.es/ftp/pdf/papers/pew/model-current.pdf> (дата обращения: 10.03.22).
40. Mangan D. Medical bills are the biggest cause of US bankruptcies: Study / D. Mangan. 2013. URL: <http://www.cnn.com/id/100840148> (дата обращения 15.10.2022).
41. Niemi J. Consumer credit, debt and bankruptcy / J. Niemi, I. Ramsay, W. Whitford. 2009. 283 p.
42. Pavan M. Consumer durables and risky borrowing: The effects of bankruptcy protection / M. Pavan // *Journal of Monetary Economics*. 2008. Iss. 8. Vol. 55. Pp. 1441-1456. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304393208001475?via%3Dihub> (дата обращения: 20.05.22).
43. Skiba P. M. Do payday loans lead to bankruptcy? / P. M. Skiba, J. Tabachnik. 2011. Pp. 2-21. URL: <https://law.yale.edu/sites/default/files/area/workshop/leo/document/J.Tobacman.pdf> (дата обращения: 11.03.22).
44. Weule B. Bankruptcy handbook. 2<sup>nd</sup> ed. / B. Weule, W. Warburton, R. Brading. The Federation Press, 2007. P. 2.
45. White M. J. 2015. Economics of personal bankruptcy and insolvency / M. J. White // CESifo DICE Report. Ifo Institut-LeibnizInstitut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. München. 2015. Vol. 13. No. 4. Pp. 3-7.

**Vladimir A. DAVYDENKO**<sup>1</sup>

**Elena P. DANILOVA**<sup>2</sup>

**Ekaterina M. PORTNYAGA**<sup>3</sup>

UDC 316.4

## **SOCIO-ECONOMIC CONSEQUENCES OF BANKRUPTCY OF INDIVIDUALS\***

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Soc.), Professor,  
Department of General and Economic Sociology,  
University of Tyumen  
vlad\_davydenko@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8389-4254

<sup>2</sup> Cand. Sci. (Soc.), Associate Professor,  
Department of Management and Business,  
University of Tyumen  
e.p.danilova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-8254-2342

<sup>3</sup> Laboratory Assistant Researcher, “Research Center”,  
University of Tyumen  
ekaterinaportnyaga@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0464-8838

### **Abstract**

The bankruptcy of individuals has become especially relevant. This is confirmed by numerous commercials about bankruptcy on the Internet and on television, which were practically non-existent before. This article discusses the causes and consequences of bankruptcy of individuals. First of all, this process affects the debtor and the creditor, but it indirectly affects the country as a whole. The authors studied the world experience on the problem of bankruptcy of individuals and conducted a comparative analysis for different countries, conducted and transcribed in-depth interviews with lawyers and arbitration managers, conducted a questionnaire among citizens who entered bankruptcy

---

\* The research was financial supported by the RFBR (grant No. 20-011-00087).

---

**Citation:** Davydenko V. A., Danilova E. P., Portnyaga E. M. 2022. “Socio-economic consequences of bankruptcy of individuals”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 23-64.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-23-64

---

proceedings, and compiled a “portrait of the average debtor”. The authors pointed out the pressing problems faced by citizens and creditors in the bankruptcy process, described the reasons why people enter bankruptcy, showed how economic sanctions and the COVID-19 pandemic affected the growth of bankruptcy, demonstrated the dynamics of bankruptcy of individuals in Russia and in foreign countries, gave a forecast of possible developments related to with the bankruptcy of individuals.

The novelty of the article and the author’s contribution consists in the introduction into scientific circulation of the definition “leniency”, which reflects the real economic, sociological and legal situation in a particular country on key grounds — such as the presence of direct bankruptcy; its acceptability; prices (costs); complexity; dynamics of the process; conditions and possibilities of debt repayment during its restructuring; real problems of bankruptcy stigmatization.

### **Keywords**

Individuals, bankruptcy, courts, lawyers, financial insolvency, insolvency, creditworthiness, COVID-19 pandemic, leniency, signs of fraud, economic sanctions.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-23-64**

### **REFERENCES**

1. The Bank of Russia. Statistical indicators of the banking sector of the Russian Federation. Accessed on 11 October 2022. [https://cbr.ru/banking\\_sector/statistics](https://cbr.ru/banking_sector/statistics) [In Russian]
2. Bankruptcy in other countries. Accessed on 25 March 2022. <https://urlexprof.ru/bankrotstvo-v-drugih-stranah> [In Russian]
3. Borisov G. A., Tsukanova E. Yu., Tonkov E. E., Sinenko V. S., Zenkovsky M. A. 2018. The place of Russian legislation in modern legal systems. No. 5 (16 (1)), pp. 822-828. Accessed on 11 October 2022. <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/1549> [In Russian]
4. Durkheim E. 1990. “Method of sociology”. On the Division of Social Labor. Method of Sociology. Moscow: Nauka. 405 p. [In Russian]
5. Evkova A. Insolvency (bankruptcy) procedures (The world practice of applying the bankruptcy procedure of individuals). Accessed on 5 March 2022. <https://www.evkova.org/kursovye-raboty/protseduryi-nesostoyatelnosti-bankrotstva-mirovaya-praktika-primeneniya-protseduryi-bankrotstva-fizicheskikh-lits#1.3%20Мировая%20practics%20application%20procedures%20bancrote%20physical%20lits> [In Russian]
6. Unified Federal Register. Accessed on 8 October 2022. <https://fedresurs.ru> [In Russian]
7. Ivanchev Y. 2017. Does bankruptcy affect a person’s ability to get a job or borrow money? Monthly review of the labor market. Accessed on 23 February 2022. <https://www.bls.gov/opub/mlr/2017/beyond-bls/does-bankruptcy-hurt-an-individuals-ability-to-be-hired-or-borrow-money.htm> [In Russian]
8. Oplesnin I. I. How bankruptcy lawyers cheat. Accessed on 8 October 2022. <https://www.9111.ru/questions/777777772015140> [In Russian]

9. Consequences of bankruptcy of individuals in 2022. Accessed on 8 October 2022. [https://pravoved.ru/journal/posledstviya\\_bankrotstva](https://pravoved.ru/journal/posledstviya_bankrotstva) [In Russian]
10. Declaring yourself bankrupt: Differences between foreign practice and Russian practice. Accessed on 25 March 2022. <https://finexpert24.ru/poleznye-materialy/articles/bankrotstvo-fizlits/praktika-bankrotstva-v-regionah/priznanie-sebya-bankrotom-otlichiya-zarubezhnoj-praktiki-ot-praktiki-rossijskoj> [In Russian]
11. RBC. Assessment of the growth in the number of problem debts of Russians. Accessed on 8 October 2022. <https://www.rbc.ru/finances/28/04/2022/626822719a7947282a97777c> [In Russian]
12. The Family Code of the Russian Federation of 29.12.1995 No. 223-FZ (as amended on 04.08.2022) (with amendments and additions, which entered into force on 01.09.2022). [In Russian]
13. Bankruptcy Service. Accessed on 9 June 2022. <https://legaljobs.io/blog/bankruptcy-statistics> [In Russian]
14. Debt cancellation in case of bankruptcy of individuals. Accessed on 8 October 2022. <https://favorit-consult.ru/article/spisanie-dolgov-pri-bankrotstve-fizicheskikh-lic> [In Russian]
15. Federal Law No. 127-FZ of 26.10.2002 (as amended on 28.06.2022, dated 21.07.2022) “On insolvency (bankruptcy)”. [In Russian]
16. Agarwal S., Souphala C., Liu C., Mielnicki L. 2005. “Impact of state exemption laws on small business bankruptcy decision”. *Southern Economic Journal*, vol. 71, no. 3, pp. 620-635. Accessed on 10 March 2022. <https://www.jstor.org/stable/20062065?origin=crossref>
17. Alexandrov A., Jimenez D. 2017. “Lessons from bankruptcy reform in the private student loan market”. *Harvard Law and Policy Review*, vol. 11, no. 1.
18. Altis T. 2013. “Bankruptcy of individuals”. *FAB*, vol. 55, pp. 12-19.
19. Arnst C. Research links medical expenses and personal bankruptcy. Accessed on 10 March 2022. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2009-06-04/study-links-medical-costs-and-personal-bankruptcy?leadSource=verify%20wall>
20. Azmi R., Razak A. A., Ahmad S. N. S. 2017. “Discharge in bankruptcy: a comparative analysis of law and practice between of Malaysia, Singapore and the United Kingdom (UK) what can we learn?”. *Commonwealth. Legal Bulletin*, iss. 2, vol. 43, pp. 203-233.
21. Berkowitz J., White M. J. 2004. “Bankruptcy and small firms’ access to credit”. *RAND Journal of Economics*, vol. 35, no. 1, pp. 69-84.
22. Boardman B., Perry J. 2007. “Access to gambling and declaration of Personal Bankruptcy”. *Journal of Social and Economic Science*, iss. 5, vol. 36, pp. 789-801.
23. Charters T. J., Harper Sam, Strumpf Erin C., Subramanian S. V., Arcaya Mariana, Nandi Arijit. 2016. “The effect of metropolitan-area mortgage delinquency on health behaviors, access to health services, and self-rated health in the United States, 2003-2010”. *Social Science & Medicine*, vol. 161, pp. 74-82. Accessed on 23 February 2022. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.05.021>
24. Chen Y. W., Halford J. T., Hung-Chia S. H., Lin C. 2020. “Personal bankruptcy laws and corporate policies”. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, iss. 7, vol. 55, pp. 2397-2428. Accessed on 23 February 2022. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-financial-and-quantitative-analysis/article/abs/personal-bankruptcy-laws-and-corporate-policies/CD4FEC0922B49A1C4954D832E6E280D5>
25. Davydenko S. A., Julian R. F. 2008. “Do bankruptcy codes matter? A study of defaults in France, Germany, and the U. K.”. *Journal of Finance*, iss. 2, vol. 63, pp. 565-608.

26. Domino T. J. 2017. "Validation of statutory class actions in the shadow of due process". *New York Review*, iss. 1, vol. 92, pp. 1977-1995.
27. Fan W., White M. J. 2003. Personal bankruptcy and the level of entrepreneurial activity / W. Fan, M. J. White // *Journal of Law and Economics*, vol. 46, pp. 543-568. Accessed on 28 March 2022. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/382602>
28. Fossen F. M. 2014. "Personal bankruptcy law, wealth, and entrepreneurship: Evidence from the introduction of a 'fresh start' policy". *American Law and Economics Review*, iss. 1, vol. 16, pp. 269-312. Accessed on 11 May 2022. <https://academic.oup.com/aler/article-abstract/16/1/269/135092?redirectedFrom=fulltext>
29. Fossen F. M., Konig J. 2015. "Personal bankruptcy law and entrepreneurship". 3CESifo DICE Report 4/2015 (December), *Econstor*, iss. 4, vol. 13, pp. 28-34. Accessed on 16 February 2022. <http://www.econstore.eu/>
30. Graziano T. K., Bojars J., Sajadova V. (ed.). 2019. *A guide to consumer insolvency proceedings in Europe*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
31. Gruodyte E., Kirsienė and Astromskis P. 2010. "The problem of bankruptcy of natural person: Legal aspects". *Jurisprudence*, vol. 3, 214 p.
32. Gyorgy W., Krenchel J. W. Leniency of personal bankruptcy rules in EU countries. Accessed on 20 May 2022. <file:///C:/Users/eto/Downloads/risks-09-00162-v2.pdf>
33. Himmelstein D. W., Warren E., Thorn D, Woolhandler S. 2004. "Illness and injury as a contribution to bankruptcy". *Market overview*, pp. 11-14.
34. Hintermaier T., Koeniger W. 2011. "Debt Portfolios". CEPR Discussion Paper No. DP8359. Accessed on 25 May 2022. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1830977](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1830977)
35. Jenkins A., McKelvey A. 2016. "What is financial failure? Implications for future research". *International Journal of Small Business*, iss. 2, vol. 34, pp. 176-188.
36. Jia Y. 2015. "The impact of personal bankruptcy law on entrepreneurship". *Canadian Journal of Economics*, vol. 48, pp. 464-493. [CrossRef] Kilborn J. J. 2020. "Fatal flaws in financing personal bankruptcy: The curious case of Russia in comparative context". *American Bankruptcy Law Journal*, vol. 94, pp. 419-462. Accessed on 2 March 2022. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3491945](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3491945)
37. Kumar S., Vig S. 2017. "Unifying legal framework in the field of debt financing: Insolvency and Bankruptcy Code 2016". *International Journal of Applied Business and Economic Research*, iss. 1, vol. 15, pp. 89-94.
38. Lawless R. M., Warren E. 2012. "Bankruptcy and insolvency". *Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Accessed on 2 March 2022. <https://academic.oup.com/edited-volume/35077/chapter-abstract/299073869?redirectedFrom=fulltext>
39. Li W., Meghir C., Oswald F. 2017. "Consumer bankruptcy, mortgage default and labor supply". Working paper, 14 November. Accessed on 10 March 2022. <https://www.cemfi.es/ftp/pdf/papers/pew/model-current.pdf>
40. Mangan D. 2013. Medical bills are the biggest cause of US bankruptcies: Study. Accessed on 15 October 2022. <http://www.cnn.com/id/100840148>
41. Niemi J., Ramsay I., William K., Whitford W. 2009. *Consumer credit, debt and bankruptcy*. 283 p.
42. Pavan M. 2008. "Consumer durables and risky borrowing: The effects of bankruptcy protection". *Journal of Monetary Economics*, iss. 8, vol. 55, pp. 1441-1456. Accessed on 20 May 2022. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304393208001475?via%3Dihub>

43. Skiba P. M., Tabachnik J. 2011. Do payday loans lead to bankruptcy? Pp. 2-21. Accessed on 11 March 2022. <https://law.yale.edu/sites/default/files/area/workshop/leo/document/J.Tobacman.pdf>
44. Weule B., Warburton W., Brading R. 2007. Bankruptcy handbook. 2<sup>nd</sup> ed. The Federation Press. P. 2.
45. White M. J. 2015. "Economics of personal bankruptcy and insolvency". CESifo DICE Report. Ifo Institut-LeibnizInstitut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. München, vol. 13, no. 4, pp. 3-7.

Дарья Фёдоровна ТЕЛЕПАЕВА<sup>1</sup>  
Анна Николаевна ТАРАСОВА<sup>2</sup>  
Мария Владимировна ПЕВНАЯ<sup>3</sup>

УДК 316.3

**ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА  
КАК ОБЪЕКТ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ:  
БИБЛИОМЕТРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ АКТУАЛЬНЫХ ТРЕНДОВ  
В МИРОВОМ НАУЧНОМ СООБЩЕСТВЕ\***

<sup>1</sup> кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого президента России Б. Н. Ельцина [daria.telepaeva@urfu.ru](mailto:daria.telepaeva@urfu.ru); ORCID: 0000-0002-9940-8019

<sup>2</sup> кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого президента России Б. Н. Ельцина [a.n.tarasova@urfu.ru](mailto:a.n.tarasova@urfu.ru); ORCID: 0000-0002-9448-2893

<sup>3</sup> доктор социологических наук, заведующая кафедрой социологии и технологий государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого президента России Б. Н. Ельцина [m.v.pevnaya@urfu.ru](mailto:m.v.pevnaya@urfu.ru); ORCID: 0000-0003-3591-1181

---

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках Программы развития Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина в соответствии с программой стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»

---

**Цитирование:** Телепаева Д. Ф. Партнерство государства и некоммерческого сектора как объект социологических исследований: библиометрический анализ актуальных трендов в мировом научном сообществе / Д. Ф. Телепаева, А. Н. Тарасова, М. В. Певная // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 65-81.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-65-81

**Аннотация**

Межсекторное социальное партнерство государства и некоммерческого сектора — довольно популярный объект современных исследований в области социологии, экономики и права. Изучение данного феномена берет свое начало во второй половине XX в., однако публикационный рост приходится на последнее десятилетие, когда теории межсекторного взаимодействия оправдали свое существование и стали приносить ощутимую пользу всем участникам кооперации. Несмотря на достаточное количество публикаций, исследовательский интерес к данной тематике проявляется преимущественно в западных научных работах. Однако в актуальных турбулентных условиях вынужденной изоляции нашей страны теоретические и эмпирические исследования межсекторного взаимодействия видятся очень важными для решения социально значимых задач общества. Цель работы — определить место исследований взаимодействия государства и некоммерческого сектора в современных научных работах на основе библиометрического анализа публикационных данных. Эмпирическое исследование проведено на основе базы данных «Scopus» в три этапа: отбор документов по ключевым словам, ограничение выбранных публикаций по отраслям знаний (social sciences) и отбор документов, соответствующих типам «статья» и «научный обзор». Итоговая выборка составила 819 документов, которые были проанализированы с помощью программного обеспечения VOSviewer (версия 1.6.18). Авторы определяют лидеров данного исследовательского направления среди отдельных университетов и стран. Были проанализированы наиболее цитируемые публикации, а также выявлены тематические направления и их хронология на основе построения ментальных карт. Полученные результаты позволяют определить степень изученности рассматриваемого феномена, выявить проблемные поля и перспективные направления в исследовании межсекторного социального партнерства государства и некоммерческого сектора.

**Ключевые слова**

Некоммерческие организации, волонтерство, межсекторное взаимодействие, третий сектор, социальное партнерство, библиометрический анализ, VOSviewer.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-65-81**

**Введение**

В решении социальных проблем конкретных общностей и групп, попадающих в сложные жизненные ситуации, некоммерческий сектор отрабатывает повестку социальных задач намного быстрее и зачастую эффективнее, чем государственные структуры [2]. Неоспорима и роль некоммерческого сектора как амбассадора социальных инноваций в реагировании на возникающие кризисные проблемы [4]. В данном случае социально ориентированные НКО (СОНКО) являются структурами, которые позволяют, с одной стороны, развиваться сектору социальных услуг, с другой, — быстрее и эффективнее реагировать на возникающие проблемы и запросы целевых аудиторий, нуждающихся в сторонней помощи.

Некоммерческий сектор в условиях социальной, политической, экономической турбулентности часто оказывается в ситуации провала [12]. Функционирование организационной инфраструктуры некоммерческих организаций, как правило, поддерживается за счет частных доноров, пожертвований и добровольных взносов. Однако в период кризиса и неопределенности бизнес оказывается в сложной ситуации, уровень жизни населения падает, что непосредственно сказывается на работе и СОНКО. В актуальных условиях неопределенности и вынужденной изоляции неоспоримой является роль государства как участника межсекторного взаимодействия, который, с одной стороны, поддерживает некоммерческий сектор, с другой, — получает серьезную поддержку от общественников в решении социально значимых проблем.

Современный некоммерческий сектор претерпевает некоторые изменения, связанные с режимом функционирования социально ориентированных НКО. Во многом это происходит за счет тренда на развитие межсекторного социального партнерства между государством и некоммерческими организациями. Для российской науки и российского некоммерческого сектора это не только новый исследовательский ракурс, но и важный прикладной вопрос для системного развития третьего сектора, повышения эффективности государственной поддержки НКО, формирования культуры благотворительности в российском обществе. Несмотря на то, что изучению партнерства между государством и третьим сектором посвящено большое число научных работ мирового академического сообщества, в нашей стране подобные исследования достаточно ограничены. Однако, стоит отметить, что в нашей стране в последнее время растет количество научных исследований, посвященных социальному участию и вовлечению граждан в решение значимых вопросов на всех уровнях публичного управления, что задает определенный исследовательский тренд [1].

Основная цель данного исследования — определить место исследований взаимодействия государства и некоммерческого сектора в современных научных работах на основе библиометрического анализа. Это позволит выявить ведущих ученых данной исследовательской области, работы которых представлены в международной базе данных Scopus, а также определить степень изученности рассматриваемого феномена, исследовательские фокусы и перспективные направления развития анализируемой проблематики.

### **Методы**

Эмпирическое исследование проводилось на основе базы данных «Scopus» в сентябре 2022 г. в три этапа. В первую очередь был произведен отбор всех имеющихся в базе материалов, по ключевым словам, «state-nonprofit partnership» и «government-nonprofit partnership». На втором этапе мы ограничили выбранные публикации по отраслям знаний, оставив только «social sciences», поскольку партнерство государства и некоммерческого сектора часто изучается экономистами с позиции взаимовыгодного сотрудничества. Третий этап эмпирического исследования представлял собой отбор особых типов документов — научных

статей (article) и исследовательских обзоров (review). Таким образом, в итоговую выборку вошли 819 документов. На данных этапах мы использовали встроенные в базу данных Scopus библиометрические инструменты.

Для более детального анализа полученные данные были загружены и обработаны в программе VOSviewer (версия 1.6.18). Данная программа была разработана учеными Лейденского университета в Нидерландах для построения и визуализации библиометрических данных. С помощью этого инструмента можно анализировать связи между научными журналами, исследовательскими группами или отдельными публикациями на основе цитирования, ключевых слов, временного отрезка и т. д. На данный момент VOSviewer работает со всеми крупными базами научных публикаций, в том числе Scopus и Web of Science [14].

### Результаты исследования и их обсуждение

Первая научная публикация по взаимодействию государства и некоммерческого сектора, индексируемая в выбранной научной базе, датируется 1987 г. Ее автор — американский ученый Л. Саламон — профессор, директор Центра исследований гражданского общества в университете Дж. Хопкинса в США, который является одним из ключевых лидеров данного исследовательского направления в мировом научном сообществе. Именно Л. Саламон в 1995 г. опубликовал одну из самых цитируемых в мире научных работ, посвященных партнерству правительств государств и некоммерческого (добровольческого) сектора. За монографию «Партнеры в публичной сфере: взаимодействие государства и некоммерческого сектора в современном государстве всеобщего благосостояния» (по данным Google Академия, публикация цитируется 1914 раз) Л. Саламон получил премию за «Выдающуюся книгу в области исследований некоммерческих и добровольческих действий» от Международной ассоциации исследователей некоммерческих организаций и добровольческой деятельности.

Активный рост публикаций по заданной научной тематике, согласно данным анализируемого информационного массива, начался только в 2009 г. (рис. 1).

Стоит отметить, что несомненного лидера по количеству публикаций среди университетов нет. Наибольшее число опубликованных работ отмечается в американских вузах: Гарвардский университет, университет Дж. Хопкинса, Питтсбургский университет, Калифорнийский университет в Беркли, Иллинойский университет в Чикаго и университет штата Северная Каролина. Такая высокая публикационная активность американских университетов возводит США в ранг стран-лидеров по количеству опубликованных статей (323 — 39%) о взаимодействии государства и некоммерческого сектора. На втором месте по количеству публикаций находятся ученые из Великобритании (123 — 15%), на третьем месте — канадские исследователи (62 — 7,5%). Также высокая публикационная активность отмечается в Нидерландах (54 — 6,5%) и Австралии (45 — 5,5%).

Количество научных работ в других странах не превышает 15 статей. Российские ученые в данной предметной области имеют 12 публикаций (1,5%), 8 из которых приходится на исследователей НИУ ВШЭ.



Рис. 1. Публикационная активность по проблемам взаимодействия государства и некоммерческого сектора

Fig. 1. Publication activity on the problems of partnership between the state and the non-profit sector

Особый исследовательский интерес представляют наиболее цитируемые публикации по взаимодействию государства и некоммерческого сектора (таблица 1). Самым популярным публикационным источником среди мирового исследовательского сообщества по данному направлению является американский журнал «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», инициированный Международной Ассоциацией исследователей некоммерческих организаций и добровольческой деятельности (ARNOVA).

Наиболее цитируемая работа из анализируемого массива написана Л. Салоном. В данной работе он актуализировал исследовательскую тематику по взаимодействию государства и некоммерческого сектора. Именно с этой статьи можно фиксировать в индексируемых в Scopus изданиях рост публикаций по данному направлению. Кроме того, Л. Саломон является лидером по количеству работ в базе данных Scopus, ему принадлежит 14 публикаций, что составляет 1,7% от общего числа работ по исследуемой тематике. Первая и наиболее цитируемая статья посвящена проблемам, которые возникают между правительством США и некоммерческими организациями страны.

Таблица 1

**Научные публикации по количеству цитирований**

Table 1

**Publications by the number of citations**

<i>Название</i>	<i>Авторы</i>	<i>Год</i>	<i>Количество цитирований</i>	<i>Журнал</i>
Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state	Lester Salamon	1987	445	Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly
Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives	Dennis Young	2000	370	Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly
The purpose (and perils) of Government-nonprofit partnership	Beth Gazley; Jeffrey Brudney	2007	300	Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly
Government-nonprofit partnership: Defining framework	Jennifer Brinkerhoff	2002	298	Public Administration and Development
Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support	Jesse Lecy; David Van Slyke	2013	135	Journal of Public Administration Research and Theory

На основе разработанной автором теории добровольческого отказа выявлены особенности межсекторного взаимодействия государства и некоммерческого сектора в разных социокультурных условиях. В статье доказано, что отношения между НКО и правительством не становятся в различных своих моделях конфликтным или конкурентным взаимодействием организаций из разных секторов. При любых экономических и политических условиях выстраиваются партнерские отношения, где в разных моделях по-разному определяется позиция государства. Когда добровольные действия ограничены, не организованы и неэффективны, фиксируется так называемый «добровольческий провал». Как следствие, государство вмешивается в развитие третьего сектора, обеспечивая ему стабильный приток различных ресурсов — финансовых, человеческих, информационных и др. [13].

Автор следующей по количеству цитирований статьи рассматривает несколько современных способов взаимодействия государства с некоммерческим сектором, которые реализуются в США, Великобритании, Израиле и Японии. Он выделяет три основных стратегии, в которых некоммерческие организации

1) действуют независимо как дополнение к правительству, 2) работают как дополнение к правительству в партнерских отношениях и 3) вовлечены в состязательные отношения взаимной подотчетности с правительством. Доказано, что все три стратегии являются актуальными и справедливыми, поэтому отношения между правительством и некоммерческим сектором следует понимать как многослойное явление, зависящее от конкретных социокультурных особенностей в каждой стране [15].

В третьей статье американских исследователей изучается мотивация безвозмездного сотрудничества местных органов власти и некоммерческих организаций, когда их отношения не регулируются грантами или официальными соглашениями. Авторы показывают, что оба сектора — государственный и некоммерческий — демонстрируют значительное сходство в выгодах, которые они получают от взаимного партнерства. Их мотивация к партнерству обусловлена желанием обеспечить те ресурсы, которые наиболее дефицитны для каждого сектора: экспертные знания и потенциал для государства, объемы финансирования — для некоммерческих организаций. Было выявлено, что руководители некоммерческих организаций проявляют более негативное отношение к межсекторному партнерству, чем их коллеги из государственного сектора [9].

Следующая работа также достаточно популярна и цитируема другими исследователями, но по своему содержанию она показывает, что автор отдает предпочтение развитию теории. На основе обзора литературы о партнерстве государства и некоммерческого сектора он выстраивает три основные модели их взаимодействия: формальное заключение соглашений, реальная взаимная работа и постепенное поглощение некоммерческого сектора государством. Понимание каждой модели взаимодействия позволяет в практическом плане всем взаимодействующим субъектам оценить текущее положение и принять решение о дальнейшей необходимости такого партнерства. Авторский подход, который отражен в анализируемой публикации, часто становится основой для расширения теоретических идей, «теоретической рамкой» для реализации эмпирических исследований, которые нацелены на более детальное изучение различных аспектов и показателей практики взаимодействия государства и третьего сектора [6].

Последняя анализируемая работа рассматривает особенности государственной финансовой поддержки в отношении некоммерческого сектора. Авторы выделяют три стратегии действий НКО по отношению к государству: оппозиция, безразличие и зависимость (партнерство). Однако исследование проведено только на оппозиционной и партнерской стратегиях. Первая характеризует деятельность некоммерческих организаций как заменяющую государственные услуги и программы или оппозиционную, что объясняет ограничения и неоднородность спроса на предоставляемые государством социальные услуги. Вторая стратегия подразумевает взаимодополняющий и совместный вид деятельности государства и третьего сектора, акцентируя внимание на взаимной зависимости, возникающей в результате партнерства. На основе отчетов о деятельности НКО





что зададо вектор новому этапу в исследовательской повестке. Фокус сместился на теоретические исследования межсекторного взаимодействия публичной власти и неправительственных организаций, построение теоретических концепций и формирование методологической базы для будущих эмпирических исследований. Анализируемые публикации показывают, что формируются стратегии взаимодействия государства и третьего сектора, некоммерческие организации больше не изучаются только с позиции зависимых от правительства структур. Последние десять лет ученые из разных стран проводят эмпирические исследования межсекторного социального партнерства, изучают различные виды и формы партнерства между государством и некоммерческим сектором. Повышается интерес к междисциплинарным исследованиям, особенно по социально-экономическим выгодам такого партнерства. Особое развитие получила концепция социальных инвестиций, в рамках которой некоммерческие организации рассматриваются в роли помощника государства для решения социально значимых задач, а не его конкурента.

Проанализируем каждый кластер базирясь на выделении ключевых слов и оценке доминирующих связей между кластерами (таблица 2).

Таблица 2

**Кластеризация исследований по взаимодействию государства и некоммерческого сектора**

Table 2

**Clustering of research in the subject field of state-nonprofit partnership**

Номер кластера	Цвет	Количество терминов	Ключевые термины	Название кластера
1	Красный	75	Collaboration, government, non-profit organization, participation, partnership, public policy, sustainability	Межсекторное социальное партнерство как основа взаимодействия государства и НКО
2	Зеленый	47	Community-institutional relations, pilot study, public relations, theoretical study, volunteer activity	Исследования ключевых стейкхолдеров межсекторного социального партнерства
3	Синий	43	Comparative study, focus groups, international cooperation, interview, organizational models, volunteers	Эмпирические исследования межсекторного социального партнерства
4	Желтый	37	Communication, education, human relations, learning, practice guideline, standard	Роль обучения и образования в межсекторном социальном партнерстве
5	Фиолетовый	26	Cross-sectional studies, qualitative research, trends	Междисциплинарные исследования

В первом кластере межсекторное социальное партнерство изучается как основная форма взаимодействия государства и некоммерческих организаций. Данная группа включает в себя наибольшее количество публикаций за весь период времени и рассматривает партнерство как самоцель. Результаты исследований утверждают, что партнерские отношения между государством и некоммерческим сектором должны стремиться к максимальному равенству и вовлекать в предоставление государственных услуг всех стейхолдеров. Социологи рассматривают межсекторное социальное партнерство как наиболее приемлемый подход к устойчивому развитию любой территории. Исследования данного кластера затрагивают партнерские ценности и принципы межсекторного взаимодействия, которые включают в себя долгосрочные обязательства, четкие цели и наращивание потенциала от такого партнерства.

Второй кластер рассматривает пилотные и теоретические исследования межсекторного социального партнерства. В научный оборот вводится соответствующая терминология, появляются концепции и теории межсекторного взаимодействия. Некоторые социологи отождествляют понятие партнерства с термином «участие». Исследуются теоретические предпосылки эксклюзивных, менее формальных отношений государства и НКО, основанных на добровольном сотрудничестве, а не на контракте.

Третий кластер включает в себя эмпирические исследования межсекторного социального партнерства. Работы данной группы посвящены прикладным аспектам взаимодействия государства и некоммерческого сектора. Доказываются обозначенные ранее теоретические концепции, разрабатывается методологическая база для будущих исследований.

Четвертый кластер рассматривает межсекторное социальное партнерство как практику развития гражданского общества. Исследования данной группы доказывают, что гражданское общество — важнейший структурный элемент любого развитого государства. В работах поднимаются проблемы тиражирования лучших практик межсекторного взаимодействия государства и некоммерческих организаций, исследуются возможности включения данных практик в образовательный процесс.

Самый немногочисленный кластер — это междисциплинарные исследования, в которых чаще всего изучают межсекторное взаимодействие сквозь призму социологии, экономики и права. Доказана экономическая эффективность данного партнерства и охарактеризованы его правовые особенности. Ряд исследователей изучает социальное партнерство в контексте трехчастной теории межсекторного взаимодействия, субъектами которой выступают государство, бизнес и некоммерческий сектор.

На основе публикационной активности условно можно выделить четыре основных исследовательских уровня, на которых рассматривается проблематика взаимодействия государства и некоммерческих организаций. На местном уровне изучаются процессы создания и функционирования некоммерческих организаций, взаимоотношения между сотрудниками и представителями вла-

сти, вовлеченность горожан в деятельность третьего сектора. На национальном уровне рассматривается нормативно-правовое регулирование взаимодействия некоммерческого сектора и государства, его важность для государства в сферах социального обеспечения, здравоохранения, образования и т. д. В этом же контексте изучается социальная и экономическая значимость некоммерческих организаций как поставщиков социальных, образовательных и культурных услуг, несущих пользу государству и всему обществу в целом. На международном уровне исследовательский интерес представляют сравнительные исследования по социальному партнерству в разных странах и совершенствование системы управления данным партнерством. С каждым годом возрастает количество исследований, доказывающих важность продуцирования некоммерческими организациями социальных инноваций. На глобальном уровне исследовательская проблематика основывается на изучении гражданского общества и его важности для каждого отдельного государства. Особый интерес ученых представляют исследования трехчастного межсекторного партнерства между государством, некоммерческими организациями и бизнесом. Такая обширная проблематика позволяет позиционировать феномен социального партнерства государства и некоммерческого сектора как многогранную исследовательскую проблематику в мировом и российском научном сообществе.

### **Заключение**

Таким образом, проблематика взаимодействия государства и некоммерческого сектора в мировых научных исследованиях активно развивается. Программные продукты, которые позволяют анализировать большой массив научных публикаций, могут существенно дополнять фрагментарные представления в начале пути изучения проблематики межсекторного взаимодействия. Однако результаты представленного в данной статье исследования требуют дальнейшей верификации и уточнения, в том числе через накопление исследовательского материала по более узкому направлению, а также и через обращение к исследовательским материалам разных баз и банков научных данных. По данным научной базы Scopus, рост интереса исследователей к межсекторному взаимодействию отмечается с 80-х гг. XX в. Последние 10 лет количество публикаций по данной тематике остается стабильно высоким. Наибольший вклад в исследование анализируемого феномена вносят ученые из американских университетов, а также целого ряда европейских стран. Мировым лидером по публикационной активности в изучении социального партнерства государства и некоммерческого сектора является университет Дж. Хопкинса.

В российском научном сообществе ведущую роль в исследованиях анализируемого феномена играет Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Однако следует отметить научные работы и проекты по данной проблематике, которые реализуют исследователи из РАНХиГС и ФНИСЦ РАН, социологи и экономисты из Твери, Перми, Санкт-Петербурга, Казани, Новосибирска и других российских городов. Однако

именно ученые НИУ ВШЭ активнее публикуют результаты своих исследований в зарубежных научных изданиях. При этом именно Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора объединяет и стимулирует других российских исследователей через активизацию сообщества в данном направлении, привлечение широкого круга специалистов к научным мероприятиям международного уровня, повышение качества научных исследований коллег из российских регионов.

Обзор научных публикаций позволил выявить актуальные тематики, которые исследуются специалистами в этой области из разных стран. Можно выделить четыре основных исследовательских уровня, на которых рассматривается проблематика взаимодействия государства и некоммерческих организаций: локальный, национальный, международный и глобальный. В эмпирических исследованиях межсекторного социального партнерства государства и НКО чаще всего применяются методы включенного наблюдения, анкетирования, проводятся глубинные полуструктурированные интервью, экспертные опросы и кейс-стади.

Используемая для обработки библиометрических данных программа VOSviewer позволила объединить исследования и постараться охарактеризовать их через тематическую кластеризацию. Распределение и визуализация 819 статей и обзоров по заявленной проблематике, представленных и индексированных в международной базе данных Scopus, помогли обозначить и выделить условно 5 групп исследований: межсекторное социальное партнерство как основа взаимодействия государства и НКО, исследования ключевых стейкхолдеров межсекторного социального партнерства, роль обучения и образования в межсекторном социальном партнерстве, а также кластеры эмпирических и междисциплинарных исследований.

По данным проведенного исследования можно сформулировать некоторые выводы. Во-первых, тематика межсекторного социального партнерства государства и некоммерческого сектора является актуальной в современных исследованиях мирового уровня. Во-вторых, данное направление в работах российских ученых пока слабо отражено в международных научных базах. Можно обозначить потенциал для реализации сравнительных исследований с учетом специфики функционирования межсекторного взаимодействия в нашей стране. В-третьих, анализ публикационной активности путем использования специализированных программ типа VOSviewer позволяет проводить определенные обобщения больших исследовательских массивов, расширить возможности для их оценки и дальнейшей исследовательской работы в данном тематическом поле.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Васильева Е. И. Гражданская активность и участие молодежи в социально-политических процессах / Е. И. Васильева, Т. Е. Зерчанинова, А. С. Никитина // Вопросы управления. 2021. № 6. С. 67-80.

2. Мерсиянова И. В. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг / И. В. Мерсиянова, В. Б. Беневоленский // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7-26.
3. Alexander J. Public-nonprofit partnership: Realizing the new public service / J. Alexander, R. Nank // Administration & Society. 2009. No. 41 (3). Pp. 364-386.
4. Archambault E. Latecomer to government-nonprofit partnership / E. Archambault // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. No. 26 (6). Pp. 2283-2310.
5. Brandsen T. The Netherlands: The paradox of government-nonprofit partnerships / T. Brandsen, U. Pape // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. No. 26 (6). Pp. 2267-2282.
6. Brinkerhoff J. Government-nonprofit partnership: A defining framework / J. Brinkerhoff // Public Administration and Development. 2002. No. 22 (1). Pp. 19-30.
7. Cheng Y. Governing government-nonprofit partnerships: Linking governance mechanisms to collaboration stages / Y. Cheng // Public Performance & Management Review. 2018. No. 42 (1). Pp. 190-212.
8. Gazley B. Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnerships / B. Gazley // Public Administration Review. 2008. No. 68 (1). Pp. 141-154.
9. Gazley B. The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership / B. Gazley, J. Brudney // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2007. No. 36 (3). Pp. 389-415.
10. Lecy J. Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support / J. Lecy, D. Van Slyke // Journal of Public Administration Research and Theory. 2013. No. 23 (1). Pp. 189-214.
11. Salamon L. Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? / L. Salamon, S. Toepler // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. No. 26 (6). Pp. 2155-2177.
12. Salamon L. Leverage for good: New frontiers of philanthropy and social investment / L. Salamon // Community Development Journal. 2016. No. 51 (4). Pp. 184-203.
13. Salamon L. Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state / L. Salamon // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 1987. No. 16 (2). Pp. 29-49.
14. Van Eck N. A comparison of two techniques for bibliometric mapping: Multidimensional scaling and VOS / N. van Eck // Journal of the American Society for Information Science and Technology. 2010. No. 61 (12). Pp. 2405-2416.
15. Young D. Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives / D. Young // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2000. No. 29 (1). Pp. 149-172.

**Daria F. TELEPAEVA**<sup>1</sup>  
**Anna N. TARASOVA**<sup>2</sup>  
**Maria V. PEVNAYA**<sup>3</sup>

UDC 316.3

**PARTNERSHIP BETWEEN GOVERNMENT AND NON-PROFIT  
SECTOR AS AN OBJECT OF SOCIOLOGICAL RESEARCH:  
BIBLIOMETRIC ANALYSIS OF CURRENT TRENDS IN THE GLOBAL  
SCIENTIFIC COMMUNITY\***

<sup>1</sup> Cand. Sci. (Soc.), Associate Professor,  
Sociology and Public Administration Department,  
Ural Federal University  
daria.telepaeva@urfu.ru; ORCID: 0000-0002-9940-8019

<sup>2</sup> Cand. Sci. (Soc.), Associate Professor,  
Sociology and Public Administration Department,  
Ural Federal University  
a.n.tarasova@urfu.ru; ORCID: 0000-0002-9448-2893

<sup>3</sup> Dr. Sci. (Soc.),  
Head of the Sociology and Public Administration Department,  
Ural Federal University  
m.v.pevnaya@urfu.ru; ORCID: 0000-0003-3591-1181

**Abstract**

Cross-sectoral social partnership between government and non-profit sector is a fairly popular object of modern research in the field of sociology, economics and law. The study

---

\* The research funding from the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (Ural Federal University project within the Priority-2030 Program) is gratefully acknowledged.

---

**Citation:** Telepaeva D. F., Tarasova A. N., Pevnaya M. V. 2022. "Partnership between government and non-profit sector as an object of sociological research: Bibliometric analysis of current trends in the global scientific community". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 65-81.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-65-81

---

of this phenomenon originates in the second half of the 20<sup>th</sup> century, but the publication growth has occurred in the last decade, when the theories of cross-sectoral partnership justified their existence and began to bring tangible benefits to all participants of cooperation. Despite a sufficient number of publications, research interest in this topic is manifested mainly in Western scientific works. However, in the current turbulent conditions of forced isolation of our country, theoretical and empirical studies of cross-sectoral partnership are seen as very important for solving socially significant tasks of society. The purpose of the article is to determine the place of research on the interaction of the state and the non-profit sector in modern scientific works based on bibliometric analysis of publication data. The empirical study was conducted based on Scopus database in three stages: the selection of documents by keywords, the restriction of selected publications by branches of knowledge (social sciences) and the selection of documents corresponding to the types of “article” and “scientific review”. The final sample consisted of 819 documents, which were analyzed using the VOSviewer software (version 1.6.18). Authors identify the leaders of this research area among individual universities and countries. The most cited publications were analyzed, as well as thematic areas and their chronology were identified based on the construction of mental maps. The results obtained make it possible to determine the degree of study of the phenomenon under consideration, to identify problem fields and promising areas in the study of cross-sectoral social partnership between government and non-profit sector.

### **Keywords**

Non-profit organizations, volunteering, state-nonprofit partnership, third sector, social partnership, bibliometric analysis, VOSviewer.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-65-81**

### **REFERENCES**

1. Vasilyeva E. I., Zerchaninova T. E., Nikitina A. S. 2021. “Civic activism and youth participation in socio-political processes”. *Management Issues*, no. 6, pp. 67-80. [In Russian]
2. Mersianova I. V., Benevolenskiy V. B. 2016. “Advantages of NGOs as providers of social services”. *Issues of State and Municipal Management*, no. 4, pp. 7-26. [In Russian]
3. Alexander J., Nank R. 2009. “Public-nonprofit partnership: Realizing the new public service”. *Administration & Society*, no. 41 (3), pp. 364-386.
4. Archambault E. 2015. “Late-comer to government-nonprofit partnership”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, no. 26 (6), pp. 2283-2310.
5. Brandsen T., Pape U. 2015. “The Netherlands: The paradox of government — nonprofit partnerships”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, no. 26 (6), pp. 2267-2282.
6. Brinkerhoff J. 2002. “Government-nonprofit partnership: A defining framework”. *Public Administration and Development*, no. 22 (1), pp. 19-30.

7. Cheng Y. 2018. Governing government-nonprofit partnerships: Linking governance mechanisms to collaboration stages”. *Public Performance & Management Review*, no. 42 (1), pp. 190-212.
8. Gazley B. 2008. “Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnerships”. *Public Administration Review*, no. 68 (1), pp. 141-154.
9. Gazley B., Brudney J. 2007. “The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, no. 36 (3), pp. 389-415.
10. Lecy J., Van Slyke D. 2013. “Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 23 (1), pp. 189-214.
11. Salamon L., Toepler S. 2015. “Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity?”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, no. 26 (6), pp. 2155-2177.
12. Salamon L. 2016. “Leverage for good: New frontiers of philanthropy and social investment”. *Community Development Journal*, no. 51 (4), pp. 184-203.
13. Salamon L. 1987. “Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, no. 16 (2), pp. 29-49.
14. Van Eck N. 2010. “A comparison of two techniques for bibliometric mapping: Multidimensional scaling and VOS”. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, no. 61 (12), pp. 2405-2416.
15. Young D. 2000. “Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, no. 29 (1), pp. 149-172.

## ПРАВО

Станислав Александрович ВАСИЛЬЕВ<sup>1</sup>

УДК 342

### НОВЕЛЛЫ СОВРЕМЕННОГО ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГЕНОМНОЙ ТЕРАПИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ВНЕДРЕНИЯ В ПОВСЕДНЕВНУЮ ЖИЗНЬ\*

<sup>1</sup> кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель директора по развитию и научной работе Юридического института,  
Севастопольский государственный университет  
mnogoslov@mail.ru; ORCID: 0000-0003-2752-240X

#### Аннотация

События последнего времени в России и мире показали высокую значимость медицины для современного общества. Стало очевидным, что большое количество угроз выступает в качестве противовеса состоятельности системы здравоохранения. Последняя же может быть обеспечена путем организации слаженных действий государственных структур на основе качественной нормативной правовой базы. С другой стороны, важными представляются новые средства и методы лечения различных заболеваний. Одним из таких направлений высокотехнологичной медицины являются диагностика и редактирование генома человека. Нормативное правовое регулирование данной деятельности фактически отсутствует, несмотря на то, что современная юридическая наука полна предложениями на этот счет и отмечает острую нехватку указанного регулирования. Тем не менее, данные медицинские технологии оказали некоторое влияние на незначительные изменения правового регулирования

**Цитирование:** Васильев С. А. Новеллы современного отечественного законодательства в сфере геномной терапии и перспективы их внедрения в повседневную жизнь / С. А. Васильев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 82-96.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-82-96

этой сферы, среди которых особые полномочия федеративной территории «Сириус», пересмотр системы государственного контроля и надзора над производством и распространением биомедицинских клеточных продуктов и некоторые подвижки в части причинения и компенсации вреда от проведения геномных исследований. Научной новизной настоящей работы является вывод о воздействии геномной медицины на правовое регулирование в России, а также предложения по дальнейшему совершенствованию такой работы. Целью исследования выступает анализ последних законодательных новелл для оценки влияния современных медицинских технологий на них, а также определения основных направлений дальнейшего совершенствования правовой системы в рассматриваемой сфере.

**Методология.** Для проведения настоящего исследования анализировалось отечественное нормативное правовое регулирование по вопросу геномной терапии в своей динамике за последние несколько лет, использовался метод экспертных оценок, сравнительно-правовой метод. Основные предложения позволили сделать метод моделирования. Ключевые выводы получены на основе общеправовых методов научного познания — анализа и синтеза, дедукции и индукции.

#### **Ключевые слова**

Геномная медицина, правовое регулирование, медицинское право, Сириус, генетические риски, генетический ущерб, биомедицинские клеточные продукты, геномная диагностика, геномное редактирование.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-82-96**

#### **Введение**

На протяжении достаточно продолжительного периода времени в России активно обсуждаются вопросы широкого распространения практики лечения людей с использованием геномных технологий. По сути данные процедуры ограничены проведением большого числа анализов, которые проводят различные лаборатории. Иными словами, в отношении диагностики генома человека каких-то ограничений нет [18], а вот его редактирование пока остается в достаточной степени закрытым для конечного потребителя медицинских услуг. За этим стоит большое количество сложно разрешимых вопросов этического характера [17, 31], отсутствие полной уверенности у государства в том, что такие процедуры полностью безопасны, а результаты геномных скринингов объективны [38], обширные обсуждения данного вопроса на разных уровнях [9] и ряд других причин. Немаловажное влияние на правоотношения в данной сфере оказывает и пандемия коронавируса, даже с точки зрения лечения и профилактики данного заболевания [33].

Тем не менее, очевидно активное воздействие данного вида современных технологий на отечественное нормативное правовое регулирование [8, с. 49],

а точнее — на всеобщее признание необходимости внедрения такого законодательства [23], как со стороны приверженцев данной медицинской технологии, так и со стороны ее противников [35]. Это мы и попытаемся проследить в настоящей работе.

### Методы

Подготовка настоящей работы строилась следующим образом. Рассматривались последние изменения отечественного законодательства и оценивались с точки зрения их потенциального применения на практике. После этого проводился анализ отечественной и зарубежной литературы на предмет перспектив развития такого рода нормативных новаций на практике. По сути, вне зависимости от различий правового регулирования в различных государствах, проблемы, волнующие общество, остаются одними и теми же. Однако поиск новых идей, в том числе вне пределов одного государства позволяет расширить рамки принятия итогового решения. Настоящая работа во многом направлена и на это.

### Результаты исследования и их обсуждение

По итогам проведенного исследования сделаны определенные прогнозы относительно дальнейшего развития применения на практике геномного редактирования, основанного на нормативном правовом регулировании. Из-за существенного воздействия общественности на современные этические проблемы однозначно выработать единый подход или систему принципов, на которых нуждающиеся люди будут получать услуги высокотехнологичной медицины, не представляется возможным. Тем не менее, определенное движение в данном направлении имеет место. В качестве ключевого тезиса в обосновании необходимости практического применения геномного редактирования является необходимость внедрения эффективных методов качественного оздоровления граждан.

#### *Сириус*

Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» осуществлена, на первый взгляд, незначительная трансформация Федерального закона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности». Данным нормативным правовым актом органы публичной власти федеральной территории «Сириус» наделены полномочиями по нормативному правовому регулированию в сфере генно-инженерной деятельности [11]. Учитывая то обстоятельство, что до лета 2021 г. указанный федеральный закон не подвергался изменениям около 5 лет, возможно, следует ожидать нового толчка в развитии геномной медицины именно на этой особой территории.

Пока таких нормативных документов обнаружить не удастся, однако в средствах массовой информации появляются сообщения о том, что на указанной федеральной территории возникнут лаборатории, в том числе, ориентированные на геномную терапию [4]. Следует заметить, что вопросы развития геномных исследований в «Сириусе» обсуждают достаточно давно [13].

Вектор на территории с особыми правовыми режимами закреплён и в Федеральном законе от 2 июля 2021 г. № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации“» [10], однако акцент сделан именно на цифровые технологии. Вместе с тем применение данного нормативного правового акта позволит накопить определенный опыт для использования определенных правовых инструментов для внедрения геномной терапии.

*Биомедицинские клеточные продукты*

В самом недавнем прошлом А. Н. Левушкин предсказывал, что в самом ближайшем будущем произойдет переориентация терапии с фармацевтических препаратов на биомедицинские клеточные продукты [8]. Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации“» существенным образом изменена ст. 46 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах», а также введена новая ст. 46.1. Эти статьи направлены на организацию государственных контрольно-надзорных мероприятий при фактическом введении в оборот данного рода средств лечения граждан.

Такие инициативы еще полностью не означают медицинского воздействия на геном человека в 100% случаях его применения. Так, в Евросоюзе биомедицинские клеточные продукты официально включают в себя генные терапевтические составляющие [17]. Отечественное же законодательство такой детализации не содержит, что, естественно, не означает их отсутствия. Вместе с тем, современные зарубежные разработчики передовых средств и способов лечения выступают за более гибкое законодательство в данной сфере, т. к. европейская практика в некоторой степени служит определенным ограничителем для активизации инноваций [34, 36, 37].

На основании вышесказанного можно констатировать определенные сдвиги в данной сфере, из чего следует возможность прогнозирования поэтапной трансформации терапии в принципе и постепенного проникновения геномной медицины в повседневную жизнь общества.

Нормы федерального законодательства детализированы в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1062, где определен государственный орган, уполномоченный для осуществления соответствующего надзора и реализации контрольных функций, а также урегулированы общественные отношения в соответствующей сфере. Отличительной чертой данного нормативного акта является отделение профилактических мероприятий от контрольных, что может позитивным образом сказаться на защите прав предпринимателей, специализирующихся на изготовлении и распространении указанных биомедицинских материалов [16].

Государственный контроль существенным образом усилен в целом по отношению к способам и средствам осуществления высокотехнологичной медицины, т. к. с конца 2020 г. все организации, занимающиеся такого рода деятельностью, обязаны указывать и детализировать данное обстоятельство при подаче документов для получения государственной лицензии [13].

*Экономическая составляющая*

Опуская дискуссии относительно того, следует ли регламентировать редактирование генома, однозначным остается вопрос, который поднимает В. В. Богдан, о генетическом вреде. На сегодняшний день реализуются процедуры, такие как ЭКО [3], проводятся геномные анализы, которые сохраняют проблемы защиты геномной информации, открывающей самые широкие просторы для злоупотреблений [21] и т. д. Именно в этом направлении законодатель должен в первую очередь провести серьезную работу с целью защиты прав и свобод граждан.

Еще одной, связанной с этим проблемой, является целесообразное использование финансирования на развитие соответствующих сфер медицины [30]. В России большая часть системы здравоохранения финансируется за счет государства в отличие от многих зарубежных стран [15]. Поэтому в связи с ослаблением уровня бюджетной обеспеченности, вызванной пандемией коронавируса [6-8], и с высокой нагрузкой на медицинские организации необходимо учитывать экономическую обоснованность, прежде всего, государственного финансирования исследований и организации лечения с использованием современных технологий, включая геномную терапию. Такое финансирование должно быть максимально эффективным и гарантированно давать положительный результат.

При этом государственное финансирование не должно быть фактором, при помощи которого оно может реализовывать свои интересы, воздействовать на волю тех субъектов, которые прибегают к методам геномного редактирования [26]. Даже если пациент рассматривает геномную медицину в качестве последней крайней меры восстановления своего здоровья, иные субъекты не должны настаивать именно на ней. Пациенту должны быть известны все перспективы и возможные последствия от такого рода процедур. Если в итоге он отказывается от их применения в ущерб своему здоровью, государство не должно оказывать какое-либо негативное влияние на него за это.

Если проанализировать некоторые, нацеленные на такого рода результаты исследования, то вызывает интерес скрупулезность, с которой просчитываются все существующие геномные процедуры в данной области. Так, ряд ученых пришли к выводу, что в Сингапуре скрининг рака груди экономически целесообразнее проводить специализировано и целенаправленно, чем делать это на основе других лабораторных исследований, включая маммографию [39].

*Судебная практика по вопросу*

Объективность принимаемых решений ярче всего проявляется в судебной практике, которая отражает не только соотношения субъектов между собой по вопросам реализации права, но и отношение общества к таким весьма спорным

с этической точки зрения аспектам, как воздействие на геном человека. Так, в деле Эванс против Соединенного Корлевства в середине 2000-х гг. рассматривалась степень участия мужчины и женщины при создании эмбриона, при этом ключевой точкой преткновения стали не имущественные и иные материальные права, а этическая составляющая [27]. Так, фактически собственный биоматериал предоставили оба родителя и вне зависимости от того, кто вынашивает будущего ребенка, стороны должны иметь равные права.

Сохраняет свою актуальность и вопрос об имущественных правах на биоматериал и, в частности, на геном, который не является объектом интеллектуальной собственности, т. к. он не изобретен человеком. Если в будущем удастся создать синтетический геном, то данный вопрос может быть пересмотрен [1]. В то же время имущественные отношения противоречивы, однако также требуют своего регулирования на законодательном уровне или в договорном порядке.

Данное судебное решение некоторым образом усложняет взаимоотношения между донором биоматериала и реципиентом. Если в случае с процедурами ЭКО с обозначенным выше тезисом можно согласиться, то для всех остальных процедур все далеко не так однозначно. Применение геномных процедур должно отталкиваться от основополагающего принципа — восстановления здоровья человека и донор, предоставляя биоматериал, должен иметь в виду, что это происходит для помощи другому человеку, при этом такая помощь должна быть бескорыстной. Следует еще раз обратить внимание на то, что речь в данном случае должна идти исключительно о лечении, а не ином воздействии на организм человека с целью его совершенствования или по иным причинам.

По словам Г. Н. Суворова, в странах Ближнего Востока разрешено проведение процедур, направленных на выбор пола будущего ребенка [19]. В России такая практика должна быть запрещена законодательно, а сам запрет должен иметь статус принципа, на котором основывается все нормативное правовое регулирование данной сферы и правоприменительная практика.

Близкий по содержанию предыдущему, также нашедший свое отражение в судебной практике является принцип достаточности в процессе проведения различных мероприятий, связанных с геномом человека. Так, законодательство Италии предполагает создание не более трех эмбрионов от одних родителей для последующей криоконсервации с целью более позднего проведения процедуры ЭКО [28]. Данный принцип в разумных пределах своей реализации должен распространиться и на другие процедуры, связанные с редактированием генома человека. Не нужно пытаться создать совершенный геном или пытаться хранить биоматериалы для таких или подобных им целей. Создание нового биоматериала должно обеспечивать здоровье граждан, его восстановление в случае каких-либо нарушений.

Для достижения этой же цели представляется обоснованным объединение усилий представителей различных государств в случае, если приходится сталкиваться с очень тяжелым заболеванием [26]. В настоящее время существует проблема, когда люди, преследующие определенные интересы, реализация которых

ограничена внутригосударственным нормативным правовым регулированием, выезжают для их достижения в другие страны, туда, где это разрешено. Например, редактирование генома будущего ребенка с тем, чтобы выбрать желаемые антропометрические характеристики. Законодательство многих стран предусматривает ограничения на такого рода деятельность, однако такие запреты порой касаются и добросовестных граждан, цели миграции которых заключаются в преодолении сложного заболевания. В этой части необходимо использовать дифференцированный подход для того, чтобы препятствовать злоупотреблениям, но при этом помогать нуждающимся людям. При этом решить обозначенную проблему не удастся, в данном случае необходимы усилия нескольких или даже многих государств, разработка международного правового регулирования. Однако нужно отметить, что Российская Федерация до настоящего времени не присоединилась ни к одному из имеющихся международных договоров [22], не говоря о развитии работы над новыми.

Другие судебные решения демонстрируют еще одну важную проблему — человеческий фактор. Даже в условиях реализации высокотехнологичной медицины, он сохраняет свою актуальность [25]. Редактирование генома человека предполагает ряд необходимых решений, принимаемых лечащим врачом. При этом разного рода процедурам должны предшествовать клинические анализы и другие подобные мероприятия. Своевременность их назначения, актуальность, а также сама процедура лечения играют очень важную роль в конечном результате. Именно поэтому врачам необходимо обращать внимание не только на общие правила лечения нуждающегося в этом человека, но и тщательно разбираться в особенностях геномной медицины, имеющей собственную специфику.

Такое опасение вряд ли можно облечь в правовые нормы или даже принципы. В сущности, принцип исключения человеческого фактора с негативной точки зрения уже существует и не только в медицинской, но других видах деятельности. Тем не менее, постоянный обмен передовым опытом, выработка клинических рекомендаций на их основе, представляется важным направлением деятельности в данной сфере.

Большое внимание судебной практики обращено также к сохранности геномной информации по результатам проведения самых разных процедур, как связанных с редактированием генома, так и ограниченные только его диагностикой. Обладание такого рода информацией, открывает широкие возможности с точки зрения воздействия на обладателя соответствующего биоматериала. Общемировой практикой становится опыт, согласно которому при задержании преступников осуществляется сбор их геномного материала, который далеко не всегда уничтожается, даже если в отношении таких лиц в результате были вынесены оправдательные приговоры [5, с. 497]. Описанные обстоятельства становятся предметами судебных разбирательств, в большинстве случаев разрешаемых в пользу обладателей геномного биоматериала, попавшего в руки других субъектов. При этом источником опасности не всегда выступают

какие-либо частные лица, нередко в качестве такового могут выступать и представители публичной власти. Таких ситуаций нельзя допускать изначально, не доводя дело до судебных разбирательств. Для России данный аспект также обретает свою актуальность в виду развития идей о внедрении такой же практики по сбору материалов ДНК не просто осужденных, но и задержанных лиц в зависимости от определенных обстоятельств. В данном случае в качестве ключевого принципа необходимо выделить приоритет конфиденциальности информации о геноме человека.

Особую актуальность этот принцип обретает в процессе редактирования генома человека, т. к. для лечения проводятся самые обширные и развернутые анализы данного элемента организма человека, раскрывающий большое количество информации о самой личности, его предках и потомках. Поэтому необходимо устанавливать особый режим информационного обмена в отношении не только самого генома, но и тех результатов исследований, которые были проведены в его отношении.

### **Заключение**

Нормативное правовое регулирование должно представлять собой состояние существующих общественных отношений, упорядочивая взаимоотношения на территории страны. Европейский опыт показывает, что большое количество правовых актов принимается не из-за социального запроса или государственной воли, а в связи с развитием современных технологий [33].

В виду активной динамики не только медицинских, но и всех других технологий необходимо, как минимум, рамочное регулирование — определение ключевых принципов [24] и основных запретов на законодательном уровне. Детальное же правовое регулирование вполне целесообразно осуществлять документами исполнительных органов государственной власти.

Важной составляющей дальнейшего развития нормативного правового регулирования является единообразие понятийно-категориального аппарата. Современные зарубежные исследования показывают ряд проблем, связанных с этим [29]. Несмотря на то, что российское законодательство в медицинской сфере изобилует определениями понятий, в последние годы наметилась тенденция, согласно которой федеральный законодатель стремится все меньше брать на себя соответствующий функционал [2].

Геномная медицина является данностью настоящего времени и также требует своей нормативной правовой регламентации в том или ином направлении. При этом вопреки всем этическим препятствиям необходимо думать, прежде всего, о человеке, страдающим заболеванием, и которому можно помочь имеющимися методами, являющимися результатами научных достижений. В этом явный социальный запрос на практическое применение рассмотренных методов высокотехнологичной медицины ожидает государственной воли в России — конкретного политического решения на начало планирования

данной деятельности, подготовки нормативного правового регулирования. Такое государственное решение необходимо принять для того, чтобы помогать нуждающимся людям, вместо того, чтобы продолжать сопротивляться прогрессу, признанному во всем мире и частично применяемому в отдельных зарубежных государствах.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андре ден Экстер. Выступление в рамках международного Симпозиума «Право и временные технологии в медицине» / Андре ден Экстен. Московский государственный юридический университет, 15-17 мая 2019.
2. Близнюк Е. А. Выступление в рамках Всероссийской научно-практической конференции, посвященной проблемам градостроительной деятельности / Е. А. Близнюк. Законодательное Собрание города Севастополя, 8 апреля 2021.
3. Богдан В. В. Новые медицинские технологии: эффективность концепта и юридический прогноз (частноправовой аспект) / В. В. Богдан // Гражданское право. 2021. № 4. С. 14-16.
4. В «Сириусе» к 2022 г. откроется генетическая лаборатория // Деловой журнал об индустрии здравоохранения «Vademecum». URL: <https://vademec.ru/news/2021/05/17/v-siriuse-k-2022-godu-otkroetsya-geneticheskaya-laboratoriya/> (дата обращения: 28.09.2021).
5. Дело S. и Марпер против Соединенного Королевства. Жалобы № 30562/04 и № 30566/04 // Прецеденты большой палаты европейского суда по правам человека по странам — членам совета Европы. 2009. № 9. С. 496-516.
6. Казарьян А. А. Оценка достаточности инструментов восполнения выпадающих доходов и покрытия дефицита федерального бюджета в период пандемии COVID-19 / А. А. Казарьян, Ю. Г. Тюрина // Финансовый бизнес. 2021. № 5 (215). С. 58-60.
7. Косов М. Е. Факторы, негативно влияющие на формирование доходов федерального бюджета в период пандемии / М. Е. Косов, В. Э. Кошечкина // Вестник экономической безопасности. 2021. № 1. С. 231-240.
8. Купрюшина О. М. Анализ налоговых поступлений в бюджет РФ в период пандемии / О. М. Купрюшина, И. Н. Шерстюкова // Актуальные проблемы учета, экономического анализа и финансово-хозяйственного контроля деятельности организации. Материалы VIII Международной научно-практической конференции. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2021. С. 90-93.
9. Левушкин А. Н. Правовое регулирование геномных технологий, генодиагностики и генотерапии и внедрение их результатов в медицинскую практику / А. Н. Левушкин // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 5 (69). С. 42-50.
10. Мохов А. А. Использование технологий геномного редактирования: достижения и перспективы / А. А. Мохов, А. А. Чапленко, А. Н. Яворский // Биомедицина. 2019. Т. 15. № 2. С. 34-42.
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 июля

- 2021 г. № 331-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. 5 июля. № 27 (часть I). Ст. 5159.
12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. 5 июля. № 27 (часть I). Ст. 5179.
  13. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 438-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. 28 декабря. № 52 (Часть I). Ст. 8584.
  14. О геномной медицине и поступлении в Сколтех // Официальный сайт образовательного центра «Сириус». URL: <https://sochisirius.ru/news/1086>. (дата обращения: 28.09.2021).
  15. Перхов В. И. Макроэкономические расходы на здравоохранение в России и за рубежом / В. И. Перхов, В. В. Люцко // Современные проблемы здравоохранения и медицинской статистики. 2019. № 2. С. 334-345.
  16. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1062 // Собрание законодательства РФ. 2021. 5 июля. № 27 (часть III). Ст. 5438.
  17. Посулихина Н. С. Лицензионный режим обращения биомедицинских клеточных продуктов: проблемы правоприменения / Н. С. Посулихина // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 160-167.
  18. Седова Н. Н. Этические параметры применения Федерального закона № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» / Н. Н. Седова, А. А. Шестакова // Медицинское право. 2017. № 4. С. 3-7.
  19. Суворов Г. Н. Выступление в рамках международного Симпозиума «Право и современные технологии в медицине» / Г. Н. Суворов. Московский государственный юридический университет, 15-17 мая 2019.
  20. Суворов Г. Н. Оценка затрат и экономической эффективности генетического скрининга в рамках пренатальной диагностики в России и зарубежных странах: факторный анализ / Г. Н. Суворов, Е. Д. Лютая, С. С. Зенин, М. В. Медведев // Пренатальная диагностика. 2020. Т. 19. № 3. С. 281-288.
  21. Тужилова-Орданская Е. М. Проблемы гражданско-правового регулирования в сфере защиты прав гражданина в Российской Федерации при использовании генетической информации / Е. М. Тужилова-Орданская, Е. В. Ахтямова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 2. С. 263-284.
  22. Формирование концептуальных основ механизма правового регулирования диагностики генома и геномного редактирования: монография / А. К. Бурцев, А. М. Осавелюк, С. Х. Сарманаев и др. Москва: Юрист, 2020. 250 с.
  23. Хусаинова Р. И. Современные молекулярно-генетические технологии в медицине: этические и правовые вопросы / Р. И. Хусаинова, Е. В. Ахтямова, И. Р. Миннихметов, Р. И. Султанов // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 2 (60). С. 123-133.
  24. Шилюк Т. О. Принципы государственного регулирования в области геномной инженерии / Т. О. Шилюк // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7. С. 30-38.
  25. Case of A. K. v. Latvia. Application № 33011/08. Strasbourg, 2014. 29 p.
  26. Case of Costa and Pavan v. Italy. Application № 54270/10. Strasbourg, 2012. 13 p.

27. Case of Evans v. the United Kingdom. Application № 6339/05. Strasbourg, 2006. 30 p.
28. Case of Parrillo v. Italy. Application № 46470/11. Strasbourg, 2015. 92 p.
29. Eichinger J. The full spectrum of ethical issues in pediatric genome-wide sequencing: A systematic qualitative review / J. Eichinger, B. S. Elger, I. Koné // *BMC Pediatrics*. 2021. № 21 (1). P. 387.
30. Erdmann A. Patients' and professionals' views related to ethical issues in precision medicine: A mixed research synthesis / A. Erdmann, C. Rehmann-Sutter, C. Bozzaro // *BMC Medical Ethics*. 2021. № 22 (1). P. 116.
31. Feeney O. Genome editing and «disenhancement»: Considerations on issues of non-identity and genetic pluralism / O. Feeney, V. Rakić // *Humanities and Social Sciences Communications*. 2021. № 8 (1). P. 116.
32. Figueiredo G. S. Cell therapy in practice / G. S. Figueiredo, J. R. de Havilland, M. Lako, F. C. Figueiredo // *Bioprocessing for Cell Based Therapies*. 2016. Pp. 211-236.
33. Gadwal A. CRISPR/Cas-new molecular scissors in diagnostics and therapeutics of COVID-19 / A. Gadwal, D. Roy, M. Khokhar // *Indian Journal of Clinical Biochemistry*. 2021. № 36 (4). Pp. 459-467.
34. Hills A. An assessment of the hospital exemption landscape across European Member States: Regulatory frameworks, use and impact / A. Hills, J. Awigena-Cook, K. Genenz // *Cytotherapy*. 2020. № 22 (12). Pp. 772-779.
35. Knight A. Prenatal genetic screening, epistemic justice, and reproductive autonomy / A. Knight, J. Miller // *Hypatia*. 2021. № 36 (1). Pp. 1-21.
36. Mebarki M. Human umbilical cord-derived mesenchymal stem/stromal cells: A promising candidate for the development of advanced therapy medicinal products / M. Mebarki, C. Abadie, J. Larghero, A. Cras // *Stem Cell Research and Therapy*. 2021. № 12 (1). P. 152.
37. Renner M. Regulation for gene and cell therapy medicinal products in Europe / M. Renner, B. Anliker, E. Flory // *Gene Therapy and Cell Therapy through the Liver: Current Aspects and Future Prospects*. 2016. Pp. 105-123.
38. Shum B. O. V. Racially equitable diagnosis of cystic fibrosis using next-generation DNA sequencing: A case report / B. O. V. Shum, G. Bennett, A. Navilebasappa, R. K. Kumar // *BMC Pediatrics*. 2021. № 21 (1). P. 154.
39. Wong J. Z. Y. Cost effectiveness analysis of a polygenic risk tailored breast cancer screening programme in Singapore / J. Z. Y. Wong, J. H. Chai, Y. S. Yeoh // *BMC Health Services Research*. 2021. № 21 (1). P. 379.

**Stanislav A. VASILIEV<sup>1</sup>**

**UDC 342**

**NOVELS OF MODERN DOMESTIC LEGISLATION  
IN THE FIELD OF GENOMIC THERAPY AND THE PROSPECTS  
FOR ITS IMPLEMENTATION IN EVERYDAY LIFE**

<sup>1</sup> Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,  
Deputy Director for Development and Scientific Work of the Law Institute,  
Sevastopol State University  
mnogoslov@mail.ru; ORCID: 0000-0003-2752-240X

**Abstract**

Recent events in Russia and in the world have shown the high importance of medicine for modern society. It became obvious that a large number of threats are concentrated from the point of view of the consistency of the healthcare system, which can be ensured by coordinated actions of state structures based on a high-quality regulatory legal framework. On the other hand, new means and methods of treating various diseases seem to be important. One of these areas of high-tech medicine is the diagnosis and editing of the human genome. There is practically no normative legal regulation of this activity, despite the fact that modern legal science is replete with proposals in this regard and notes an acute shortage of this regulation. Nevertheless, these medical technologies had some influence on minor changes in the legal regulation of this area, including the special powers of the federal territory “Sirius”, revision of the system of state control and supervision over the production and distribution of biomedical cell products and some progress in causing and compensating harm from conducting genomic research. The scientific novelty of this work is the conclusion about the impact of genomic medicine on legal regulation in Russia, as well as proposals for further improvement of such work. The purpose of the study is to analyze the latest legislative innovations to assess the impact of modern medical technologies on them, as well as to determine the main directions for further improving the legal system in this area.

---

**Citation:** Vasiliev S. A. 2022. “Novels of modern domestic legislation in the field of genomic therapy and the prospects for its implementation in everyday life”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 82-96.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-82-96.

---

Methodology. To carry out this study, we analyzed the domestic legal regulation on the issue of genomic therapy in its dynamics over the past few years, used the method of expert assessments, the comparative legal method. The main suggestions were made by the modeling method. Key conclusions are made based on general philosophical methods of scientific knowledge — analysis and synthesis, deduction and induction.

### Keywords

Genome medicine, legal regulation, medical law, Sirius, genetic risks, genetic damage, biomedical cell products, genome diagnostics, genome editing.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-82-96

### REFERENCES

1. André den Exter. 2019. Speech at the International Symposium “Law and modern technologies in medicine”. Moscow State Law University. [In Russian]
2. Bliznyuk E. A. 2021. Speech at the All-Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the problems of urban planning. Legislative Assembly of the city of Sevastopol. [In Russian]
3. Bogdan V. V. 2021. “New medical technologies: Concept efficiency and legal forecast (private law aspect)”. Civil Law, no. 4, pp. 14-16. [In Russian]
4. Business magazine about the healthcare industry “Vademecum”. A genetic laboratory will open in Sirius by 2022. Accessed on 28 September 2021. <https://vademec.ru/news/2021/05/17/v-siriuse-k-2022-godu-otkroetsya-geneticheskaya-laboratoriya/> [In Russian]
5. Precedents of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights by member states of the Council of Europe. 2009. Case S. and Marper against the United Kingdom. Complaints No. 30562/04 and No. 30566/04. No. 9. Pp. 496-516. [In Russian]
6. Kazaryan A. A., Tyurina Yu. G. 2021. “Assessment of the adequacy of tools for replenishing lost income and covering the federal budget deficit during the COVID-19 pandemic”. Financial Business, no. 5 (215), pp. 58-60. [In Russian]
7. Kosov M. E., Koshevaya V. E. 2021. “Factors negatively affecting the formation of federal budget revenues during a pandemic”. Bulletin of Economic Security, no. 1, pp. 231-240. [In Russian]
8. Kupryushina O. M., Sherstyukova I. N. 2021. “Analysis of tax revenues to the budget of the Russian Federation during a pandemic”. Actual Problems of Accounting, Economic Analysis and Financial and Economic Control of the Organization. Materials of the 8<sup>th</sup> International Scientific and Practical Conference. Voronezh: Voronezh State University. Pp. 90-93. [In Russian]
9. Levushkin A. N. 2020. “Legal regulation of genomic technologies, gene diagnostics and gene therapy and the introduction of their results into medical practice”. Bulletin of the University named after O. E. Kutafina (Moscow State Law Academy), no. 5 (69), pp. 42-50. [In Russian]

10. Mokhov A. A., Chaplenko A. A., Yavorsky A. N. 2019. "The use of genomic editing technologies: Achievements and prospects". *Biomedicine*, vol. 15, no. 2, pp. 34-42. [In Russian]
11. Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 27 (Part I). Art. 5159. On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the adoption of the Federal Law "On Experimental Legal Regimes in the Field of Digital Innovations in the Russian Federation": Federal Law of 2 July 2021 No. 331-FZ. [In Russian]
12. Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 27 (Part I). Art. 5179. On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 2 July 2021 No. 351-FZ. [In Russian]
13. Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 52 (Part I). Art. 8584. On amendments to the Federal Law "On the Basics of Health Protection of Citizens in the Russian Federation": Federal Law of 22 December 2020 No. 438-FZ. [In Russian]
14. Official site of the educational center "Sirius". About genomic medicine and admission to Skoltech. Accessed on 28 September 2021. <https://sochisirius.ru/news/1086> [In Russian]
15. Perkhov V. I., Lyutsko V. V. 2019. "Macroeconomic expenditures on health care in Russia and abroad". *Modern Problems of Health Care and Medical Statistics*, no. 2, pp. 334-345. [In Russian]
16. Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 27 (Part III). Art. 5438. Regulations on federal state control (supervision) in the field of circulation of biomedical cell products, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 30 June 2021 No. 1062. [In Russian]
17. Posulikhina N. S. 2020. "Licensed regime of circulation of biomedical cell products: Problems of law enforcement". *Actual Problems of Russian Law*, no. 5, pp. 160-167. [In Russian]
18. Suvorov G. N. 2019. Speech at the International Symposium "Law and Modern Technologies in Medicine". Moscow State Law University. [In Russian]
19. Sedova N. N., Shestakov A. A. 2017. "Ethical parameters of the application of the Federal Law No. 180-FZ 'On Biomedical Cell Products'". *Medical Law*, no. 4, pp. 3-7. [In Russian]
20. Suvorov G. N., Lyutaya E. D., Zenin S. S., Medvedev M. V. 2020. "Estimation of costs and economic efficiency of genetic screening in the framework of prenatal diagnostics in Russia and foreign countries: Factor analysis". *Prenatal Diagnostics*, vol. 19, no. 3, pp. 281-288. [In Russian]
21. Tuzhilova-Ordanskaya E. M., Akhtyamova E. V. 2021. "Problems of civil regulation in the field of protecting the rights of a citizen in the Russian Federation when using genetic information". *Bulletin of Perm University. Legal sciences*, no. 2, pp. 263-284. [In Russian]
22. Burtsev A. K., Osavelyuk A. M., Sarmanaev S. Kh. et al. (ed.) 2020. Formation of the conceptual foundations of the mechanism of legal regulation of genome diagnostics and genomic editing: Monograph. Moscow: Jurist. 250 p. [In Russian]
23. Khusainova R. I., Akhtyamova E. V., Minniakhmetov I. R., Sultanova R. I. 2020. "Modern molecular genetic technologies in medicine: Ethical and legal issues". *Legal State: Theory and Practice*, no. 2 (60), pp. 123-133. [In Russian]
24. Shilyuk T. O. 2020. "Principles of state regulation in the field of genetic engineering". *Actual Problems of Russian Law*, no. 7, pp. 30-38. [In Russian]
25. Case of A.K. v. Latvia. Application No. 33011/08. Strasbourg, 2014. 29 p.
26. Case of Costa and Pavan v. Italy. Application No. 54270/10. Strasbourg, 2012. 13 p.

- 
27. Case of Evans v. the United Kingdom. Application No. 6339/05. Strasbourg, 2006. 30 p.
  28. Case of Parrillo v. Italy. Application No. 46470/11. Strasbourg, 2015. 92 p.
  29. Eichinger J., Elger B. S., Koné I. 2021. "The full spectrum of ethical issues in pediatric genome-wide sequencing: A systematic qualitative review". *BMC Pediatrics*, no. 21 (1), p. 387.
  30. Erdmann A., Rehmann-Sutter C., Bozzaro C. 2021. "Patients 'and professionals' views related to ethical issues in precision medicine: a mixed research syntheses". *BMC Medical Ethics*, no. 22 (1), p. 116.
  31. Feeney O., Rakić V. 2021. "Genome editing and 'disenhancement': Considerations on issues of non-identity and genetic pluralism". *Humanities and Social Sciences Communications*, no. 8 (1), p. 116.
  32. Figueiredo G. S., de Havilland J. R., Lako M., Figueiredo F. C. 2016. "Cell therapy in practice". *Bioprocessing for Cell Based Therapies*, pp. 211-236.
  33. Gadwal A., Roy D., Khokhar M. 2021. "CRISPR/Cas-new molecular scissors in diagnostics and therapeutics of COVID-19". *Indian Journal of Clinical Biochemistry*, no. 36 (4), pp. 459-467.
  34. Hills A., Awigena-Cook J., Genenz K. 2020. "An assessment of the hospital exemption landscape across European Member States: Regulatory frameworks, use and impact". *Cytotherapy*, no. 22 (12), pp. 772-779.
  35. Knight A., Miller J. 2021. "Prenatal genetic screening, epistemic justice, and reproductive autonomy". *Hypatia*, no. 36 (1), pp. 1-21.
  36. Mebarki M., Abadie C., Larghero J., Cras A. 2021. "Human umbilical cord-derived mesenchymal stem/stromal cells: A promising candidate for the development of advanced therapy medicinal products". *Stem Cell Research and Therapy*, no. 12 (1), p. 152.
  37. Renner M., Anliker B., Flory E. 2016. "Regulation for gene and cell therapy medicinal products in Europe". *Gene Therapy and Cell Therapy Through the Liver: Current Aspects and Future Prospects*, pp. 105-123.
  38. Shum B. O. V., Bennett G., Navilebasappa A., Kumar R. K. 2021. "Racially equitable diagnosis of cystic fibrosis using next-generation DNA sequencing: A case report". *BMC Pediatrics*, no. 21 (1), p. 154.
  39. Wong J. Z. Y., Chai J. H., Yeoh Y. S. 2021. "Cost effectiveness analysis of a polygenic risk tailored breast cancer screening program in Singapore". *BMC Health Services Research*, no. 21 (1), p. 379.

Максим Николаевич ФЕДОРЕЦ<sup>1</sup>

УДК 342.24

**СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

<sup>1</sup> соискатель кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин,  
Тюменский государственный университет  
memphis72@mail.ru

**Аннотация**

В статье анализируются современные особенности государственно-территориального устройства Российской Федерации. Автор рассматривает эволюцию становления и развития отечественного федерализма, выявляет его характерные свойства, которые находят свое выражение в отношениях между федеральным центром и регионами (субъектами Российской Федерации), а также в сложившейся специфике конституционно-правового статуса некоторых субъектов Российской Федерации.

В сравнительно-правовом аспекте, с учетом опыта некоторых зарубежных государств, выявляется функциональное назначение федеральных территорий, как особых государственно-территориальных единиц. Сопоставляя правовой статус федеральных территорий за рубежом, автор высказывает свое видение относительно тех вопросов, которые должны найти свое отражение в процедуре образования федеральных территорий в Российской Федерации. К числу особенностей государственного устройства Российской Федерации относится существование федеральных округов, как административно-управленческих единиц, которые выступают связующим звеном между федеральным центром в лице Президента Российской Федерации и главами субъектов Федерации, как представителями соответствующих регионов.

---

**Цитирование:** Федорец М. Н. Современное государственно-территориальное устройство Российской Федерации: правовые проблемы отечественного федерализма / М. Н. Федорец // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 97-112.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112

---

Подводя итог своему исследованию, автор прогнозирует возможные пути конституционно-правовых изменений государственно-территориального устройства Российской Федерации, эффективность которых во многом будет зависеть от разработки комплексной концепции, направленной на модернизацию отечественной модели федерализма. В основе этой концепции должны быть положены принципы, соблюдение которых позволит выбрать оптимальный вариант модернизации государственно-территориального устройства Российской Федерации, что позволит решить ряд проблем российского федерализма и конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. К числу таковых принципов автор относит сокращение числа субъектов Федерации, выравнивание их юридического статуса, разграничение предметов ведения и полномочий с учетом степени финансово-материальной самостоятельности субъектов Федерации в решении ряда вопросов, отнесенных к их исключительной компетенции.

#### **Ключевые слова**

Государственное устройство, Российская Федерация, федеративное государство, федерализм, федеральный округ, федеральная территория.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112**

#### **Введение**

Государственно-территориальное устройство является одним из элементов формы государства и в совокупности с формой государственного правления и политическим режимом раскрывает особенности организации государственной власти в той или иной стране. В настоящее время подавляющее большинство государств с той или иной долей условности можно отнести или к унитарным, или федеративным или же их разновидностям. Однако, наряду с унитарными и федеративными государствами в научной литературе выделяют такие как уния и регионалистское государство. В свою очередь, конфедерация не является формой государственно-территориального устройства по причине того, что она представляет собой временный союз (объединение) государств — международно-правовое объединение [11, с. 160], которые имеют общую, как правило, военную или экономическую цель, после достижения которой конфедерация распадается, а, образующие ее государства возвращаются в *status quo*.

Особую форму государственно-территориального устройства имела Российская империя и сохраняет Великобритания. Уния является сложносоставным государством, в состав которого входят как государственно подобные образования, так и административно-территориальные единицы. Как правило, уния образуется в результате присоединения одного государства к другому с передачей суверенных прав, но при сохранении своего особого юридического статуса. Регионалистское государство — это разновидность государства, которое

является унитарным, но административно-территориальные единицы являются автономиями (Италия, Испания). Полагаем, что регионалистскую форму государственно-территориального устройства следует рассматривать как переходную форму от унитарного к федеративному [3, с. 224-225].

Такое многообразие форм государственно-территориального устройства диктуется как особенностями организации государственной власти конкретной страны, так и обуславливается различными условиями и обстоятельствами, которые в свою очередь и предопределяют унитарность или же федеративность государственно-территориального устройства страны. Однако, федеративные государства, к числу которых относится и Россия, существенно отличаются друг от друга, несмотря на общие черты и признаки. Те или иные особенности государственно-территориального устройства соответственно зависят от степени централизации, что не может не оказывать существенного влияния на федеративные отношения и определять их качественное состояние. Любые изменения в государственном управлении (например, изменение политического курса и внутренней политики государства, появление (образование) новых элементов в системе территориального устройства, модернизация отношений между центром и регионами и т. д. и т. п.) приводят к трансформации государственно-территориального устройства, вплоть до изменения его вида или формы.

В этой связи представляет интерес аналитическое рассмотрение эволюции отечественного федерализма и становления федерации в России, что позволит выявить сущностные особенности государственно-территориального устройства современной Российской Федерации и спрогнозировать дальнейшую ее модернизацию.

### **Методы**

В основе проведенного исследования были положены диалектический и системный, компаративистский (сравнительно-правовой), историко-правовой методы, а также метод моделирования. Данные методы были использованы для выявления особенностей эволюционного становления федерализма в России, с помощью которых можно было выявить характерные черты каждого из этапов его развития. Анализируя появление (образование) и конституционно-правовой статус субъектов федерации, в России были обнаружены сущностные качества, которые позволяют исследовать те или иные системно-структурные элементы российского федерализма.

Компаративистский метод позволил провести сравнение особенностей правового статуса федеральных территорий и округов как в Российской Федерации, так и за рубежом. С помощью метода моделирования автор спрогнозировал дальнейшее развитие отечественного государственного устройства.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

В ходе исследования автором были выявлены сущностные свойства отечественного федерализма, которые накладывают отпечаток на государственно-территориальное устройство и на развитие федеративных отношений в России.

Выявлена неотъемлемая черта российского федерализма как преобладание централизованных тенденций и процессов над децентрализованными, что объясняется особенностями разграничения предметов ведения и полномочий. Федеральные округа и федеральные территории являются проявлением таких вышеуказанных тенденций и процессов. В заключении приводится авторское видение модернизационной трансформации отечественного территориального устройства, которое должно базироваться на концепции. В ее основе лежат ряд принципов, учет которых позволит найти оптимальный вариант модели отечественного федерализма.

### **Некоторые особенности становления федерализма в России**

Рассматривая становление и эволюцию федерализма в России следует различать фактическую и юридическую сторону этого вопроса. Элементы (зачатки) федерализма можно найти в истории российского государства в период его становления, который получил наименование в научной литературе как «протофедерализм», означающий организацию государственной власти, которая в «целом соответствует представлениям о федеративных (полицентрических) системах, однако не может быть названа федеративной в силу неразвитости государственно-правовых институций» [5, с. 170]. Юридически началом развития отечественной федеративной формы государственного устройства в России следует считать Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа 1918 г., которая провозгласила Россию федерацией. С этого момента следует рассматривать юридическую природу становления федеративного государственного устройства в России.

По сравнению с иными федеративными государствами история российского федерализма имеет не такую уж большую историю, которая включает в себя несколько этапов его эволюции. Профессор М. В. Баглай выделяет несколько этапов в становлении отечественного федеративного устройства: 1 — построение социалистического федерализма (1918-1936 гг.); 2 — установление унитарной модели при существовании формального федерализма (1937-1985 гг.) и 3 — трансформация государственно-территориального устройства (нач. 90-х гг. XX в.). Однако с учетом того, что учебник, в котором приводилась периодизация российского федерализма, был переиздан в 2006 г., полагаем, что можно говорить о дальнейшем развитии федерализма в России. Так, например, предлагается выделять этап децентрализации (с 1993 по 2000 гг.) и централизации (с 2000 г. по настоящее время) [2, с. 243]. Полагаем, что после принятия конституционных поправок в 2020 г., можно говорить о дальнейшей периодизации эволюции российского федерализма.

Итак, началом юридического оформления стало провозглашение России не только республикой 1 сентября 1917 г., но и федерацией 25 января 2018 г. После революционных событий октября 1917 г. в России шло поэтапное становление федеративного государственно-территориального устройства, в основе которого лежали принципы организации государственной власти советской

модели. В частности, в начале 20-х гг. прошлого столетия идет формирование субъектов советской федерации, образуются новые виды административно-территориальных единиц — автономии и трудовые коммуны (немцев Поволжья и Карельская трудовая коммуна). Таким образом, РСФСР к 1923 г. включала в себя 25 автономий (одиннадцать республик и четырнадцать областей), а также шестьдесят три губерний и областей. В отличие от других субъектов Федерации автономная республика обладала рядом государственных признаков (органы государственной власти, конституция). Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик как федерации, в состав которой, в итоге, вошли пятнадцать республик, не могло не отразиться на процессе федерализации государственно-территориального устройства РСФСР. В частности, продолжилось образование автономий — национальных округов [1, с. 82].

Как вытекает из вышеизложенного, особенностью советского федерализма стало создание автономий в виде автономных республик, областей и округов. В основе образования субъектов советской федерации лежали территориальный и национальный принципы образования субъектов федерации. Однако, остается не совсем понятным, чем было обусловлено придание новым субъектам советской федерации характеристики «автономных» образований. Известно, что автономия образуется с учетом исторических, национально-культурных и иных особенностей развития определенной территории и представляет собой административно-территориальную единицу, которая является составной частью унитарного государства, но никак не федеративного.

В федеративных государствах возможно образование отдельных территориальных единиц, которые обладают особым правовым статусом и при этом, не являются субъектами федерации. Об особенностях федеральных территорий речь пойдет ниже. На наш взгляд, создание каких бы то ни было автономий противоречит самой природе федеративного государства. Федеративное государство состоит из государственно-территориальных единиц — субъектов федерации, которые, как правило, имеют равный конституционно-правовой статус, а также может включать в свой состав федеральные округа, имеющие политико-управленческое назначение и, не являющиеся по своему юридическому статусу субъектами федерации. Однако никакие иные виды административно-территориальных единиц — автономии, не могут быть образованы в федеративном государстве.

Таким образом, анализируя эпоху советского федерализма и особенности государственно-территориального устройства РСФСР, можно прийти к выводу, что советская федерация представляла собой псевдофедерацию, в силу того факта, что субъектами федерации являлись только автономные республики, а края и области таковыми не считались. Можем предположить, что появление автономных образований (областей, округов) в составе РСФСР следует рассматривать как попытку большевиков решить национальный вопрос посредством формирования подобных административно-территориальных единиц наряду с образованием автономных республик в рамках строительства советской

модели федерации. По верному замечанию Н. М. Добрынина федеративная форма РСФСР с унитаристской сущностью привела «к созданию в Российской Федерации фантомного федерализма — модели государственного устройства, в которой правовая конструкция не совпадает с политическими, управленческими и экономическими реалиями» [7, с. 6]

В начале 1990-х гг. в силу кардинальных изменений политического и социально-экономического свойства стал меняться характер федеративных отношений и происходить их модернизация, что нашло свое отражение в преобразованиях правового положения (статуса) субъектов Российской Федерации. В частности, заключенный 31 марта 1992 г. Федеративный договор предусмотрел, что области, края и автономные округа становятся полноправными субъектами Российской Федерации, равно как и Москва и Санкт-Петербург приобретают статус городов федерального значения — равноправных субъектов Российской Федерации. В настоящее время данный Федеративный Договор, представлявший собой три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, сгруппированными в три группы (1 — с республиками, 2 — с краями, областями и городами федерального значения, 3 — с автономными округами и автономной областью) продолжает действовать и применяться, если он не противоречит Конституции Российской Федерации.

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации определило дальнейшее развитие российского федерализма. В конституционном тексте был отражен субъектный состав с наименованием каждого из российских субъектов федерации, которые на момент принятия Основного закона 12 декабря были составными частями России. Общее количество субъектов Федерации составило 89, и они были сгруппированы на шесть видов — республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. При этом нельзя не отметить особенность нового российского федеративного устройства, которая заключалась в том, что автономные округа (9 из 10), за исключением Чукотского автономного округа, были составной частью края (области) сохраняя при этом свою самостоятельность в качестве полноценного субъекта Федерации, что стало предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Особенность правового статуса Чукотского автономного округа состояла в том, что в соответствии с Законом РСФСР 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» [9] он не входил в состав края или области.

Вхождение автономного округа в состав края (области) породило такой правовой феномен как «матрешку» или «сложноустроенный субъект Федерации». Данная парадоксальная с юридической точки зрения ситуация была обусловлена историческим формированием государственно-территориального устройства РСФСР и эволюцией правового статуса субъектов советской федерации. При разработке Конституции в ч. 4 ст. 66 было предусмотрено, что отношения авто-

номных округов, входящих в состав края или области, может регламентироваться федеральным законом или же соответствующим договором.

Конституционный Суд в своем постановлении о толковании ч. 4 ст. 66 от 17 июля 1997 г. разъяснил, что автономный округ, входящий в состав края (области) сохраняет статус полноценного субъекта Федерации, несмотря на то что население и территория автономного округа является частью территории и населения области (края). Вхождение автономного округа в состав края (области) означает то, что население и территория автономного округа является частью населения и территории края (области), что предполагает участие избирателей, проживающих в таких автономных округах в выборах в органы государственной власти края (области) [13]. В настоящее время сложноустроенными субъектами Российской Федерации являются Тюменская область в состав которой входят Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) и Ямало-Ненецкий автономный округ, Архангельская область с входящим в нее Ненецким автономным округом.

Отдельно следует сказать о специфике статуса Еврейской автономной области. Особенность конституционно-правового статуса автономной области заключается в том, что среди видов субъектов, которые перечислены во множественном числе в ст. 5 Конституции, она названа в единственном числе. Известно, что в соответствии с федеральным конституционным законом субъект Российской Федерации может изменить свой конституционно-правовой статус. Так, например, край может приобрести статус области, а область стать республикой. Однако, автономная область не сможет понять свой статус в силу того, что в составе Российской Федерации должна быть автономная область. Таким образом, изменение статуса Еврейской автономной области возможно, в случае одновременного изменения статуса другого субъекта Федерации на статус автономной области. Как нам кажется, это фактически недостижимо.

Таким образом, в настоящее время Россия остается самым крупным государством среди федеративных по количеству субъектов федерации. Процессы укрупнения субъектов Российской Федерации в начале 2000-х гг., способствовали сокращению автономных округов, но в результате этого объединения бывшие автономные округа, утратили характеристику как «автономные» приобретая статус округа в составе края (области). Появление же федеральных территорий, равно как и существование федеральных округов в ближайшей перспективе окажут существенное влияние на государственно-территориальное устройство Российской Федерации.

### **Политико-правовая природа федеральных территорий**

В соответствии с ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации предусматривается образование федеральных территорий. Появление «федеральных территорий» породило ряд вопросов: целевое и функциональное назначение федеральных территорий, их место в элементном составе государственно-территориального устройства России, возможно ли создание федеральной территории в пределах одного субъекта Федерации, могут ли быть выведены федеральные

территории за пространственные пределы субъекта Федерации [4, с. 45]. Эти и многие другие вопросы требуют своего ответа. Однако, полагаем, что научные поиски и аналитика не смогут дать окончательного ответа в силу того, что пока не будет принят соответствующий федеральный закон о создании федеральной территории, вышеперечисленные вопросы будут носить сугубо прогностический и предположительный характер. Тем не менее, следует отметить, что опыт создания территорий с особым правовым статусом в современной российской истории имеется. Так, была образована федеральная территория «Сириус» [15].

В любом случае, как нам кажется, появление федеральных территорий будет диктоваться общефедеральными (национальными) интересами и может иметь как военно-политическое, так и экономико-стратегическое назначение. В этой связи велика вероятность образования федеральной территории, которая может находиться в пространственных пределах как одного, так и нескольких субъектов Федерации. Ключевым здесь остается решение вопроса о выделении соответствующей территории из юрисдикции субъекта Федерации, которое должно осуществляться с учетом мнения населения, проживающего в данном субъекте (субъектах) Федерации. Возможно, что решение субъекта Федерации о создании федеральной территории и отчуждении территории самого субъекта Федерации будет принято органами государственной власти этого субъекта Федерации с учетом мнения населения, выраженного на региональном референдуме. Давая Заключение на соответствие предлагаемых Президентом поправок Конституции, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что создание федеральных территорий не предполагает наделение их статусом субъектов Российской Федерации. В любом случае федеральную территорию надлежит «рассматривать как территорию, не входящую в состав субъекта Федерации, а находящуюся в непосредственном управлении федеральных органов власти» [14, с. 52].

В зарубежных федерациях в ряде стран наряду с субъектами федерации образуются федеральные территории, которые имеют иное предназначение нежели аналогичные государственно-территориальные образования в Российской Федерации. Так, например, в современных федеративных государствах наряду с субъектами федерации могут быть территории с особым статусом. В частности, в США помимо штатов есть федеральный округ Колумбия, на территории которого располагаются федеральные органы власти США (Президент, Конгресс, Верховный Суд) и, свободно присоединившиеся государство Пуэрто-Рико. В бразильской федерации кроме штатов имеются федеральный округ и две особые территории, в индийском государственно-территориальном устройстве предусматривается 25 штатов и 7 союзных территорий [11, с. 167]. В Индии «союзные территории» представляют собой особые государственно-территориальные единицы, образованные в силу стратегических, политических и административных факторов. Подобные территории существуют в Малайзии, Португалии, Венесуэле. Несмотря на различный правовой статус и предназначение в государственно-территориальном устройстве, они схожи в том, что управление ими осуществляется центральными органами власти [10, с. 31-34].

### **Целевое назначение федеральных округов**

Одним из элементов государственного управления стало появление такой политико-административной единицы как федеральный округ. Основной целью образования федеральных округов, как нам видится, является обеспечение конституционной законности в субъектах Российской Федерации и выстраивание отношений между Федерацией и ее субъектами. Таким образом, полномочный представитель в федеральном округе является связующим звеном между главой государства и главами субъектов Федерации, которые входят в соответствующий федеральный округ. В начале 2000-х гг. эффект от появления федеральных округов был очевиден, подавляющее большинство субъектов Российской Федерации привели свои основные законы — конституции (уставы) и законодательство в соответствие с федеральной Конституцией и федеральным законодательством. В свете конституционных изменений 2020 г., когда речь идет о единой системе публичной власти, роль и значение полномочного представителя в федеральных округах возрастает.

Обращаясь к зарубежному опыту, нельзя не отметить, что в федеративных государствах образуются федеральные округа (Австралия, Аргентина, США, Бразилия, Колумбия, Пакистан, Эфиопия и др.). В большинстве своем федеральный округ, представляет собой территорию на которой находятся высшие федеральные органы власти, и территория округа не является территорией какого-бы то ни было субъекта федерации. При этом управление осуществляется или же центральной (федеральной властью) или же местными органами власти, образуемыми жителями данного округа.

В Российской Федерации федеральные округа выполняют иную функцию и, прежде всего, административно-управленческую. Иногда высказываются предположения, что федеральные округа представляют собой будущий вариант модели государственно-территориального устройства России. Однако, по нашему мнению, федеральные округа не следует рассматривать как образ будущего укрупненного субъекта Российской Федерации. Слишком многообразен культурно-этнический, социально-экономический и политико-правовой уклад жизни каждого субъекта, несмотря на то что они входят в состав одного федерального округа.

Федеральные округа иногда рассматривают как рудименты централизации государственного управления, однако по верному замечанию А. Д. Гулякова настал момент, когда возникла необходимость при соблюдении баланса между централизацией и децентрализацией обновить существующую модель федерализма, где не последнюю роль должен сыграть Государственный Совет [6, с. 22-23]. Ранее, мы анализировали роль и значение федеральных округов и пришли к выводу, что «федеральные округа еще сыграют свою позитивную роль в государственном управлении федеративных отношений, выстраивании последовательной политики, сочетающей как централизацию, так и децентрализацию, что будет способствовать совершенствованию государственно-территориального устройства Российской Федерации» [16, с. 140].

### **Вопросы дальнейшего реформирования государственно-территориального устройства Российской Федерации**

Как мы видим, процессы федерализации характерны для большинства государств какую бы форму государственно-территориального устройства они ни имели. Однако в одних странах, сильны традиции централизации, в других же наоборот — децентрализации. На этом основании в юридической литературе государства классифицируются на централизованные и децентрализованные, в которых сохраняются «как центробежные, так и центростремительные тенденции» [3, с. 215]. Таким образом, централизация и децентрализация это два перманентных свойства любой государственной власти и в различные исторические периоды они оказывают влияние на отношения между центром власти и управления и его территориальными представительствами в лице соответствующих государственно-территориальных единиц.

Прогнозируя дальнейшее реформирование отечественного государственного устройства, можно предположить, что очевидна централизованная направленность в федеративных отношениях. К примеру, в качестве одной из мер, имеющей цель модернизации субъектного состава Российской Федерации предлагалось уменьшить количество субъектов Федерации за счет сокращения числа автономных образований (округов и области) [12, с. 12].

В настоящее время Россия остается самой крупной по количеству субъектов федерацией, которые имеют шесть видов. Проблемы правового, политического и экономического неравенства субъектов Российской Федерации продолжают быть актуальными. В качестве меры для обеспечения единого правового пространства и выравнивания политической ситуации Президентом были образованы федеральные округа, представляющие собой управленческие административно-территориальные единицы, целью которых является в создании условий гармонизации и стабилизации политико-правового и социально-экономического развития ряда субъектов Федерации [16, с. 140]. Функциональное назначение федеральных округов, по нашему мнению, заключается в обеспечении стабильности федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, проведении внутренней политики, интегрирующий процессы централизации и децентрализации. Нельзя не согласиться с профессором Н. М. Добрыниным, который считает, что для «федерации важна не автономность субъектов федерации, не объем их полномочий по развитию своей территории (хотя это тоже немаловажный фактор), а «работа» регионов на федерацию» [8, с. 29].

### **Заключение**

Конституционные поправки 2020 г. внесли изменения (коррективы) в территориальную организацию публичной власти Российской Федерации, предусмотрев возможность образования федеральных территорий. Особенности их правового статуса заключаются в принятии специального закона, которым будет регламентироваться организация и детальность органов государственной и муниципальной власти. Полагаем, что появление федеральных территорий

не может не касаться вопроса согласования их образования с субъектами Российской Федерации, чьи интересы будут затронуты. Нельзя также не обойтись без учета мнения населения субъекта Федерации, пространственные пределы которого будут изменены в силу образования федеральной территории. Также необходимо будет учитывать особенности организации публичной власти в федеральной территории. Функционирование органов публичной власти федеральной территории должно соответствовать основополагающим положениям и принципам конституционного строя Российской Федерации, т. е. не нарушать демократические устои российского государства.

Современные проблемы российского федерализма и связанные с ними те или иные аспекты правового статуса тех или иных государственно (административно)-территориальных единиц Российской Федерации, равно как и пути совершенствования территориального устройства продолжают оставаться актуальными. От их решения будет зависеть дальнейшее реализации принципа федерализма в России. В этой связи считаем, что необходима концепция дальнейшего развития федерализма, которая содержала бы положения о совершенствовании государственно-территориального устройства и предусматривала поэтапное реформирование отношений между Российской Федерацией и ее регионами. На наш взгляд, данная концепция должна исходить из некоторых принципов, учет которых позволит выбрать оптимизированную модель (тип) отечественного территориального устройства. Для оптимизации государственно-территориального устройства необходимо:

- сократить число субъектов Российской Федерации в соответствии с принципами социально-экономической и политико-правовой необходимости;
- юридически выровнять правовой статус субъектов Федерации вплоть до единообразного их видового наименования (например, губернии);
- провести разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами с учетом достаточной степени финансово-материальной самостоятельности субъектов Федерации в решении ряда вопросов, отнесенных к их исключительной компетенции;
- предусмотреть образование федеральных территорий с предоставлением гарантий обеспечения интересов субъектов Федерации.

Эти и другие меры, позволят, по нашему мнению, усовершенствовать существующую модель территориальной организации публичной власти в России, если же в ином случае, не исключается, как пишет Д. А. Авдеев, вероятность «образования в России государства, в котором будет сочетаться сосуществование различных по своему конституционно-правовому статусу административно-территориальных единиц, различие которых обуславливается особенностью социально-экономического положения и развития. Следовательно, мы допускаем наличие в России как автономных образований, так и губерний (как вариант нынешние области, края), городов с особым статусом, а также регионов, правовой

статус которых близок по своему значению и содержанию к статусу субъекта Федерации» [2, с. 245].

Высказанная позиция небесспорна и вызывает критические замечания относительно будущей модели государственно-территориального устройства, но полагаем, что необходимо выработать концепцию развития федерализма, в основе которого лежит сбалансированность процессов децентрализации и централизации. Поиск оптимального их сочетания станет залогом эффективности функционирования публичной власти и развития федерализма в России в будущем.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Российское конституционное право [Электронный ресурс]: учебное пособие / Д. А. Авдеев. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2021. 276 с.
2. Авдеев Д. А. Современные проблемы российского федерализма / Д. А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (109). С. 243-246.
3. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А. С. Автономов. Москва: ТК Велби, Издательство Проспект, 2005. 552 с.
4. Бухвальд Е. М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации / Е. М. Бухвальд // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44-46.
5. Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход / М. В. Глигич-Золотарева; Научный редактор Н. М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009. 640 с.
6. Гуляков А. Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное и историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII — начало XXI в.): автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А. Д. Гуляков. Саратов, 2022. 59 с.
7. Добрынин Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Н. М. Добрынин. Тюмень, 2004. 57 с.
8. Добрынин Н. М. Российский федерализм: онтологическая состоятельность модели государственного устройства как фактор солидаризации народа в условиях «необъявленной» экономической войны со стороны «коллективного Запада» / Н. М. Добрынин // Государство и право. 2022. № 8. С. 21-33.
9. Закон РФ от 17.06.1992 № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 16.07.1992, № 28. Ст. 1618.
10. Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей / И. В. Ирхин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30-37.
11. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2018. 976 с.

12. Кремянская Е. А. Проблемы и перспективы развития федерализма в Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Е. А. Кремянская. Москва, 2003. 24 с.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1997.
14. Сибилева А. Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий / А. Ю. Сибилева // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 3. С. 49-56.
15. Собрание законодательства РФ, 2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8583.
16. Федорец М. Н. Федеральные округа: значимость и роль в государственном-территориальном устройстве Российской Федерации / М. Н. Федорец // Государство и право. 2018. № 10. С. 136-140.

**Maksim N. FEDORETS<sup>1</sup>**

## **MODERN STATE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL PROBLEMS OF DOMESTIC FEDERALISM**

<sup>1</sup> Degree seeker of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines,  
University of Tyumen  
memphis72@mail.ru

### **Abstract**

The article analyzes the modern features of the state-territorial structure of the Russian Federation. The author examines the evolution of the formation and development of domestic federalism, reveals its characteristic properties, which are expressed in relations between the federal center and the regions (subjects of the Russian Federation), as well as in the current specifics of the constitutional and legal status of some subjects of the Russian Federation.

In the comparative legal aspect, taking into account the experience of some foreign states, the functional purpose of federal territories as special state-territorial units is revealed. Comparing the legal status of federal territories abroad, the author expresses his vision on the issues that should be reflected in the procedure for the formation of federal territories in the Russian Federation. Among the features of the state structure of the Russian Federation is the existence of federal districts, as administrative and managerial units, which act as a link between the federal center represented by the President of the Russian Federation and the heads of the constituent entities of the Federation, as representatives of the respective regions.

Summing up his research, the author predicts possible ways of constitutional and legal changes in the state-territorial structure of the Russian Federation, the effectiveness of which will largely depend on the development of a comprehensive concept aimed at modernizing the domestic model of federalism. This concept should be based on principles, the observance of which will allow choosing the best option for modernizing the state-territorial structure of the Russian Federation, which will solve a number of problems of Russian federalism and the constitutional and legal

---

**Citation:** Fedorets M. N. 2022. "Modern state-territorial structure of the Russian Federation: Legal problems of domestic federalism". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 97-112.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112

---

status of the subjects of the Russian Federation. Among these principles, the author refers to the reduction in the number of subjects of the Federation, the alignment of their legal status, the delimitation of jurisdiction and powers, taking into account the degree of financial and material independence of the subjects of the Federation in resolving a number of issues within their exclusive competence.

**Keywords**

State structure, Russian Federation, federal state, federalism, federal district, federal territory.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112**

**REFERENCES**

1. Avdeev D. A. 2021. Russian constitutional law [Electronic resource]: Study guide. Tyumen: Tyumen State University Press. 276 p. [In Russian]
2. Avdeev D. A. 2017. "Modern problems of Russian federalism". Eurasian Law Journal, no. 6 (109), pp. 243-246. [In Russian]
3. Avtonomov A. S. 2005. Constitutional (state) law of foreign countries: textbook. Moscow: TK Velby, Prospekt Publishing House. 552 p. [In Russian]
4. Bukhvald E. M. 2021. "Federal territories as an innovation in the policy of spatial development in the Russian Federation". Theory and Practice of Social Development, no. 3, pp. 44-46. [In Russian]
5. Gligich-Zolotareva M. V. 2009. Theory and practice of federalism: A systematic approach. Edited by N. M. Dobrynin. Novosibirsk: Nauka. 640 p. [In Russian]
6. Gulyakov A. D. 2022. "Formation and development of federalism: A comparative and historical and legal study of the main federal models (late 18<sup>th</sup> — early 21<sup>st</sup> centuries)". Dr. Sci. (Jur.) diss. abstract. Saratov. 59 p. [In Russian]
7. Dobrynin N. M. 2004. "New federalism: A conceptual model of the state structure of the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. abstract. Tyumen. 57 p. [In Russian]
8. Dobrynin N. M. 2022. "Russian federalism: Ontological viability of the state structure model as a factor of solidarity of the people in the conditions of the 'undeclared' economic war on the part of the 'collective West'". State and Law, no. 8, pp. 21-33. [In Russian]
9. Vedomosti SND and RF Armed Forces. 16 July 1992. No. 28. Art. 1618. Law of the Russian Federation No. 3056-1 dated 17 June 1992 "On the direct entry of the Chukotka Autonomous Okrug into the Russian Federation". [In Russian]
10. Irkhin I. V. 2017. "Federal territories and federal districts: Mixture of constitutional and legal models". Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, no. 6, pp. 30-37. [In Russian]
11. Baglaia M. V., Leibo Yu. I., Entina L. M. (ed.). 2018. Constitutional law of foreign countries: Textbook. 4<sup>th</sup> edition, revised and enlarged. Moscow: Norma: INFRA-M. 976 p. [In Russian]
12. Kremyanskaya E. A. 2003. "Problems and prospects for the development of federalism in the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. abstract. Moscow. 24 p. [In Russian]

13. Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 1997. No. 5. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14 July 1997 No. 12-P “On the case of the interpretation of the provision contained in Part 4 of Article 66 of the Constitution of the Russian Federation on the inclusion of the Autonomous Okrug into the territory region”. [In Russian]
14. Sibileva A. Yu. 2020. “On the issue of the legal status of federal territories”. Scientific Notes of the Crimean Federal University Named after V. I. Vernadsky Jurisprudence, vol. 6 (72), no. 3, pp. 49-56. [In Russian]
15. Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 52 (Part I). Art. 8583. [In Russian]
16. Fedorets M. N. 2018. “Federal districts: Significance and role in the state-territorial structure of the Russian Federation”. State and Law, no. 10, pp. 136-140. [In Russian]

**Александр Владимирович САВОСЬКИН<sup>1</sup>**  
**Виталий Владимирович КУРЯТНИКОВ<sup>2</sup>**  
**Вероника Александровна МЕЩЕРЯГИНА<sup>3</sup>**

УДК 340.131.5

## **ПЕРСПЕКТИВЫ НОРМОКОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РФ ПОСЛЕ ПОПРАВОК 2020 Г. К КОНСТИТУЦИИ РФ**

<sup>1</sup> доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой конституционного и международного права,  
Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург);  
профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный  
юридический университет имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)  
savoskinav@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7112-6845

<sup>2</sup> доцент кафедры конституционного и административного права  
Южно-Уральского государственного университета (г. Челябинск)  
kuryatnikov74@gmail.com; ORCID:0000-0002-1092-3111

<sup>3</sup> кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного и международного права,  
Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург)  
metsheryagina@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9507-9417

### **Аннотация**

До внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г. нормоконтроль в субъектах РФ мог осуществляться судами трех видов: Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ и судами общей юрисдикции. Конституционные поправки повлекли внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» и упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ с одновременным расширением компетенции Конституционного Суда РФ по проверке нормативных актов органов власти субъектов РФ по жалобам граждан.

---

**Цитирование:** Савоськин А. В. Перспективы нормоконтроля в субъектах РФ после поправок 2020 г. в Конституции РФ / А. В. Савоськин, В. В. Курятников, В. А. Мещерягина // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 113-130.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130

---

Исчезло имевшее место частичное совпадение компетенции между Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Однако актуализировался вопрос проверки нормативных актов, принятых органами власти субъекта РФ в пределах исключительного ведения субъекта РФ, то есть во исполнение ст. 73 Конституции РФ, поскольку проверка подобных нормативных актов Конституционным Судом РФ прямо запрещена Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ», а их проверка в судах общей юрисдикции хоть формально и не запрещается КАС РФ, но противоречит федеративной природе нашего государства и ст. 73 Конституции РФ. В работе обосновывается тезис о необходимости создания несудебных (надзорных) органов, специально предназначенных для осуществления нормоконтроля, которые, не являясь элементами судебной ветви государственной власти не уполномочены принимать окончательных решений относительно юридической силы оспариваемого акта, но вправе использовать иные механизмы для обеспечения режима конституционной и отраслевой правовой законности в субъектах РФ.

#### **Ключевые слова**

Нормоконтроль, нормативный акт, конституционное судопроизводство, административное судопроизводство, конституционный совет субъекта РФ, уставный совет субъекта РФ, судебная система, конституционный надзор, конституционный контроль.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130**

#### **Введение**

Нормоконтроль — это основной способ обеспечения конституционной и отраслевой законности, а также основанная функция органов правовой охраны Основного закона и законности в целом. Особенность нормоконтроля в России обусловлена сразу двумя факторами: децентрализованностью судебного нормоконтроля и федеративным характером России.

Децентрализованный характер нормоконтроля заключается в том, что в проверке правовых норм участвуют не только разные органы государственной власти, но и разные суды. При этом нормоконтроль происходит в рамках различных видов судопроизводства: конституционного и административного (до принятия Кодекса административного судопроизводства РФ (далее КАС РФ) — в рамках конституционного, гражданского и арбитражного судопроизводства соответственно) и в различных ветвях судебной власти.

Такое подразделение не является случайным и проистекает из назначения нормоконтроля, а именно необходимости обеспечить соответствие проверяемых норм разным нормативным актам: в случае с конституционным нормоконтролем — соответствие Основному закону, а в случае с нормоконтролем в судах общей юрисдикции — соответствие федеральным законам или иным нормативным актом, обладающим большей юридической силой, по сравнению с проверяемым нормативным правовым актом.

Федеративный характер России осложняет нормоконтроль необходимостью обеспечить соответствие правовых норм не только Конституции РФ, но и основному закону субъекта РФ, а также соответствие нижестоящих нормативных актов субъекта РФ вышестоящим. При этом нормоконтроль должен быть подразделен с учетом положений ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ о разделении компетенции между федерацией и субъектами Федерации.

Региональную и федеральную дифференциацию нормоконтроля наглядно демонстрирует п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ и подп. «б» п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» согласно которым Конституционный Суд РФ осуществляет проверку актов субъекта РФ только в том случае, если они приняты в рамках совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) или если субъекты РФ неправоммерно вторглись в компетенцию федерального центра (ст. 71 Конституции РФ) и не проверяет акты субъекта РФ принятые по вопросам исключительного ведения субъекта РФ (ст. 73 Конституции РФ).

Такой подход конституционного законодателя хоть и выглядит с точки зрения формулировки нормы несколько избыточным, по своей сути является полностью оправданным, т. к. согласно ст. 73 Конституции РФ субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, а значит федеральные органы власти (даже высший орган конституционного контроля — Конституционный Суд РФ не вправе вмешиваться в их деятельность и в проверку их актов).

В то же время КАС РФ полностью игнорирует дифференциацию компетенции субъекта РФ на реализуемую им совместно с федеральным центром (в рамках ст. 72 Конституции РФ) и реализуемую субъектом РФ в пределах своего исключительного ведения (ст. 73 Конституции РФ), т. е. за рамками компетенции федеральных органов государственной власти, в том числе и за рамками компетенции федеральных судов, которые закономерно ограничены в своей компетенции положениями ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Иными словами, КАС РФ не содержит каких-либо норм, ограничивающих право судов общей юрисдикции проверять акты субъектов РФ, принятые по вопросам исключительного ведения субъекта РФ, и в то же время содержит право судов общей юрисдикции проверять фактически любые нормативные акты на соответствие вышестоящим актам, в том числе на соответствие тем, которые приняты в пределах исключительной компетенции субъекта РФ, т. е. на основании ст. 73 Конституции РФ.

Все вышеизложенное в совокупности ставит перед юридической наукой, законодателем и правоприменителем проблему осуществления как конституционного, так и отраслевого нормоконтроля на уровне субъектов РФ.

### **Методы**

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы, среди которых можно выделить: общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение), системный метод, а также формально-юридический метод.

В качестве основного метода был избран системный метод, что позволило установить пробел в компетенции судов на осуществлении нормоконтроля в отношении актов субъектов РФ, принятых в пределах исключительного ведения субъектов РФ. Формально-юридический метод использован для последовательного анализа отечественного законодательства и построения авторских суждений и выводов относительно допустимости и перспектив нормоконтроля в субъектах РФ.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Проблема фактического вторжения федеральных судов общей юрисдикции в исключительную компетенцию субъектов РФ существовала с момента учреждения самого правового института нормоконтроля [35, с. 107], но в условиях функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ она «как бы не замечалась», поскольку вопросами проверки регионального законодательства занимался, прежде всего, орган конституционной юстиции субъекта РФ, что, однако, не снимало вопрос о конкуренции их компетенции [36]. В тех субъектах РФ где конституционные (уставные) суды не создавались, суды общей юрисдикции на практике не осуществляли проверку актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ [33]. С принятием поправок в Конституции РФ в 2020 г., рассогласованность между конституционным нормоконтролем и нормоконтролем в судах общей юрисдикции стала более явной, поскольку была прямо ограничена компетенция Конституционного Суда РФ по контролю за нормативными актами субъектов РФ, принятыми в порядке ст. 73 Конституции РФ [32, с. 290].

Мы не ставим под сомнение возможность судов общей юрисдикции проверять нормативные акты субъектов РФ на соответствие вышестоящим нормативным актам в принципе. Мы обращаем внимание на отсутствие в КАС РФ положений о недопустимости проверки актов субъекта РФ, принятых в пределах исключительной компетенции субъекта РФ. Это порождает серьезную правовую неопределенность, поскольку на практике достаточно сложно представить ситуацию, при которой суд общей юрисдикции откажется от проверки нормативного акта на том основании, что последний принят в пределах исключительно ст. 73 Конституции РФ, а значит его проверка не входит в компетенцию федеральных органов власти, к которым относится любой суд в России. Можно даже утверждать обратное, суд обязан будет проверить такой нормативный акт субъекта РФ, поскольку ни ст. 128, ни ст. 129 КАС РФ прямо не содержат оснований не рассматривать нормативные акты, принятые в рамках исключительного ведения субъекта РФ.

Здесь можно возразить, что суды вправе сами ограничить свою компетенцию, т. е. рассматривать нормативные акты субъектов РФ, принятые в пределах исключительной компетенции субъекта РФ со ссылкой на положения п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ, в соответствии с которой суд обязан возратить заявление если

дело ему не подсудно. Но в этом случае возникает нарушение ст. 46 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право обжаловать акты органов власти в суде, поскольку компетентного для комментируемой категории нормативных актов суда — нет. Думается, что из «двух зол» суды выберут наименьшее и будут проверять все нормативные акты субъекта (в том числе и те из них, которые приняты в пределах исключительной компетенции субъекта РФ) в силу того, что иные органы на осуществление нормоконтроля не уполномочены.

Иными словами, ст. 73 в совокупности с п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ ориентирует нас на наличие какого-то регионального органа власти, уполномоченного проверять нормативные акты субъекта РФ, принятые им в пределах своей исключительной компетенции, поскольку федеральный нормоконтроль этих актов невозможен.

До внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г., спровоцировавших упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ, функцию нормоконтроля в отношении нормативных актов субъектов РФ выполняли указанные выше суды. При этом они (в отличие от федеральных судов) очень хорошо «чувствовали» границу своей компетенции и некогда не проверяли на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ положения актов субъекта РФ, воспроизводившие федеральные нормы, т. е. фактически проверяли только те нормы, которые были приняты субъектом РФ или по вопросам ст. 72 Конституции РФ еще не урегулированным федеральным законом, или по вопросам ст. 73 Конституции РФ.

В настоящее время мы имеем одноуровневую бинарную систему судебного нормоконтроля, представленную Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции, которые являются единственными органами власти, обладающими компетенцией на осуществление проверки нормативных актов на соответствие вышестоящим нормативным актам. В то же время компетенция этих судов не распространяется на нормативные акты, принимаемые субъектами РФ по вопросам своего исключительного ведения. При этом ч. 3 ст. 118 Конституции РФ в редакции 2020 г. исключает существование иных судов кроме федеральных (что и было подтверждено при внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», повлекшее упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ с 1 января 2023 г. [43]).

Для разрешения возникшего правового пробела надлежит обратиться к юридической (и прежде всего конституционно-правовой) теории относительно правовой природы нормоконтроля как формы правовой охраны основного закона и режима отраслевой правовой законности. Начнем с того, что судебный нормоконтроль не является единственно возможной формой нормоконтроля, поскольку юридической наукой и практикой признается существование как конституционного, так и общего (отраслевого) надзора за нормативными актами. Правда в юридической науке отсутствует единство взглядов на вопрос выделения

(размежевания) органов контроля и надзора, на что очень верно было обращено внимание в фундаментальном исследовании С. Э. Несмеяновой [37, с. 27-28].

К настоящему времени накопилось достаточное количество исследований (в том числе советского периода) посвященных контролю и надзору (хотя последних существенно меньше) [7, 8, 10, 14, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 26, 29, 32, 37, 47, 49, 50, 51], в том числе в субъектах РФ [3, 6, 12, 19, 22, 27, 41, 45]. Анализ юридической литературы показывает, что, не смотря на длительность существования соответствующих органов и обилие исследований, в юридической доктрине так и не устоялось единого подхода к пониманию категорий «контроль» и «надзор», применительно к проверке нормативных актов.

Согласно одной точки зрения, контроль и надзор не отличаются друг от друга, поскольку служат одной цели — гарантировать соответствие законодательства Основному закону [4, 6, 45, 27]. В пользу этой точки зрения говорит и лингвистический анализ, поскольку согласно толковому словарю С. И. Ожегова «контроль» обозначает не только проверку, но и «постоянное наблюдение в целях проверки или надзора» [39].

Согласно другому подходу, контроль и надзор понятия различные, поскольку имеют свое уникальное содержание. Так еще С. С. Алексеев отмечал, что система надзора неслучайно обособлена от системы контроля [2, с. 49], поэтому разделение этих терминов не случайно. На размежевание этих терминов в законодательстве государств СНГ (прежде всего в конституциях) обратил внимание М. С. Кургузиков, отметивший, что для характеристики государственных органов, осуществляющих правовую охрану основного закона конституционный законодатель осознанно подбирает разные термины сообразно полномочиям этих органов [31, с. 28].

Вместе с тем характеристика органов контроля и надзора у различных исследователей может существенно варьироваться. Приведем позицию М. А. Шафир, который констатировал, что орган надзора не уполномочен ни «отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений» [48, с. 208]. По его мнению, контроль (в отличие от надзора) позволяет непосредственно вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов и дать право отменять незаконные акт [48, с. 209]. Аналогичного подхода придерживается и Ю. Л. Шульженко, акцентирующая внимание на правомочии органов контроля отменять незаконные акты как ключевой их характеристике [59, с. 4]. На разные методы обеспечения конституционной законности обращает внимание Б. С. Эбзеев. По его мнению, надзор обеспечивается специализированным органом, но посредством парламента, а контроль обеспечивает самостоятельный с точки зрения системы разделения властей судебный орган, решения которого самодостаточны и окончательны [52, с. 113]. В. М. Гарашук обращает внимание на возможность контрольных органов (в отличие от надзорных) вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного субъекта и в последующем привлекать виновных лиц к юридической ответственности [11, с. 31]. М. В. Мельников акцентирует внимание на

праве контрольного органа самостоятельно отменять проверяемый акт [34, с. 14]. Аналогичную позицию высказывают В. В. Гошуляк и А. В. Гошуляк, указывая, что главное различие контроля и надзора заключается в последствиях соответствующей деятельности, поскольку последний не предполагает вынесение окончательного решения о не конституционности проверяемого акта [13, с. 49].

Г. Г. Арутюнян отмечает более активную функцию контроля в сравнении с надзором, поскольку при контроле происходит утрата правой силы акта, а при надзоре лишь ставится вопрос о необходимости отмены, из чего автор делает вывод о «сравнительно пассивном характере» надзора [3, с. 7].

Идею размежевания контроля и конституционного надзора проводит С. Э. Несмеянова, поскольку считает, что «полномочия и методы деятельности контролирующих и надзирающих органов различны» [37, с. 30].

Компромиссную позицию занимает И. Н. Кузнецов, полагающий, что разграничение контроля и надзора во многом является условным, поскольку контроль является категорией более широкого порядка и включает в себя конституционный надзор [30, с. 62]. Диаметрально-противоположную позицию высказал М. Ф. Чудаков, назвав контроль разновидностью конституционного надзора [46, с. 89]. Ту же компромиссную позицию высказывает А. М. Диноршоев, отмечающий тесную связь контроля и надзора как различных направлений единой деятельности органов власти [15, с. 32].

Альтернативной точки зрения придерживается С. П. Казанков, выделяя неспециализированные органы контроля (главу государства, парламент, правительство и омбудсменов), специализированные несудебные органы конституционного надзора и судебные специализированные органы [24, с. 12]. Аналогичное деление предлагает и К. Н. Холиков, подразделяя органы конституционного контроля на общие и специализированные, и, подразделяя последние на судебные и несудебные [44, с. 18]. При этом по мнению С. П. Казанкова, отличительными характеристиками несудебных специализированных органов надзора являются: 1) члены органа конституционного надзора — это всегда не судьи, а потому не обязательно юристы; 2) органы конституционного надзора решают не только вопросы права, но и определяют конституционность действий органов и должностных лиц (например, легитимность проведения выборов); 3) преимущественно предварительный конституционный надзор (т. е. до вступления проверяемого акта в силу); 4) особая процедура, исключая состязательность сторон; 5) фиксированные и довольно короткие сроки рассмотрения дел (например, в Конституционном Совете Казахстана — 1 мес.); 6) большая ограниченность (по сравнению с судебными органами конституционного контроля) актов, подлежащих проверке; 7) неокончателность (предварительность) решений органов конституционного надзора [44, с. 18]. Кроме этого можно также добавить, что органы конституционного несудебного надзора обычно функционируют на постоянной основе.

Принимая во внимание многообразие зарубежных форм организации конституционного надзора, следует согласиться с С. П. Казанковым о несудебном

характере как ключевой характеристике надзора, но при этом отметить, что в остальном, конкретная конфигурация признаков и характеристик такого несудебного органа является прерогативой законодателя, а потому может существенно отличаться.

Тем более это заметно с учетом анализа опыта стран СНГ и дальнего зарубежья (правда в последнем случае применение терминологии существенно усложняется в силу особенностей перевода и малой совместимости правовых систем). Неслучайно большинство исследователей из стран СНГ поддерживают позицию о размежевании понятий «контроль» и «надзор». Так В. П. Беляева, термином контроль «обозначает проверку соответствия результатов заданным параметрам, его цель заключается в том, чтобы уполномоченные органы и лица выяснили, соответствует ли деятельность подконтрольных органов нормативным правовым актам, поставленной перед ними задачей, и непосредственно принимают меры по устранению «отклонений» и привлечению виновных к ответственности» [5, с. 39].

Надзору в отечественной юриспруденции уделяется существенно меньшее внимание, что вполне закономерно, поскольку классическим органом нормативного надзора в нашей стране являлся лишь Комитет конституционного надзора СССР, проработавший чуть более года<sup>1</sup>. Статус комитета и у его современников, и у более поздних исследование вызывал смешанные чувства в виду явной ограниченности (недостаточности) его полномочий. Так еще С. С. Алексеев, будучи председателем Комитета конституционного надзора СССР выступал за изменение его конституционного статуса в сторону судебного органа [1].

Вместе с тем нельзя говорить о том, что отечественная наука не исследует теорию и современное состояние отечественного конституционного надзора. Однако такие исследования носят преимущественно сравнительно-правовой характер [31, 34, 40]. Анализ научной литературы показывает, что в подавляющем числе случаев исследователи приходят к выводу о невозможности надзорного органа окончательно решить судьбу проверяемого акта. Здесь можно привести показательное высказывание В. В. Маклакова считающего, что надзорный орган может лишь обратиться к поднадзорному органу, указав на неправомерность его решений или действий (бездействий) или в лучшем случае приостановить действие незаконного акта [28, с. 321]. Вместе с тем указанное различие нельзя признать абсолютно верным, поскольку даже Конституционный Суд РФ — признанный субъект конституционного контроля не отменяет акт, а лишь лишает его юридической силы, чего зачастую недостаточно для восстановления конституционной законности без соответствующей воли законодателя по изменению не конституционных формулировок на конституционные. Поэтому не случайно, что комментируемое различие является не единственным основанием для разграничения конституционного контроля и надзора, предлагаемого юридической наукой.

<sup>1</sup> Учрежденный в декабре 1988 г., реальную работу он начал лишь с апреля 1990 г., а в декабре 1991 г. был упразднен, наряду с другими общесоюзными органами.

Так, В. Н. Мельников предлагает разграничивать конституционный контроль и конституционный надзор по субъекту, их иницилирующему [34, с. 14], что вполне оправданно, поскольку инициатива проверки какого-либо акта на соответствие конституции не может проистекать от самого органа конституционного контроля, в то время как конституционный надзор возможен как по инициативе надзирающего органа, так и по обращениям к нему третьих лиц (граждан или организаций). Отсюда вытекает и ограниченность предметной области в контроле и надзоре. В первом случае она ограничена предметом обращений уполномоченного субъекта (т. е. предметом обращения), а во втором случае — только компетенцией надзорного органа. Иными словами, предмет надзора может быть существенно шире, нежели об этом просит заявитель (если надзор осуществляется по заявлению).

На иной позиции стоит А. Д. Болахивская которая разделяет контроль и надзор прежде всего по юридическим последствиям проверочной деятельности, относя к субъектам конституционного надзора, например, Президента РФ, обладающего правом приостанавливать акты органов власти субъектов РФ в случае их не конституционности [9, с. 17, 112].

Следует отметить и разницу в подходах исследователей к периодичности конституционного контроля и надзора. Так, связанные запросами уполномоченных субъектов, органы конституционного контроля осуществляют его выборочно (по факту поступления обращения), а органы конституционного надзора должны вести постоянный мониторинг конституционной законности (т. е. вне зависимости от поступления обращений).

Анализ приведенных точек зрения показывает, что органы надзора, не являясь судебными органами, вполне в состоянии осуществлять функцию нормоконтроля в отношении нормативных актов субъектов РФ, принятых по вопросам исключительного ведения субъекта РФ.

Принимая во внимание, что исключение ст. 27 из Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в совокупности с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в его Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З [20] не оставляют конституционным (уставным) судам субъектов РФ места в качестве органов конституционного контроля. В то же время Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» в силу объективной необходимости обеспечить режим конституционной (уставной) законности на территории субъекта РФ настоятельно требует создания субъектами Федерации своего специализированного надзорного органа нормоконтроля. При этом полномочия, а главное порядок работы такого органа должны быть аналогичны классическим полномочиям судов, с учетом того обстоятельства что органы власти субъекта РФ как любые надзорные органы должны быть лишены права принимать решения, окончательно дисквалифицирующие нормативные правовые акты субъекта РФ. Такое половинчатое решение обусловлено особенностями законодательства,

сложившимся после поправок 2020 г. в Конституцию РФ, но в будущем может быть изменено за счет принятия отдельного федерального закона «О конституционных (уставных) советах субъектов РФ» как специализированных органах регионального нормоконтроля, обладающих более серьезными полномочиями, например, по приостановлению действия проверенных ими актов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С. С. Конституционный надзор: первые шаги и проблемы / С. С. Алексеев // Известия. 1990. 29 октября.
2. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. Москва, 1981. Т. 1. 359 с.
3. Арутюнян Г. Г. Конституционный суд в системе государственной власти: сравнительный анализ: дис. ... докт. юрид. наук / Г. Г. Арутюнян. Москва, 1999. 294 с.
4. Афанасьева О. В. Конституционное право зарубежных стран / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько. Под общ. ред. доктора юридических наук, профессора А. В. Малько. Москва: Норма, 2004. 320 с.
5. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / В. П. Беляев. Санкт-Петербург: СГАП, 2006. 265 с.
6. Березин Ю. Б. Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах: дисс. ... канд. юрид. наук / Ю. Б. Березин. Екатеринбург, 2006. 234 с.
7. Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ / А. Бланкенагель // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 102-109.
8. Боботов С. В. Буржуазная юстиция: состояние и перспективы развития / С. В. Боботов. Москва: Наука, 1989. 253 с.
9. Болехивская А. Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / А. Д. Болехивская. Волгоград, 2006. 201 с.
10. Брежнев О. В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук / О. В. Брежнев. Москва, 2006. 447 с.
11. Гаращук В. М. Контроль и надзор в государственном управлении / В. М. Гаращук. Хабаровск: Фолио, 2002. 176 с.
12. Гагауллин А. Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах РФ: дисс. ... докт. юрид. наук / А. Г. Гагауллин. Саратов, 2009. 348 с.
13. Гошуляк В. В. Сущность и содержание конституционного контроля в субъектах Российской Федерации / В. В. Гошуляк, А. В. Гошуляк // Современное право. Москва, 2013. № 4. С. 36-39.
14. Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Джагарян. Москва, 2006. 249 с.
15. Диноршоев А. М. Осуществление общего конституционного контроля и надзора в Республике Таджикистан / А. М. Диноршоев // Вестник Конституционного Суда Таджикистан Первый выпуск. 2015. № 4. С. 32-36.

16. Дурнев С. С. Гарантии Конституционного контроля в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / С. С. Дурнев. Москва, 2008. 169 с.
17. Евдокимов В. Б. Институт конституционного контроля в США в период империализма: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В. Б. Евдокимов. Свердловск, 1972. 22 с.
18. Елеупова А. А. Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Елеупова. Челябинск, 2006. 172 с.
19. Ермолов И. А. Роль конституционных судов в осуществлении конституционного контроля в республиках Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / И. А. Ермолов. Москва, 2002. 179 с.
20. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации» не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также «О соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
21. Зимин А. В. Конституционный контроль в системе разделения властей (теоретико-правовые аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук / А. В. Зимин. Москва, 2002. 211 с.
22. Иванин А. А. Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Иванин. Москва, 2008. 210 с.
23. Казанцев А. О. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) / А. О. Казанцев, А. В. Савоськин // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 19-22.
24. Казанков С. П. Правовая природа решений органов конституционного контроля и надзора: Теоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / С. П. Казанков. Казань, 2006. 164 с.
25. Клишас А. А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дисс. ... докт. юрид. наук / А. А. Клишас. Москва, 2007. 571 с.
26. Кокотова М. А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук / М. А. Кокотова. Екатеринбург, 2015. 247 с.
27. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Ответственный ред. Б. А. Страшун. Москва: БЕК, 1996. 711 с.
28. Конституционное право зарубежных стран. Т. 2. Москва, 1998. 398 с.
29. Кубанков Е. Конституционный надзор — опора правового государства / Е. Кубанков // Советская юстиция. 1990. № 3. С. 29-31.
30. Кузнецов И. Н. Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы / И. Н. Кузнецов // Ученые записки ВНИИСЗ. Москва, 1969. Вып. 29. С. 91-117.
31. Кургузиков М. С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: Сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук / М. С. Кургузиков. Екатеринбург, 2016. 297 с.

32. Курицын В. М. Становление социалистической законности / В. М. Курицын. Москва: Наука, 1993. 193 с.
33. Курятников В. В. Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее / В. В. Курятников // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2021. № 6. С. 44-52.
34. Мельников Н. В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России / Н. В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3. С 11-18.
35. Мещерягина В. А. Разграничение компетенции между региональными органами конституционной юстиции и иными судами в Российской Федерации: конкуренция или альтернативная подсудность? / В. А. Мещерягина, А. Т. Карасев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2019. № 3 (36). С. 105-111.
36. Митусова И. А. Пересечение компетенции судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов в субъектах российской федерации как причина упразднения последних / И. А. Митусова // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 2. С. 28-30.
37. Несмеянова С. А. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ: дисс. ... докт. юрид. наук / С. А. Несмеянова. Екатеринбург, 2004. 476 с.
38. Несмеянова С. А. Конституционное правосудие в российской федерации / С. А. Несмеянова. Екатеринбург, 2000. 244 с.
39. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Около 57000 слов / С. И. Ожегов. Москва: Русский язык, 1984. 611 с.
40. Остапович И. Ю. Специализированный конституционный контроль и надзор / И. Ю. Остапович // Российский юридический журнал. 2008. № 3. С. 22-24.
41. Пирбудагова Д. Ш. Институт конституционного контроля в Республике Дагестан: дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Ш. Пирбудагова. Москва, 2002. 160 с.
42. Савоськин А. В. Независимость судебной власти в свете конституционной реформы / А. В. Савоськин, В. А. Руколеев // Сибирский антропологический журнал. 2020. Т. 4. № 3. С. 285-291.
43. Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>
44. Холиков К. Н. Конституционный суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане: дисс. ... канд. юрид. наук / К. Н. Холиков. Москва, 2011. 212 с.
45. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. Москва: Юрист, 1997. 448 с.
46. Чудаков М. Ф. Судебная власть: полномочия в сфере конституционного надзора. Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь / М. Ф. Чудаков. Минск, 1992. 241 с.
47. Шапкина Е. А. Правовые и организационные основы конституционного контроля в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / Е. А. Шапкина. Москва, 2005. 221 с.
48. Шафир М. А. Компетенция СССР и союзных республик / М. А. Шафир. Москва: Наука, 1968. 133 с.

49. Шуберт Т. Э Конституционный контроль в СССР: дисс. ... канд. юрид. наук / Т. Э. Шуберт. Москва, 1991. 194 с.
50. Шульженко Ю. Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации / Ю. Л. Шульженко. Москва: Институт государства и права РАН, 1998. 112 с.
51. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России: дисс. ... канд. юрид. наук / Ю. Л. Шульженко. Москва, 1995. 175 с.
52. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учебное пособие для вузов / Б. С. Эбзеев. Москва: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. 349 с.

**Alexandr V. SAVOSKIN<sup>1</sup>**  
**Vitali V. KURIATNIKOV<sup>2</sup>**  
**Veronika A. MESHCHERYAGINA<sup>3</sup>**

UDC 340.131.5

**PROSPECTS FOR NORMATIVE CONTROL IN THE SUBJECTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION AFTER THE 2020 AMENDMENTS  
TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Jur.), Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics (Yekaterinburg); Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovleva (Yekaterinburg) savoskinav@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7112-6845

<sup>2</sup> Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (Chelyabinsk) kuryatnikov74@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1092-3111

<sup>3</sup> Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics (Yekaterinburg) meshcheryagina@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9507-9417

**Abstract**

Prior to the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, three types of courts could carry out normative control in the constituent entities of the Russian Federation: the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation and courts of general jurisdiction. Amendments to the Constitution of the Russian Federation led to amendments to the Federal Constitutional Law “On the Judicial System of the Russian Federation”. The constitutional

---

**Citation:** Savoskin A. V., Kuriatnikov V. V., Meshcheryagina V. A. 2022. “Prospects for normative control in the subjects of the Russian Federation after the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 113-130.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130

---

(statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation were abolished. The competence of the Constitutional Court of the Russian Federation to verify the normative acts of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation on complaints from citizens was expanded. The partial overlap of competence between the Constitutional Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction and constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation has disappeared. However, the issue of verification of normative acts arose if these acts were adopted by the authorities of a constituent entity of the Russian Federation within the exclusive jurisdiction of the constituent entity of the Russian Federation (based on Article 73 of the Constitution of the Russian Federation. The Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” expressly prohibits verification of such normative acts by the Constitutional Court of the Russian Federation. Verification of such acts in courts of general jurisdiction is not formally prohibited by the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, but contradicts the federal nature of the state and Article 73 of the Constitution of the Russian Federation. They cannot invalidate contested acts, but they can use other mechanisms to ensure the regime of constitutional and legal legality in the constituent entities of the Russian Federation.

### **Keywords**

Norm control, normative act, constitutional legal proceedings, administrative legal proceedings, constitutional council of a constituent entity of the Russian Federation, statutory council of a constituent entity of the Russian Federation, judicial system, constitutional supervision, constitutional control.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130**

### **REFERENCES**

1. Alekseev S. S. 1990. Constitutional supervision: First steps and problems. *Izvestia*. 29 October. [In Russian]
2. Alekseev S. S. 1981. *General theory of law*. Moscow. Vol. 1. 359 p. [In Russian]
3. Harutyunyan G. G. 1999. “Constitutional Court in the system of state power: A comparative analysis”. *Dr. Sci. (Jur.) diss.* Moscow. 294 p. [In Russian]
4. Afanasyeva O. V., Kolesnikov E. V., Komkova G. N., Malko A. V. 2004. *Constitutional law of foreign countries*. Edited by A. V. Malko. Moscow: Norma. 320 p. [In Russian]
5. Belyaev V. P. 2006. *Control and supervision as a form of legal activity: Questions of theory and practice*. Saint-Petersburg: SGAP. 265 p. [In Russian]
6. Berezin Yu. B. 2006. “Constitutional and legal status of bodies of constitutional control in European countries”. *Cand. Sci. (Jur.) diss.* Yekaterinburg. 234 p. [In Russian]
7. Blankenagel A. 1989. “Theory and practice of constitutional control in Germany”. *Soviet State and Law*, no. 1, pp. 102-109. [In Russian]
8. Bobotov S. V. 1989. *Bourgeois justice: State and development prospects*. Moscow: Nauka. 253 p. [In Russian]

9. Bolekhivska A. D. 2006. "Legal protection of the Constitution of the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Volgograd. 201 p. [In Russian]
10. Brezhnev O. V. 2006. "Judicial constitutional control in Russia: Problems of methodology, theory and practice". Dr. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 447 p. [In Russian]
11. Garashchuk V. M. 2002. Control and supervision in public administration. Kazan: Folio, 2002. 176 p. [In Russian]
12. Gataullin A. G. 2009. "Theoretical and organizational-legal foundations of constitutional judicial control in the constituent entities of the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. Saratov. 348 p. [In Russian]
13. Goshulyak V. V., Goshulyak A. V. 2013. "Essence and content of constitutional control in the subjects of the Russian Federation". Modern Law, no. 4, pp. 36-39. [In Russian]
14. Dzhagaryan A. A. 2006. "Constitutional and legal foundations of state control in the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 249 p. [In Russian]
15. Dinorshoev A. M. 2015. "Implementation of general constitutional control and supervision in the Republic of Tajikistan". Bulletin of the Constitutional Court of Tajikistan First Issue, no. 4, pp. 32-36. [In Russian]
16. Durnev S. S. 2008. "Guarantees of constitutional control in the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 169 p. [In Russian]
17. Evdokimov V. B. 1972. "Institute of constitutional control in the United States during the period of imperialism". Cand. Sci. (Jur.) diss. abstract. Sverdlovsk. 22 p. [In Russian]
18. Eleupova A. A. 2006. "Implementation of constitutional control by the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan". Cand. Sci. (Jur.) diss. Chelyabinsk. 172 p. [In Russian]
19. Ermolov I. A. 2002. "The role of constitutional courts in the exercise of constitutional control in the republics of the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 179 p. [In Russian]
20. Official Internet portal of legal information. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z "On Compliance with the Provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation" of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of organizing and functioning of public authorities", as well as "On the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation". <http://www.pravo.gov.ru> [In Russian]
21. Zimin A. V. 2002. "Constitutional control in the system of separation of powers (theoretical and legal aspects)". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 211 p. [In Russian]
22. Ivanin A. A. 2008. "Features of regional judicial constitutional and statutory control and prospects for its development in the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 210 p. [In Russian]
23. Kazantsev A. O., Savoskin A. V. 2020. "The history of the creation of the statutory court of the Sverdlovsk Region (to the 25<sup>th</sup> Anniversary of the Charter of the Sverdlovsk Region)". Journal of Constitutional Justice, no. 2, pp. 19-22. [In Russian]
24. Kazankov S. P. 2006. "Legal nature of decisions of bodies of constitutional control and supervision: Theoretical aspect". Cand. Sci. (Jur.) diss. abstract. Kazan. 164 p. [In Russian]
25. Klishas A. A. 2007. "Constitutional control and constitutional justice in foreign countries". Dr. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 571 p. [In Russian]

26. Kokotova M. A. 2015. “Verification of the constitutionality of laws on the appeals of citizens by the constitutional control bodies of Russia and France: A comparative legal study”. Cand. Sci. (Jur.) diss. Yekaterinburg. 247 p. [In Russian]
27. Strashun B. A. (ed.). 1996. Constitutional (state) law of foreign countries. General part. Moscow: BEK. 711 p. [In Russian]
28. Constitutional law of foreign countries. 1998. Vol. 2. Moscow. 398 p. [In Russian]
29. Kubankov E. 1990. “Constitutional supervision — a pillar of the rule of law state”. Soviet Justice, no. 3, pp. 29-31. [In Russian]
30. Kuznetsov I. N. 1969. “Control over the constitutionality of acts of higher authorities and management in the socialist countries of Europe”. Scientific notes of VNIISZ, no. 29, pp. 91-117. [In Russian]
31. Kurguzikov M. S. 2016. “Constitutional control in the Commonwealth of Independent States: A comparative legal study”. Cand. Sci. (Jur.) diss. Yekaterinburg. 297 p. [In Russian]
32. Kuritsyn V. M. 1993. The formation of socialist legality. Moscow: Nauka. 193 p. [In Russian]
33. Kuryatnikov V. V. 2021. “Constitutional control in the subjects of the Russian Federation: Past, present, future”. Electronic Supplement to the Russian Legal Journal, no. 6, pp. 44-52. [In Russian]
34. Melnikov N. V. 2014. “On the relationship between specialized constitutional control and non-specialized constitutional supervision in Russia”. Journal of Constitutional Justice, no. 3, pp. 11-18. [In Russian]
35. Meshcheryagina V. A., Karasev A. T. 2019. “Delimitation of competence between regional bodies of constitutional justice and other courts in the Russian Federation: Competition or alternative jurisdiction?” Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, no. 3 (36), pp. 105-111. [In Russian]
36. Mitusova I. A. 2022. “Intersection of the competence of courts of general jurisdiction and constitutional (statutory) courts in the constituent entities of the Russian Federation as a reason for the abolition of the latter”. Arbitration and Civil Process, no. 2, pp. 28-30. [In Russian]
37. Nesmeyanova S. A. 2004. “Theoretical and legal research of constitutional judicial control in the Russian Federation”. Dr. Sci. (Jur.) diss. Yekaterinburg. 476 p. [In Russian]
38. Nesmeyanova S. A. 2000. Constitutional justice in the Russian Federation. Yekaterinburg. 244 p. [In Russian]
39. Ozhegov S. I. 1984. Dictionary of the Russian language: About 57,000 words. Moscow: Russian language. 611 p. [In Russian]
40. Ostapovich I. Yu. 2008. “Specialized constitutional control and supervision”. Russian Legal Journal, no. 3, pp. 22-24. [In Russian]
41. Pirbudagova D. Sh. 2002. “Institute of constitutional control in the Republic of Dagestan”. Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 160 p. [In Russian]
42. Savoskin A. V., Rukoleev V. A. 2020. “Independence of the judiciary in the light of the constitutional reform”. Siberian Anthropological Journal, no. 3, pp. 285-291. [In Russian]
43. Official Internet portal of legal information. Federal constitutional law of 08.12.2020 № 7-FKZ “On amendments to certain federal constitutional laws”. <http://pravo.gov.ru> [In Russian]
44. Kholikov K. N. 2011. “Constitutional court and constitutional proceedings in Tajikistan”. Cand. Sci. (Jur.) diss. dis. Moscow. 212 p. [In Russian]

45. Chirkin V. E. 1997. Constitutional law of foreign countries. Moscow: Lawyer. 448 p. [In Russian]
46. Chudakov M. F. 1992. Judicial power: Powers in the sphere of constitutional supervision. Judicial and legal reform: The concept and ways of its implementation in the Republic of Belarus. Minsk. 241 p. [In Russian]
47. Shapkina E. A. 2005. "Legal and organizational foundations of constitutional control in the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 221 p. [In Russian]
48. Shafir M. A. 1968. Competence of the USSR and Union Republics. Moscow: Nauka. 133 p. [In Russian]
49. Schubert T. E. 1991. "Constitutional control in the USSR". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 194 p. [In Russian]
50. Shulzhenko Yu. L. 1998. Institute of constitutional supervision in the Russian Federation. Moscow: Institute of State and Law RAS. 112 p. [In Russian]
51. Shulzhenko Yu. L. 1995. "Constitutional control in Russia". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 175 p. [In Russian]
52. Ebzeev B. S. 1997. Constitution. Constitutional state. Constitutional Court: Textbook for universities. Moscow: Law and Law, UNITI. 349 p. [In Russian]

**Александр Владимирович САЛЕНКО<sup>1</sup>**

УДК 342.7, 342.729, 342.4

## **ОДИНОЧНЫЙ ПИКЕТ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

<sup>1</sup> кандидат юридических наук, магистр права (LL. M., Гёттинген),  
доцент кафедры международного и европейского права, Высшая школа права,  
Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта  
asalenko@kantiana.ru

### **Аннотация**

В России в настоящее время происходит процесс развития права публичных собраний, которое регулирует порядок реализации конституционной свободы мирных собраний. Автор проводит анализ российского законодательства и судебных решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые затрагивают вопросы проведения мирных собраний в форме пикетирования. В ходе анализа автором установлено, что проведение одиночных пикетов в Российской Федерации в ходе последних лет было сильно формализовано. Теоретически проведение одиночного пикета не требует подачи уведомления и согласования с представителями органов публичной власти. Однако как показывает анализ, реализовать право на одиночный пикет на практике сложно, т. к. законодательно установлено значительное число ограничений, которые существенно усложняют реализацию свободы мирных собраний в форме одиночного пикетирования. Автор статьи делает вывод, что право на одиночный пикет без согласования в большей степени имеет декларативный характер, поскольку правоприменители имеют значительную свободу усмотрения при квалификации одиночного пикетирования в качестве несанкционированного публичного мероприятия. В статье содержится анализ правовых позиций КС России, который предпринял попытку ограничить пределы усмотрения правоприменителей и упростить порядок проведения одиночных пикетов в России. В статье автор также изучает конституционно-правовой опыт современной ФРГ, где одиночный пикет расценивается в качестве одного из

---

**Цитирование:** Саленко А. В. Одиночный пикет в России и Германии: конституционно-правовое измерение / А. В. Саленко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 131-144. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144

---

способов реализации конституционной свободы слова и мнения, а также права на свободное развитие личности. Общий вывод автора сводится к тому, что необходимо существенно упростить порядок проведения одиночного пикетирования, которое представляет собой самую безопасную форму публичного мероприятия.

#### **Ключевые слова**

Свобода мирных собраний, одиночный пикет, пикетирование, публичные мероприятия, право публичных собраний, демонстрации, митинги, шествия, Россия, Германия, ФРГ.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144**

#### **Введение**

По общему правилу в Российской Федерации проведение одиночных пикетов не нужно согласовывать с органами публичной власти. Однако, из любого правила есть исключения. Правоприменительная практика свидетельствует, что участников одиночных пикетов весьма часто задерживают и привлекают к ответственности за нарушения правил проведения публичных мероприятий. Поэтому можно констатировать, что имеется значительный набор правовых аспектов, которые характеризуют одиночный пикет в качестве конституционно-правовой формы гражданской активности, основной смысл которой сводится к одиночному мирному протесту. Можно выделить основные ограничения прав участника одиночного пикета: согласно закону, не допускается передвижение с плакатом — одиночный пикет всегда должен быть статическим мероприятием; также одиночному пикетчику нельзя вставать рядом с иными пикетирующими, поскольку последнее действие автоматически превращает одиночный пикет в коллективный пикет, который уже требует согласования (подачи предварительного уведомления).

#### **Методы**

В процессе исследования были использованы логический метод познания, связанный с ним диалектический метод, метод сравнительного правоведения, а также метод историко-правового анализа. Метод сравнительно-правового и историко-правового анализа являются базовыми методами для раскрытия содержания и особенностей развития конституционного права на одиночный пикет в правовой системе Российской Федерации и Федеративной Республике Германия; анализируются особенности правового регулирования в каждом государстве, сделаны выводы о том, какая законодательная техника может быть использована при дальнейшей модернизации права публичных собраний в Российской Федерации.

#### **Одиночный пикет: понятие, признаки, правила проведения**

Закон о публичных мероприятиях закрепляет следующее понятие: «пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без

передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстро-возводимые сборно-разборные конструкции» [13]. Таким образом, к числу признаков пикета закон относит следующие две характеристики: отсутствие передвижения в ходе пикетирования и звукоусиливающих технических средств. Также закон выделяет следующий важный нюанс: использование одиночным пикетчиком любой *«быстровозводимой сборно-разборной конструкции»* делает необходимым предварительное письменное уведомление. Закон о митингах предусматривает сокращенный срок для подачи уведомления с целью согласования публичного мероприятия в форме пикета, который составляет 3 суток до дня его проведения (если данные дни совпадают с воскресеньем и/или нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями), то в срок не позднее 4 дней до дня проведения пикета) [13]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что любой пикет с участием двух и более лиц, а также одиночный пикет, проводимый «с использованием быстро-возводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств», требует предварительного согласования с органами публичной власти. Исходя из анализа правоприменительной практики можно сделать вывод, что фактически любое использование *«быстровозводимой сборно-разборной конструкции»* будет требовать предварительного согласования, в т. ч. и тогда, когда эта конструкция не создает препятствий пешеходам и транспортным средствам. Понятие *«быстровозводимая сборно-разборная конструкция»* трактуется правоприменителями достаточно широко и под ним подразумевают значительный набор предметов, а именно всё то, что выходит за рамки плаката, который пикетчик может держать в руках: стол, стул, табуретка, баннер, постер (раздвижной рекламный плакат), информационный стенд и пр. Поэтому, если одиночный пикетчик будет раздавать листовки или любую иную печатную продукцию (брошюры, газеты, политическую символику, воздушные шары, наклейки) аналогичным способом, как это делают в рамках рекламных акций в коммерческих целях (когда, например, на небольшом информационном стенде, представители операторов мобильных сетей предлагают потенциальным клиентам сим-карты и прочие услуги связи), то такая акция должна проводиться с подачей предварительного уведомления. В противном случае неподачь предварительного уведомления квалифицируется в качестве административного правонарушения по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ — как организация, либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, что для граждан потенциально означает риск значительной административной ответственности в виде административного штрафа в размере от 20.000 до 30.000 руб., или в виде обязательных работ на срок до 50 ч, или даже административный арест на срок до 10 суток.

Поэтому, исходя из большого числа законодательных ограничений, реализация права на одиночный пикет сопряжена с большими юридическими рисками:

во-первых, одиночный пикет должен быть в буквальном смысле одиночным, т. е. рядом с одиночным пикетчиком никого рядом быть не должно. Вместе с тем, такая «правовая конструкция» одиночного пикета обуславливает серьезный риск для участника одиночного пикета: достаточно иному лицу (например, провокатору) встать рядом с одиночным пикетчиком с плакатом, то это автоматически превратит одиночный пикет в коллективный, проведение которого согласно закону должно быть согласовано заранее; как уже было сказано, в случае отсутствия предварительного уведомления возникает риск привлечения такого пикетчика к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ; во-вторых, одиночный пикет должен осуществляться без передвижения, без звукоусиливающих устройств, без любых быстровозводимых сборно-разборных конструкций; в-третьих, необходимо соблюдать дистанцию, а именно должно соблюдаться «минимальное допустимое расстояние» между лицами, которые осуществляют одиночное пикетирование (это минимальное расстояние не может быть более 50 м.) [13]; в-четвертых, закон содержит весьма неоднозначную формулировку, по которой «решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу публичным мероприятием может быть признано объединенное единым замыслом и (или) общей организацией массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах, направленные на выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики» [13]. Последняя формулировка появилась недавно, а именно она была введена в действие Федеральным законом от 30.12.2020 № 497-ФЗ, что было обусловлено стремлением законодателя к формализации т. н. «пикетных очередей», когда одиночный пикет проводят несколько человек, которые через определенное время сменяют друг друга, передавая один и тот же плакат из рук в руки [15, с. 5]. По сути данная формулировка закона поставила под запрет предварительно несогласованные «пикетные очереди», поскольку потенциально ее участники подпадают под понятие публичного мероприятия, объединенного единым замыслом и (или) общим замыслом.

Таким образом, подводя промежуточный итог, можно сделать вывод о том, что реализация конституционного права на одиночный пикет в Российской Федерации существенно затруднена и сопряжена со значительными рисками. Одиночный пикет *de jure* приравнен к публичным мероприятиям, хотя для нас очевидна смысловая и логическая ошибка или по меньшей мере неудачный характер формулировки закона о публичных мероприятиях: «*собрание, проводимое одним участником*». Слово «*собрание*» в своем буквальном смысле предполагает наличие как минимум двух участников. Очевидно, что собрание не может состоять только из одного человека. Например, проводя сравнение, немецкий законодатель устанавливает в качестве отправной точки минимальное число участников мирного собрания, чтобы оно квалифицировалось в качестве публичного мероприятия. Так, в федеральной земле Шлезвиг-Гольштейн для того, чтобы мероприятие считалось публичным, в нем должно участвовать

как минимум три человека [23, с. 501; 24]. В Баварии [17], Саксонии [19], Нижней Саксонии [22] в качестве публичного мероприятия рассматривается собрание двух и более лиц. Поэтому важно отметить, что законодательство Германии не рассматривает одиночные пикеты в качестве собраний (публичных мероприятий) в конституционно-правовом смысле. Законодательство, правоприменительная практика и конституционно-правовая доктрина современной ФРГ расценивают одиночный пикет исключительно как форму реализации свободы мысли, слова, мнения, а также права на свободное развитие личности, которые закрепляют ст. 2 и 5 Основного Закона Германии. Именно в этой технике правового регулирования заключается ключевое и принципиальное отличие между Германией и Россией: по российскому праву одиночные пикеты попадают под регулирование ст. 31 Конституции РФ, а также федерального и регионального законов о публичных мероприятиях, хотя по своей конституционно-правовой сущности одиночный пикет *de facto* представляет реализацию конституционной свободы мысли, слова, мнения, которую закрепляет ст. 29 Конституции РФ.

### Одиночный пикет в зеркале судебного конституционализма

В 2021 г. КС России принял постановление, которое было посвящено актуальным вопросам реализации конституционной свободы мирных собраний в форме одиночных пикетов. Конституционный Суд России по сути оценивал конституционность правоприменительной практики, по которой многодневная серия одиночных пикетов была квалифицирована в качестве скрытой формы публичного мероприятия, проведение которого требует подачи уведомления и согласования с органами публичной власти [9]. Поводом к рассмотрению дела в КС России стала жалоба экологической активистки И. Никифоровой из Казани, которая организовала серию одиночных пикетов против строительства мусоросжигательного завода в 2020 г. Ключевое обстоятельство дела И. Никифоровой заключалось в том, что она распространила в социальных сетях призыв присоединиться к многодневному протесту, который проводился в виде серии одиночных ежедневных пикетов, которые были организованы И. Никифоровой в центре г. Казани с 3 по 26 февраля 2020 г.

При подготовке данной серии одиночных пикетов заявительница жалобы стремилась максимально учесть действующие законодательные ограничения, которые устанавливают правила проведения одиночных пикетов: так, было обеспечено соблюдение важнейшего условия: каждый день проводился в прямом смысле именно одиночный пикет — с участием одного человека. Однако, несмотря на такое предельно строгое соблюдение закона, Заявительницу всё же привлекли к административной ответственности за организацию несогласованного публичного мероприятия по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ. Данная многодневная серия одиночных пикетов была расценена правоприменителями в качестве скрытой формы коллективного публичного мероприятия, поскольку одиночные пикеты имели общие цели и задачи, одного и того же организатора. Поэтому был сделан вывод о том, что публичное мероприятие требовало подачи

предварительного уведомления и последующего согласования; в результате за организацию несогласованного публичного мероприятия И. Никифоровой было назначено административное наказание в виде 30 ч обязательных работ. После проигрыша дела во всех судебных инстанциях И. Никифорова была вынуждена обратиться в КС России с конституционной жалобой, полагая, что взаимосвязанные положения ч. 1.1 ст. 7 (в ред., действовавшей до вступления в силу ФЗ от 30.12.2020 г. № 497-ФЗ) и ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, примененные в качестве основания для привлечения ее к административной ответственности, нарушают конституционное право на свободу мирных собраний.

В итоге, рассмотрев жалобу И. Никифоровой, КС России встал на сторону заявительницы конституционной жалобы. Важнейший вывод Суда сводился к тому, что в законодательстве о свободе мирных собраний по сути существует презумпция правомерности одиночных пикетов, которая в свою очередь основывается на презумпции добропорядочности граждан — «презумпции правомерности действий гражданина, соблюдающего установленный порядок проведения одиночного пикетирования». КС России согласился с основным аргументом Заявительницы жалобы о том, что оспариваемые нормы нарушают конституционные права, предусмотренные ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 19, ст. 31 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку организованная ей серия одиночных пикетов не предполагала их одновременности: каждый одиночный пикет проводился в отдельный день [5]. При этом, следует заметить, что КС России указал на то, что в отдельных случаях можно и нужно бороться со злоупотреблениями правом на свободу мирных собраний, когда публичное мероприятие (в т. ч. и одиночный пикет) может проводиться под видом не связанных друг с другом одиночных пикетов. Однако, согласно позиции КС России, при выявлении злоупотреблений следует устанавливать наличие следующих признаков: единый замысел, единая организация, общая цель, одновременность проведения и территориальная близость друг к другу [14, с. 5; 16, с. 5].

Таким образом, постановление КС России прояснило порядок проведения одиночных пикетов в Российской Федерации [3]. На основе правовой позиции высшего органа конституционного контроля не должно возникать новых споров о допустимости проведения без подачи уведомления серии одиночных пикетов, проводимых в разные дни. Согласно мнению судей КС России, подобного рода многодневные одиночные пикетирования являются законной формой мирного протеста, которая не требует предварительного согласования, несмотря на тот факт, что серия одиночных пикетов имеет общую цель и организацию. Согласно позиции КС России: «наличие у нескольких одиночных пикетов единого замысла и общей организации само по себе не может служить достаточным доказательством того, что они являются завуалированной (скрытой) формой проведения единого публичного мероприятия» [9, с. 19]. Основываясь на принципах верховенства права и правовой определенности Суд вновь обратил внимание российских правоприменителей на тот момент, что «установленный действующим законодательством порядок не предусматривает правил подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, состоящего из актов

одиночного пикетирования, рассчитанных на поочередное участие в них в течение нескольких дней не более одного лица. Соответственно, признание в рассматриваемом случае совокупности актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием *post factum* приводит — вопреки правовой аксиоме *impossibilium nulla est obligatio* (невозможное не может вменяться в обязанность) — к возложению на их организатора неисполнимого (по крайней мере, в системе действующего правового регулирования) требования о подаче в установленном законом порядке уведомления» [2]. Таким образом, при оценке конституционно-правовых аспектов одиночного пикета как одной из форм реализации свободы мирных собраний, закрепляемой ст. 31 Конституции РФ, КС России сделал вывод о неконституционности оспоренных Заявительницей правовых норм и фактически разрешил проведение серии (совокупности) одиночных пикетов, которые организовываются одним и тем же лицом, но при этом будут проводиться несколькими пикетчиками в разные дни.

Следует отметить, что КС России по сути был вынужден повторно обратиться к оценке конституционно-правовых аспектов проведения одиночных пикетов. В феврале 2013 г. КС России уже оценивал конституционность законодательных новелл, которыми был существенно дополнен федеральный закон о публичных мероприятиях; это постановление стало самым большим по объему решением КС России, которое было принято по вопросам свободы мирных собраний: текст решения занимает 108 страниц; на 41 странице были изложены три особых мнения судей КС России (совокупный объем решения КС России составляет 149 с.) [8]. Фактически в рамках постановления КС России осуществлял оценку конституционности проведенной реформы права публичных собраний России в июне 2012 г.

И именно в этом решении в рамках особого мнения судьи С. М. Казанцева была выражена аргументированная критика положений закона, по которым совокупность одиночных пикетов возможно признать по решению суда скрытой формой публичного мероприятия. Так, судья С. М. Казанцев обратил внимание на то, что «одиночное пикетирование является самой безопасной формой публичного мероприятия»; также С. М. Казанцев отметил, что установленные правила проведения одиночных пикетов, а именно право суда *a posteriori* признать одиночный пикет «совокупностью пикетов» (т. н. скрытой формой публичного мероприятия) делает бессмысленным положение закона о возможности проведения без подачи уведомления одиночных пикетов при соблюдении 50-метрового расстояния между лицами, проводящими одиночный пикет. Современная практика, которая носит весьма ограничительный характер, является свидетельством правоты судьи С. М. Казанцева. По нашему мнению, сегодня правила проведения одиночных пикетов излишне формализованы, что дает правоприменителям широкие пределы усмотрения для интерпретации характеристик одиночного пикета, который может быть расценен в качестве такого «одиночного пикета», который требует подачи предварительного уведомления. Так, исходя из действующих положений ч. 1.2 ст. 7 федерального закона о пу-

бличных мероприятиях, сегодня вовсе нельзя проводить «пикетные очереди» без подачи уведомления; в противном случае участники «пикетной очереди» несут риск привлечения к административной ответственности. Вместе с тем, «пикетная очередь» по сути является «самой безопасной формой публичного мероприятия» и представляет собой мирный, неформализованный способ донести до общества и государства информацию о проблемах, имеющих общественно-политическое значение.

### Заключение

При сравнении российского и немецкого правового регулирования, и правоприменительной практики становится очевидно, что одиночный пикет в ФРГ не является предметом законодательства о свободе мирных собраний, а именно не попадает в сферу регулирования права публичных собраний (*Versammlungsrecht*). Немецкое законодательство и конституционно-правовая доктрина рассматривают одиночный пикет исключительно в качестве способа реализации конституционного права на свободу мысли, слова, мнения, а также права на свободное развитие личности, закрепленные в ст. 2 и 5 Основного Закона Германии. Немецкие правоведы используют для обозначения одиночного пикета термин — «одиночная демонстрация» («*Ein-Mann-Demonstration*») [20, с. 495; 21, с. 370].

Конституционно-правовая доктрина и законодательство ФРГ отличаются высокой степенью детализации основных аспектов реализации свободы мирных собраний, что позволяет отличить формы реализации данной свободы (*Versammlungsfreiheit*) от реализации иных конституционных прав и свобод. Так, например, в немецкой юридической доктрине подчеркивается, что при проведении мирного собрания важную роль играет характер коммуникации: с одной стороны, *внутренней коммуникации* — между самими участниками мирного собрания; а с другой стороны, *внешней коммуникации* — участников собрания с третьими лицами. Исходя из этого, третьим лицам должно быть понятно, что речь идет именно о собрании общей группы, которая представляет собой группу единомышленников, и которая пытается донести свои взгляды вовне — в адрес неограниченного круга иных лиц, поскольку основной смысл конституционной свободы мирных собраний состоит как раз в том, чтобы оказывать влияние на формирование и изменение общественного мнения по вопросам, которые имеют политический характер. Поэтому, исходя из коммуникационного свойства свободы мирных собраний, немецкие юристы не квалифицируют в качестве публичного мероприятия такие акции как раздачу листовок, общение с людьми на информационных стендах, перформансы, иные креативные акции, проведение которых охватывается конституционными свободой мысли, слова, мнения и правом на свободное развитие личности. Такой взгляд на свободу мирных собраний также позволяет четко отграничивать мирные собрания (публичные собрания в российском понимании) от иных случайных скоплений людей (*Ansammlung*), которые всегда лишены общей цели собрания — совместно вы-

разить идеи и взгляды, в результате чего может быть оказано воздействие на формирование или изменение общественного мнения. Такой конституционно-правовой характер свободы мирных собраний обуславливает ее демократическую функцию: данная свобода дает гражданам реальную возможность выразить мнения и взгляды, в особенности, когда необходимо защитить интересы меньшинства, которое не имеет своих представителей в публичных органах власти [18, с. 3477].

Возможно, что конституционно-правовой опыт немецких земель может быть интересен для отечественного законодателя. Так, по нашему мнению, заслуживает внимания подход регионального законодателя федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, который закрепил в качестве минимального числа участников мирного собрания (публичного мероприятия) три человека. Данный подход правового регулирования всецело соответствует общим рекомендациям, которые сформулированы в актах международного права [4, 6] и международного мягкого права (*soft law*) [10]: например, соответствуют презумпции в пользу проведения мирных собраний, по которой: «Право на свободу мирных собраний относится к основным правам, и его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Всё то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний».

Кроме того, основываясь на международных документах, можно констатировать, что на современное демократическое и правовое государство возложено *«позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите. Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования»* [10, с. 16]. По нашему мнению, именно чрезмерное по сути бюрократическое регулирование одиночных пикетов представляет собой одну из важнейших проблем [7, с. 24; 12, с. 20] современной правовой системы России, которая пока совершает восхождение к праву [1] — в том числе на вершину права публичных собраний. Проведенный анализ показывает, что действующий в Российской Федерации закон устанавливает значительное число ограничений и условий проведения одиночного пикета без подачи уведомления и согласования; однако, выполнение этих условий полностью не гарантирует участникам одиночного пикета того, что в последствии суд не квалифицирует данный одиночный пикет в качестве несанкционированного публичного мероприятия. Поэтому, подводя итог, можно сделать общий вывод о том, что действующие ограничения конституционного права на проведения одиночного пикета всё еще не отличаются пропорциональностью, поскольку не соответствуют принципу наименьшего уровня вмешательства государства.

Остается надеяться, что при дальнейшем регулировании конституционной свободы мирных собраний законодатель и правоприменители, в том числе с учетом ключевых позиций Конституционного Суда России [11, с. 49], будут исходить из особой роли этой свободы, которую она играет вместе с такими конституционными свободами как свобода мысли, слова и мнения, свобода объединения, которые имеют фундаментальное значение для развития полноценного демократического и правового государства.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. Москва: Издательство НОРМА, 2011. 752 с.
2. Афанасьев С. Дело о непризнании многодневного одиночного пикетирования публичным мероприятием / С. Афанасьев // Институт права и публичной политики. Обзоры постановлений КС России. 17.05.2021. URL: <https://academia.ilpp.ru/postanovlenie-ot-17-maya-2021-goda-v-19-p/> (дата обращения: 05.05.2022).
3. Даньшов В. Пикетные очереди в Конституционном Суде: гвоздь в крышку гроба или защита права на одиночный пикет (судебная практика) / В. Даньшов // Издательская группа «Закон». ZAKON.RU. 18.01.2021. URL: [https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye\\_ocheredi\\_v\\_konstitucionnom\\_sude\\_gvozd\\_v\\_kryshku\\_groba\\_ili\\_zaschita\\_prava\\_na\\_odinochnyj\\_piket](https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye_ocheredi_v_konstitucionnom_sude_gvozd_v_kryshku_groba_ili_zaschita_prava_na_odinochnyj_piket) (дата обращения: 14.11.2022).
4. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. 29 июня 1990 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата обращения: 14.11.2022).
5. КС отстоял право на многодневную серию пикетов // ПРАВО.RU. Практика. 19.05.2021. URL: <https://pravo.ru/news/231779/> (дата обращения: 05.05.2022).
6. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/ractpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ractpol.shtml) (дата обращения: 14.11.2022).
7. Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика / А. А. Кондрашев // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 24-44.
8. Постановление КС России от 14.02.2013 № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко // Сайт КС России. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision131666.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2021 № 19-П по делу о проверке конституционности ч. 11 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Ники-

- форовой // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision534114.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
10. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е издание. Подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы (CDL-AD (2010) 020). Варшава. Страсбург. 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/83237.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
  11. Саликов М. С. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации: понятие и система / М. С. Саликов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 5 (250). С. 49-59.
  12. Тарибо Е. В. Проблемы реализации свободы выражений мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия / Е. В. Тарибо // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 20-31.
  13. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс».
  14. Царёва М. В пикетных очередях увидели дефицит правосудия. Конституционный суд просит разобраться с нормами закона о митингах / М. Царёва // Газета «Коммерсантъ» № 46 от 18.03.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4731564> (дата обращения: 05.05.2022).
  15. Царёва М. Пикетную очередь не занимать / М. Царёва // Газета «Коммерсантъ». № 83. 19.05.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4816972> (дата обращения: 14.11.2022).
  16. Царёва М. КС выступил с пикетным предложением. Суд растолковал нормы одиночного протеста / М. Царёва, М. Старикова // Газета «Коммерсантъ» № 84 от 20.05.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4817856> (дата обращения: 05.11.2022).
  17. Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015 (GVBl. S. 410) geändert worden ist. URL: <http://gesetze-bayern.de> (дата обращения: 05.11.2022).
  18. Blanke. Sterzel. Demonstrationsfreiheit — Geschichte und demokratische Funktion. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 3477.
  19. Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 25. Januar 2012 // Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 2012. № 2. S. 54. URL: <http://www.sachsen-gesetze.de> (дата обращения: 05.11.2022).
  20. Hillgruber. Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie // Juristen Zeitung (JZ). 2016. Vol. 71. No. 10. May 2016. S. 495-507.
  21. Frankenberg. Demonstrationsfreiheit — eine verfassungsrechtliche Skizze. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 370.
  22. Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010 // Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl). 2010. 465. 532. Gliederungs-Nr: 21031. URL: <http://www.nds-voris.de/> (дата обращения: 05.11.2022).
  23. Ullrich N. Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein im Kontext europäischer Versammlungsgesetze // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 2016. № 8. S. 501.
  24. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) vom 18. Juni 2015 // Gesetz- und Verordnungsblatt (GVOBl). 2015. 135. Gliederungs-Nr: 2180-1. URL: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de> (дата обращения: 14.11.2022).

**Alexander V. SALENKO<sup>1</sup>**

**SINGLE PICKET IN RUSSIA AND GERMANY:  
CONSTITUTIONAL AND LEGAL DIMENSION**

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Jur.), Master of Law (LL. M., Göttingen),  
Associated Professor, Department of International and European Law,  
Higher School of Law, Immanuel Kant Baltic Federal University (Kaliningrad)  
asalenko@kantiana.ru

**Abstract**

In Russia the Public Assembly Law, which regulates the implementation of the constitutional right to freedom of peaceful assembly, is in the process of constant development. The author analyzes the Russian legislation and case-law of the Constitutional Court of the Russian Federation, which affect the holding of peaceful assemblies in the form of picketing (also single picketing). The author conducts that the conduct of single pickets in the Russian Federation in law years has been highly formalized. Theoretically, holding a single picket does not require notification and approval from representatives of public authorities. However, as the analysis shows, it is difficult to exercise the right to a single picket in practice, because law has established a number of restrictions, which significantly complicate the exercise of the freedom of peaceful assembly in the form of single picketing. The author concludes that the right to a single picket without approval de facto has a declarative nature, since law enforcement authorities have considerable discretion when qualifying a single picket as an unauthorized public event. The article contains an analysis of the legal positions of the Constitutional Court of Russia, which attempted to limit the discretion of law enforcement authorities in order to simplify the procedure for holding single pickets in Russia. In the article, the author examines the constitutional and legal experience of modern Germany (in particular, the German legal doctrine of *Versammlungsrecht*), where a single picket is regarded as one of forms to implement the constitutional freedom of speech and opinion, as well as the right to free development of the individual. The general conclusion of the author is that it is necessary to significantly simplify the procedure for holding a single picket, which could be regarded as the safest form of public event.

---

**Citation:** Salenko A. V. 2022. “Single picket in Russian and Germany: Constitutional and legal dimension”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 131-144.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144

**Keywords**

Freedom of peaceful assembly, single picket, picketing, public events, public assembly law, Versammlungsrecht, Versammlungsfreiheit, demonstrations, rallies, processions, Russia, Russian Federation, Germany, Federal Republic of Germany.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144**

**REFERENCES**

1. Alekseev S. S. 2011. Ascent to the law. Searches and solution. Moscow: NORMA Publishing House. 752 p. [In Russian]
2. Afanasiev S. 2021. "The case of non-recognition of multi-day single picketing as a public event". Institute of Law and Public Policy. Reviews of decisions of the Constitutional Court of Russia. Accessed on 5 May 2021. <https://academia.ilpp.ru/postanovlenie-ot-17-maya-2021-goda-v-19-p/> [In Russian]
3. Danshov V. 2021. "Picket lines in the Constitutional Court: A nail in the coffin or protection of the right to a single picket (jurisprudence)". Law Publishing Group. ZAKON.RU. Accessed on 14 November 2022. [https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye\\_ocheredi\\_v\\_konstitucionnom\\_sude\\_gvozd\\_v\\_kryshku\\_groba\\_ili\\_zaschita\\_prava\\_na\\_odinichnyj\\_pike](https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye_ocheredi_v_konstitucionnom_sude_gvozd_v_kryshku_groba_ili_zaschita_prava_na_odinichnyj_pike) [In Russian]
4. Official website of the OSCE. 1990. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. Accessed on 14 November 2022. <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> [In Russian]
5. PRAVO.RU. Practice. 2021. The Constitutional Court defended the right to a multi-day series of pickets. Accessed on 5 May 2022. <https://pravo.ru/news/231779/> [In Russian]
6. Official website of the United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by resolution 2200A (XXI) of the General Assembly on 16 December 1966. Accessed on 14 November 2022. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) [In Russian]
7. Kondrashev A. A. 2017. "Freedom of assembly in Russia: Systemic defects in legislation and political and legal practice". Comparative Constitutional Review, no. 6 (121), pp. 24-44. [In Russian]
8. Website of the Constitutional Court of Russia. Decree of the Constitutional Court of Russia dated 14 February 2013 No. 4-P on the case of checking the constitutionality of the Federal Law "On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" and the Federal Law "On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Marches and Pickets" in connection with the request of the group deputies of the State Duma and the complaint of citizen E. V. Savenko. Accessed on 14 November 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision131666.pdf> [In Russian]
9. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17 May 2021 No. 19-P on the case of checking the constitutionality of part 11 of article 7 of the Federal Law "On meetings, rallies, demonstrations, marches and pickets" and part 2 of article 20.2 of the Code of Administrative

- Offenses of the Russian Federation in connection with the complaint citizen I. A. Nikiforova. Accessed on 14 November 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision534114.pdf> [In Russian]
10. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. 2<sup>nd</sup> edition. Prepared by the OSCE/ODIHR Panel of Experts on Freedom of Assembly and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe (CDL-AD (2010) 020). Warsaw. Strasbourg, 2010. Accessed on 14 November 2022. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/83237.pdf> [In Russian]
  11. Salikov M. S. 2003. "Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation: concept and system". News of Higher Educational Institutions. Jurisprudence, no. 5 (250), pp. 49-59. [In Russian]
  12. Taribo E. V. 2018. "Problems of implementation of freedom of expression and freedom of assembly in the practice of constitutional justice". Constitutional and Municipal Law, no. 2, pp. 20-31. [In Russian]
  13. ConsultantPlus SPS. Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 (as amended on 30 December 2020) "On meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing". [In Russian]
  14. Tsareva M. 2021. "They saw a lack of justice in the picket lines. The constitutional court is asked to deal with the norms of the law on rallies". Kommersant Newspaper, no. 46. Accessed on 5 May 2022. <https://www.kommersant.ru/doc/4731564> [In Russian]
  15. Tsareva M. 2021. "Do not take the picket line". Kommersant Newspaper, no. 83. Accessed on 14 November 2022. <https://www.kommersant.ru/doc/4816972> [In Russian]
  16. Tsareva M. 2021. "KS made a picket proposal. The court explained the norms of a single protest". Kommersant Newspaper, no. 84. Accessed on 5 November 2022. <https://www.kommersant.ru/doc/4817856> [In Russian]
  17. Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015 (GVBl. S. 410) geändert worden ist. Accessed on 5 November 2022. <http://gesetze-bayern.de>
  18. Blanke. Sterzel. Demonstrationsfreiheit — Geschichte und demokratische Funktion. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 3477.
  19. Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 25. Januar 2012. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 2012. № 2. S. 54. Accessed on 5 November 2022. <http://www.sachsen-gesetze.de>
  20. Hillgruber. Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Juristen Zeitung (JZ). 2016. Vol. 71. No. 10. May 2016. S. 495-507.
  21. Frankenberg. Demonstrationsfreiheit — eine verfassungsrechtliche Skizze. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 370.
  22. Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010. Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl). 2010. 465. 532. Gliederungs-Nr: 21031. Accessed on 5 November 2022. <http://www.nds-voris.de/> (дата обращения: 05.11.2022).
  23. Ullrich N. Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein im Kontext europäischer Versammlungsgesetze. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 2016. № 8. S. 501.
  24. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) vom 18. Juni 2015. Gesetz- und Verordnungsblatt (GVOBl). 2015. 135. Gliederungs-Nr: 2180-1. Accessed on 14 November 2022. <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de>

Анатолий Тиханович КАРАСЕВ<sup>1</sup>  
Виталий Александрович РУКОЛЕЕВ<sup>2</sup>

УДК 342.72

## ПАССИВНАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

<sup>1</sup> доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный  
юридический университет имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)  
a.t.karasev@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3760-3345

<sup>2</sup> ассистент кафедры конституционного и международного права,  
Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург);  
аспирант, Уральский государственный юридический университет  
имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)  
v.a.rukoleev@bk.ru; ORCID: 0000-0002-6879-9192

### Аннотация

Система форм реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти в настоящей публикации представлена сквозь призму категории «интерес», а потому предполагает два механизма реализации исследуемого принципа: активную форму (интерес к получению информации проявляет индивид) и пассивную форму (инициатором распространения информации является орган публичной власти). Эти формы разительно отличаются друг от друга, поскольку каждой из них свойственны определенные способы получения информации, характеризующиеся видовым разнообразием информационных ресурсов, что в сочетании с ограниченным объемом научной статьи не позволяет раскрыть обе формы.

Применительно к пассивной форме реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти из перечня способов,

---

**Цитирование:** Карасев А. Т. Пассивная форма реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти / А. Т. Карасев, В. А. Руколеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 145-159.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159

---

унифицированных в законодательстве, нами выделены и проанализированы следующие: обнародование информации в средствах масс-медиа; размещение информации в сети «Интернет»; размещение информации в помещениях, занимаемых органами публичной власти, а также в иных местах. Особое внимание в статье уделено размещению информации в сети «Интернет». В работе анализируется не только информирование с использованием официальных сайтов, но и с помощью публичных информационных и учетных систем (реестров, регистров, классификаторов). Доказано, что федеральный законодатель не установил четкую грань между названными информационными ресурсами. Кратко затронут вопрос правового регулирования свойств информации, в частности ее достоверности и официальности. По итогам исследования пассивной формы реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию текущего законодательства.

#### **Ключевые слова**

Органы публичной власти, пассивная форма, реализация принципа, информационная открытость, способы информирования, сеть «Интернет», информация.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159**

#### **Введение**

Общепринято, что принцип информационной открытости в деятельности органов публичной власти реализуется в активной и пассивной формах. Вместе с тем это разделение весьма условно, т. к. основано на проявлении категории «интерес» в поведении субъектов (граждан, их объединений, организаций), направленном на поиск и получение информации. Аналогичным образом порождаемая спросом ответная реакция органа публичной власти — распространение информации связанной с заинтересованностью, исходящей от инициатора подобного действия. Довольно часто им выступает само государство, осуществляя правовое санкционирование.

Предложенная в юридической теории система форм реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти отчасти нашла отражение в законодательстве и претворяется в правоприменении. Наблюдения за правоприменительной практикой доказывают, что реализации в активной форме предшествует вызванный интерес к сведениям, находящимся в распоряжении органа публичной власти и (или) затрагивающим права и свободы субъекта информации, обратившегося за их предоставлением. И, напротив, интерес не возникает при реализации в пассивной форме. Следовательно, инициатор распространения информации всегда орган публичной власти, как правило, в силу указания правовых актов. Обязанность по преданию огласке сведений о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, о санитарно-эпиде-

миологическом благополучии, о состоянии законности и правопорядка яркое тому подтверждение.

Для каждой формы свойственны определенные способы достижения информационной открытости. Общий перечень раскрываемых сведений приведен в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12] и Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11]. Избранная для изучения в настоящей публикации пассивная форма объединяет в себе следующие способы: размещение информации в сети «Интернет»; обнародование информации в средствах массовой информации; размещение информации в помещениях, занимаемых органами публичной власти, а также в иных местах. В свою очередь они характеризуются видовым разнообразием информационных ресурсов.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу информирования граждан, их объединений, организаций органами публичной власти в случаях и в порядке, предусмотренных правовыми актами.

Предмет исследования составляют формализованные в Конституции РФ положения, провозглашающие право на информацию, их развитие в текущем законодательстве и правоприменительной практике, а также существующие научные положения по исследуемой проблематике.

Целью настоящей работы является изучение способов реализации принципа информационной открытости в пассивной форме и оценка состояния их нормативного обеспечения.

### **Методы**

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы, среди которых можно выделить общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение), системный метод, а также формально-юридический метод.

В качестве основного метода был избран системный метод, что позволило установить способы реализации принципа информационной открытости в пассивной форме. Формально-юридический метод использован для последовательного анализа отечественного законодательства и построения авторских суждений и выводов относительно эффективности способов достижения информационной открытости деятельности органов публичной власти.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Открытость органов публичной власти обеспечивается размещением и регулярным обновлением ими информации о своей деятельности в сети «Интернет». Состав информации, на которую направлены притязания обладателя и пользователей, зависит от ресурса. Будь это официальный сайт, информационная или учетная системы унифицированных требований законодатель не предусмотрел.

Повышает причастность граждан к процессу публичного управления, пусть даже в таком инертном виде, рамочное нормирование, позволяющее органам публичной власти самостоятельно расширять состав информации. Тезис приобретает обстоятельно качественное значение при использовании социальных сетей. Летом 2022 г. принят и одобрен Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [7], вносящий изменения в уже названные нормативные правовые акты, предусматривающий ведение органами публичной власти, подведомственными им организациями официальных страниц в социальных сетях. Нововведения вступят в силу в декабре 2022 г.

Для продолжения изложения результатов исследования важно сделать оговорку: к способам пассивной формы мы относим суммарный результат, выраженный в размещении органами публичной власти информации о своей деятельности в сети «Интернет», и, в обеспечении доступа к информации без дополнительных действий по авторизации на сайте посредством сервисов «Единая система идентификации и аутентификации» и «Личный кабинет». Причем второе слагаемое образует устойчивость категории «интерес». В противном случае обязанности одной стороны (государства в лице его органов) корреспондируют осознанное желание другой (пользователя) получить доступ к сведениям, затрагивающим ее права и свободы. Иными словами, заинтересованность субъекта возникает до получения сведений, что побуждает нас вернуться к мысли о разновидности способов активной формы реализации рассматриваемого принципа. Социальные сети не попадают под выведенное правило, поскольку нацелены на частные потребности лиц в общении и развлечении. Наличие на их просторах «представительств» органов публичной власти следствие развития цифрового взаимодействия власти и общества.

Создание и ведение официальных сайтов продиктовано императивными положениями ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12] и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11]. Отсутствие возможности размещать информацию о своей деятельности в пределах собственного виртуального пространства, не освобождает от возложенной обязанности. Орган местного самоуправления, испытывающий финансовые, технические или кадровые трудности в освоении сети «Интернет», размещает информацию о своей деятельности на официальном сайте соответствующего субъекта РФ либо, если речь идет о поселении, на официальном сайте соответствующего муниципального района. Суды при схожих ситуациях прибегают к официальным сайтам органов Судебного департамента в субъектах РФ.

Практика ведения официальных сайтов воплощена в ч. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления» [11]. Там приведены «статутные», процессуальные и функциональные сведения, подлежащие размещению с правом изъятия и (или) дополнения в зависимости от компетенции органа публичной власти. Детализированные перечни сведений утверждаются в соответствии со ст. 14 комментируемого правового акта. Применительно к судебным органам регулирование отличается не существенно. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12] в ст. 14-15.1 закрепил ряд особенностей к оглашению персональных данных участников судопроизводства, текстов судебных актов, а также к проведению трансляции судебных заседаний. Режим некоторых сведений, поименованных федеральным законодателем, не позволяет их свободное распространение. Специфика обороноспособности информации объясняется необходимостью поддержания разумного баланса конституционно защищаемых ценностей в связке с публичными интересами, изложенными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ [15, 16, 19].

Неограниченная в обороте информация размещается на официальном сайте органа публичной власти на русском языке, государственных языках республик, входящих в состав РФ, других языках народов РФ или иностранных языках в гипертекстовом, графическом форматах. Для быстрого поиска информация распределяется по разделам сайта с учетом его структуры. Содержимое представляется для ознакомления путем отладки кратчайшей траектории последовательного перехода по гиперссылкам (максимум пять переходов), начиная с главной страницы. Обращение пользователей к ресурсу должно сопровождаться бесперебойностью в работе и получением актуальной информации за счет ее своевременного обновления.

В структуру официального сайта может включаться специальный раздел, посвященный вопросам публикации открытых данных. Под ними понимается информация в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования [6]. Перечень открытых данных, как и прочая общедоступная информация, определяется уполномоченным либо самим органом публичной власти исходя из компетенции последнего. Обычно машиночитаемый формат избирается для аккумулирования массивных сведений в набор на веб-странице. Например, сведений о наименовании подведомственных организаций, территориальных органов и представительств (представителей) за рубежом, реестров лицензий и разрешений, планов проведения проверок. Каждый набор подлежит обновлению с учетом потребностей пользователей, открытых данных. Дата актуальности отображается в паспорте набора открытых данных.

На сегодняшний день официальные сайты, среди всех видов интернет-ресурсов, пригодных для оказания государственно-просвещающего и информационного воздействия на население, во многом преобладают. Они основной источник

большого объема информации, отражающей по сути все стороны деятельности публично-управленческого аппарата.

Точечный взгляд подводит к выводу, что еще приоритетность прослеживается над таким видом обращения как запрос. Орган публичной власти вправе не предоставлять запрашиваемую информацию, ранее размещенную на официальном сайте. Легально оправдывается отказ и за публикацию в средстве массовой информации до направления обращения. Здесь прежде всего подразумеваются материалы, опубликованные в сетевых изданиях, прежде всего на интернет-портале правовой информации. Справедливости ради отметим, что в 2011 г. Конституционный Суд РФ сформулировал позицию неприемлемости конкуренции между способами предоставления информации за признание более-менее оптимальными по условиям доступности пользователем информации [14].

По общему правилу официальные сайты органов публичной власти не являются средством массовой информации. Закон РФ «О средствах массовой информации» [9] допускает регистрацию официальных сайтов в качестве сетевого издания, равно как и любого сайта в сети «Интернет», но не обязывает и не приравнивает к таковым. Руководитель органа власти вправе принять решение о регистрации, опираясь на подзаконные, ведомственные и локальные правовые акты. Например, доменные имена официальных сайтов нескольких исполнительных органов Челябинской области и Республики Дагестан состоят в реестре зарегистрированных средств массовой информации [18]. Исключение на федеральном уровне составляет «Официальный интернет-портал правовой информации». Ст. 9.1 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [8] информационная система признана сетевым изданием.

Логического разрешения ожидает рекомендация Конституционного Суда РФ, закрепленная в постановлении от 27 мая 2021 г. № 23-П, разработать адаптивный механизм установления за официальными сайтами органов публичной власти статуса официального сетевого издания для целей официального опубликования муниципальных правовых актов [20]. Судом взята во внимание проблема учреждения муниципальным образованием периодического печатного издания вместе с распространением в достаточном тираже уже учрежденного печатного издания. В решении вкратце сказано, что несение бремени расходов на проведение этих мероприятий видится затруднительным. Эквивалентность печатных изданий сетевым способствует оптимизации бюджетов муниципальных образований за счет сокращения финансовых затрат [4, с. 44-46].

Депутаты нижней палаты российского парламента деятельно вовлеклись в процесс совершенствования порядка обнародования муниципальных правовых актов. Так, затронутый проблемный вопрос получил подобающее нормативное оформление в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [13]. В документ из известного нам решения имплементирована позиция Конституционного

Суда РФ о разграничении понятий «официальное опубликование» и «обнародование». По ч. 2 ст. 52 под обнародованием муниципальных правовых актов органами местного самоуправления понимается: официальное опубликование; размещение в местах, доступных для неограниченного круга лиц; размещение на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет»; иные способы, предусмотренные уставом муниципального образования. В ч. 3 настоящей статьи авторами законопроекта официальное опубликование муниципального правового акта раскрывается как первое опубликование полного текста в периодическом печатном издании или первое размещение в сетевом издании. Однако не уточняется какие сайты могут использоваться для этих целей: сайт печатного издания; официальный сайт органа местного самоуправления; официальный сайт муниципального образования; интернет-портал правовой информации муниципального образования. Относительно последнего уже формируется устойчивый прецедент. Только на территории Свердловской области шесть муниципальных образований обзавелись такими интернет-порталами.

Помимо сайтов, в том числе их разновидности — порталов, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10] оперирует понятиями «информационная система» и «реестр». Эти ресурсы, в контексте реализации принципа информационной открытости, также играют значимую роль. Ведь поиск самой различной информации в базах данных публичных информационных систем в повседневной жизни мы производим довольно часто. Диапазон интереса, пожалуй, весьма внушительный от правовой до статистической информации. Наиболее посещаемыми пользователями для удовлетворения насущной потребности в знаниях выступают информационно-правовая система «Законодательство России», информационная система «Мой арбитр», Государственная автоматизированная система «Правосудие», Единая межведомственная информационно-статистическая система. А вот «изнанка», под которой имеется в виду законодательное регулирование, порождает недоумение.

Методология, избранная при конструировании Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10], создает почву для противоречивого толкования норм об информационных системах. В частности, не обрисована четкая грань между сайтом в сети «Интернет», публичными учетными и информационной системами. Обстоятельное регулирование отдано на откуп отраслевому законодательству, преимущественно состоящему из подзаконных и ведомственных актов. Из-за чего ни в сфере правоприменения, ни в науке не выработан общий подход.

Р. В. Амелин в своем монографическом исследовании указывает, что сайт в сети «Интернет» является информационной системой либо ее компонентом [1, с. 94]. Такая точка зрения находит подтверждение на практике. К примеру, официальный сайт Министерства юстиции РФ назван государственной информационной системой [17]. Иное дело с официальным сайтом Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Он выступает неотъемлемой частью Федеральной информационной системы государственной научной аттестации.

Спорным кажется соотношение с публичными учетными системами. Т. А. Полякова дефинирует словосочетание как реестры, регистры, классификаторы, номенклатуры, оказывающие непосредственное влияние на осуществление или ограничение прав граждан или организаций [21, с. 23-30]. Коллектив авторов монографии «Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления» все перечисленные ресурсы, за исключением номенклатуры, определяет информационной системой [22, с. 138-139]. Полярную позицию занимает уже упоминавшийся Р. В. Амелин, хотя в то же время замечает, что порой учетная система неотделима от информационной [2, с. 156].

Мы не склонны разделять с учеными мнения об устройстве обсуждаемых информационных ресурсов. Их самостоятельность и автономность поставлены в зависимость от задач, коррелируемых с целью разработки. Сложно представить себе работу Единой информационной системы в сфере закупок без сайта в сети «Интернет», обеспечивающего доступ к ней пользователей, а нормальное функционирование без учетных систем, среди которых реестры контрактов, договоров, заказчиков, недобросовестных поставщиков и т. д. Отсюда основная платформа почти всегда имеет ряд придаточных звеньев, содействующих в выполнении задач. Безусловно незатейливые сайты в виде набора документов (веб-страниц), самостоятельны и автономны.

Немалую озабоченность вызывает еще один аспект. В ч. 9 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10] говорится, что информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Это свойство узкоориентировано, в отличие от достоверности, которое применимо ко всем публичным информационным ресурсам. Думается официальность и достоверность должны гармонизировать, взаимодополнять друг друга и выступать своего рода обязательными требованиями к информации о деятельности органов публичной власти. Особенно если учесть, что вследствие правового дефекта к информационным системам (государственным или муниципальным) можно причислить любые цифровые информационные ресурсы.

В юридической науке упомянутые свойства информации изучены крайне поверхностно. Так, Е. В. Устюжанина пишет, что в ст. 29 Конституции РФ закреплено право на поиск, получение, передачу, производство и распространение в отношении достоверной информации [23]. Под достоверной информацией Е. Н. Балашова подразумевает точную информацию, позволяющую конкретному пользователю сделать правильные выводы [5, с. 40]. Р. В. Амелин ставит в параллель между достоверностью и официальностью. В его труде приоткрывается тесная связь свойств, после чего следует утверждение о необходимости развития категории «официальная информация» по пути закрепления презумпции достоверности информации, исходящей от органа публичной власти [3, с. 460-461].

Примечательны размышления Т. В. Шевченко о том, что информация о деятельности органов публичной власти официальна. Дальнейшее совершенствование законодательства он видит в выделении права на доступную официальную информацию как отдельного правомочия в структуре права на информацию [24, с. 127-130].

В продолжение скажем, что информация о деятельности органов публичной власти, размещенная в государственных или муниципальных информационных ресурсах в открытом доступе официальна. Она в каждом случае продукт публичного управленческого процесса, пусть даже кроющегося в исполнении предписаний регламента. И только некоторая озаглаживает возникновение юридического факта, сказывающегося на правовом статусе субъектов правоотношений. Поэтому мы соглашаемся с мнением ученых, что юридические свойства информации требует переосмысления.

### **Заключение**

Анализ пассивной формы реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти позволил нам сформулировать следующие предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства:

- продолжить работу над созданием адаптивного механизма официального опубликования муниципальных правовых актов в сетевых изданиях органов публичной власти;
- провести в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» четкую грань между сайтом в сети «Интернет», публичными учетными и информационной системами;
- внести изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», распространяющие свойства официальности на всю информацию о деятельности органов публичной власти, размещенную в государственных и муниципальных информационных ресурсах в открытом доступе.

Вышеперечисленные меры позитивно отразятся на правовом регулировании общественных отношений, связанных с реализацией права на информацию в целом.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве: теоретико-правовой анализ / Р. В. Амелин. Москва: Гросс-Медиа, 2018. С. 320.
2. Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем / Р. В. Амелин. Москва: Гросс-Медиа, 2016. С. 338.
3. Амелин Р. В. Презумпция достоверности информации в государственных информационных системах / Р. В. Амелин // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. Вып. 4. С. 458-464.

4. Багмет А. М. Некоторые проблемы муниципального правотворчества / А. М. Багмет, Е. И. Бычкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 44-46.
5. Балашова Е. Н. Взаимодействие потоков информации, влияющих на квалификацию юридически значимого поведения: дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Балашова. Саратов, 2005. С. 163.
6. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0 (утверждено протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29 мая 2014 г. № 4) // КонсультантПлюс: Справочно-правовая система. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153543/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153543/)
7. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 270-ФЗ // Российская газета, № 154-155, 19 июля 2022.
8. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в редакции от 01 мая 2019 г.) // Российская газета, № 111, 15 июня 1994.
9. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Российская газета, № 32, 08 февраля 1992.
10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в редакции от 14 июля 2022 г.) // Российская газета, № 165, 29 июля 2006.
11. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в редакции от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ, 16 февраля 2009, № 7, ст. 776.
12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в редакции от 08 декабря 2020 г.) // Российская газета, № 265, 26 декабря 2008.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Законопроект № 40361-8 от 16 декабря 2021 г. // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 23.10.2022).
14. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Е. В. Галаниной на нарушение ее конституционных прав ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. № 203-О-О // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision57759.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Е. И. Литвинец на нарушение ее конституционных прав положениями п. 7 ст. 3, ст. 5, ч. 2 ст. 8 Федерально-

- го закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ч. 1 ст. 6, ст. 7, ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О персональных данных» и постановлением Правительства Российской Федерации «Об обеспечении жильем граждан, переезжающих из закрытых административно-территориальных образований на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 699-О-О // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision193823.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы иностранной организации «Private Networks, LP» на нарушение конституционных прав и свобод положениями ст. 153 и 154 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 1708-О // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision489167.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
  17. Перечень государственных информационных систем // Министерство юстиции Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/govservices/infosystems/33/> (дата обращения: 24.10.2022).
  18. Перечень наименований, зарегистрированных СМИ // Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: Официальный сайт. URL: <https://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> (дата обращения: 22.10.2022).
  19. По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30374.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
  20. По делу о проверке конституционности п. 6 ч. 1 ст. 44, ч. 1 и 3 ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Ефремова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. № 23-П // КонсультантПлюс: Справочно-правовая система. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_385285/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385285/) (дата обращения: 21.10.2022).
  21. Полякова Т. А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы / Т. А. Полякова // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23-30.
  22. Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления: монография / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. Москва: Юстиция, 2020. С. 210.
  23. Устюжанина Е. В. Принцип достоверности информации: постановка проблемы / Е. В. Устюжанина // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 4. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/698> (дата обращения: 01.10.2022).
  24. Шевченко Т. В. Право на доступ к официальной информации в условиях становления информационного общества и «сервисного государства» / Т. В. Шевченко // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 1. С. 124-130.

**Anatoliy T. KARASEV<sup>1</sup>**

**Vitaliy A. RUKOLEEV<sup>2</sup>**

UDC 342.72

**PASSIVE FORM OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE  
OF INFORMATION OPENNESS IN THE ACTIVITIES  
OF PUBLIC AUTHORITIES**

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Jur.), Professor,  
Department of Constitutional Law,  
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg)  
a.t.karasev@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3760-3345

<sup>2</sup> Assistant, Department of Constitutional and International Law,  
Ural State University of Economics (Yekaterinburg);  
Postgraduate Student,  
Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (Yekaterinburg)  
v.a.rukoleev@bk.ru; ORCID: 0000-0002-6879-9192

**Abstract**

The system of implementation forms of the principle of information openness in the activities of public authorities in this publication is studied through the prism of the category of “interest”. Such a system involves two mechanisms for implementing the principle of information openness. Active form (an individual shows interest in obtaining information) and passive form (initiator of dissemination of information is a public authority). Each form is characterized by certain ways of obtaining information. The methods of obtaining information are characterized by a species diversity of information resources, and therefore it is inappropriate to analyze both forms at the same time, which does not allow describing both forms at the same time.

With regard to the implementation passive form of the principle of information openness in the activities of public authorities, we analyzed disclosure of information in the media; placement of information on the Internet; placement of information in

---

**Citation:** Kasarev A. T., Rukoleev V. A. 2022. “Passive form of implementing the principle of information openness in the activities of public authorities”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 145-159.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159

---

the premises occupied by public authorities, as well as in other premises. Particular attention is paid to the placement of information on the Internet. The paper analyzes not only informing with the use of official websites, but also with the help of public information and accounting systems (registries, registers, classifiers). It is proved that the federal legislator has not established a clear line between these information resources. The issue of legal regulation of the properties of information, in particular its reliability and officially, is briefly touched upon. Based on the results of the study of the passive form of implementing the principle of information openness in the activities of public authorities, proposals and recommendations for improving the current legislation are formulated.

**Keywords**

Public authorities, passive form, implementation of the principle, information openness, ways of informing, Internet, information.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159**

**REFERENCES**

1. Amelin R. V. 2018. State and municipal information systems in Russian information law: Theoretical and legal analysis. Moscow: Gross-Media. P. 320. [In Russian]
2. Amelin R. V. 2016. Legal regime of state information systems. Moscow: Gross-Media. P. 338. [In Russian]
3. Amelin R. V. 2017. "Presumption of reliability of information in state information systems". Bulletin of the Saratov University. New series. Series: Economy. Control. Right, vol. 17, iss. 4, pp. 458-464. [In Russian]
4. Bagmet A. M., Bychkova E. I. 2021. "Some problems of municipal law-making". State Power and Local Self-Government, no. 9, pp. 44-46. [In Russian]
5. Balashova E. N. 2005. "Interaction of information flows that affect the qualification of legally significant behavior". Cand. Sci. (Jur.) diss. Saratov. P. 163. [In Russian]
6. ConsultantPlus: Reference and legal system. Guidelines for the publication of open data by state bodies and local governments, as well as technical requirements for the publication of open data. Version 3.0 (Approved by the minutes of the meeting of the Government Commission for Coordinating the Activities of the Open Government dated 29 May 2014 No. 4) [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153543/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153543/) [In Russian]
7. Russian newspaper. No. 154-155. 19 July 2022. On Amendments to the Federal Law "On Ensuring Access to Information on the Activities of State Bodies and Local Self-Government Bodies" and Article 10 of the Federal Law "On Ensuring Access to Information on the Activities of Courts in the Russian Federation": Federal Law No. 270 of 14 July 2022-FZ. [In Russian]
8. Rossiyskaya Gazeta. No. 111. 15 June 1994. On the procedure for the publication and entry into force of federal constitutional laws, federal laws, acts of the chambers of the Federal

- 
- Assembly: Federal Law of 14 June 1994 No. 5-FZ (as amended on 1 May 2019). [In Russian]
9. Rossiyskaya Gazeta. No. 32. 8 February 1992. On the mass media: Law of the Russian Federation of 27 December 1991 No. 2124-1 (as amended on 14 July 2022). [In Russian]
  10. Rossiyskaya Gazeta. No. 165. 29 July 2006. On information, information technologies and information protection: Federal Law No. 149-FZ of 27 July 2006 (as amended on 14 July 2022). [In Russian]
  11. Collection of Legislation of the Russian Federation. 16 February 2009. No. 7. Art. 776. On ensuring access to information on the activities of state bodies and local governments: Federal Law of 9 February 2009 No. 8-FZ (as amended on 30 April 2021). [In Russian]
  12. Rossiyskaya Gazeta. No. 265. 26 December 2008. On ensuring access to information on the activities of the courts in the Russian Federation: Federal Law of 22 December 2008 No. 262-FZ (as amended on 8 December 2020). [In Russian]
  13. System for ensuring the legislative activity of the State Automated System “Lawmaking”: Website. On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority: Draft Law No. 40361-8 dated 16 December 2021. Accessed on 23 October. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> [In Russian]
  14. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen E. V. Galanina about the violation of her constitutional rights by part 2 of Article 20 of the Federal Law “On ensuring access to information about the activities of the courts in the Russian Federation”: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 24 February 2011 No. 203-O-O. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision57759.pdf> [In Russian]
  15. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen E. I. Litvinets about the violation of her constitutional rights by the provisions of paragraph 7 of Article 3, Article 5, Part 2 of Article 8 of the Federal Law “On information, information technologies and information protection”, Part 1 of Article 6, article 7, part 1 article 8 of the Federal Law “On Personal Data” and the Decree of the Government of the Russian Federation “On the provision of housing for citizens moving from closed administrative-territorial entities to a new place of residence, or the payment of compensation to these citizens”: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 24 March 2015 No. 699-O-O. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision193823.pdf> [In Russian]
  16. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. On the refusal to accept for consideration the complaint of the foreign organization “Private Networks, LP” on violation of constitutional rights and freedoms by the provisions of Articles 153 and 154 of the Federal Law “On information, information technologies and information protection”: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23 July 2020 No. 1708-O. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision489167.pdf> [In Russian]
  17. Ministry of Justice of the Russian Federation: Official website. List of state information systems. Accessed on 24 October 2022. <https://minjust.gov.ru/ru/activity/govservices/infoystems/33/> [In Russian]
  18. Federal service for supervision in the sphere of communications, information technologies and mass communications: Official website. List of registered media names. Accessed on 22 October 2022. <https://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> [In Russian]
-

19. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. In the case of checking the constitutionality of paragraph 2 of Article 5 of the Federal Law “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” in connection with the complaint of citizen B. A. Kekhman: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18 February 2000 No. 3-P. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30374.pdf> [In Russian]
20. ConsultantPlus: Reference and legal system. In the case of checking the constitutionality of paragraph 6 of part 1 of article 44, parts 1 and 3 of article 47 of the Federal Law “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation” in connection with the complaint of citizen Yu. G. Efremov: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27 May 2021 № 23-P. Accessed on 21 October 2022. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_385285/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385285/) [In Russian]
21. Polyakova T. A. 2015. “Information and legal accounting systems of federal government bodies: Experience of creation and problems”. *Administrative Law and Process*, no. 10, pp. 23-30. [In Russian]
22. Bachilo I. L., Lapina M. A. (ed.). 2020. *Systematization and electronic coding of functions and powers in the public administration system: Monograph*. Moscow: Justice. P. 210. [In Russian]
23. Ustyuzhanina E. V. 2017. “The principle of information reliability: Problem statement”. *Electronic Supplement to the Russian Legal Journal*, no. 4. Accessed on 1 October 2022. <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/698> [In Russian]
24. Shevchenko T. V. 2019. “The right to access official information in the context of the formation of the information society and the ‘service state’”. *Legal Policy and Legal Life*, no. 1, pp. 124-130. [In Russian]

## ЭКОНОМИКА

Светлана Евгеньевна ДЕМИДОВА<sup>1</sup>

Татьяна Алексеевна БЛОШЕНКО<sup>2</sup>

УДК 336

### АНАЛИЗ МЕР ПОДДЕРЖКИ СИСТЕМООБРАЗУЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ\*

<sup>1</sup> кандидат экономических наук, доцент,  
доцент департамента общественных финансов Финансового факультета,  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)  
demidovapsk@gmail.com

<sup>2</sup> доктор экономических наук,  
ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики  
департамента общественных финансов Финансового факультета  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

#### Аннотация

Статья посвящена обзору мер поддержки системообразующих организаций в период пандемии. В данном контексте вопрос не рассматривался в других исследованиях. Особенности группы системообразующих организаций стало существенное увеличение их количества, в структуре наибольшая доля приходится на промышленный сектор, в региональном разрезе — на столичный регион. Однако статус системообра-

---

\* Исследование выполняется в рамках прикладной научно-исследовательской работы, при поддержке ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ».

---

**Цитирование:** Демидова С. Е. Анализ мер поддержки системообразующих организаций в период пандемии / С. Е. Демидова, Т. А. Блошенко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 160-181.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-160-181

---

зующих организаций недостаточно обоснован. Критерии отнесения к этой группе спорны и при этом могут игнорироваться по решению правительственной комиссии.

Исследуются меры государственной поддержки, связанные с субсидированием банковских кредитов, предоставляемых системообразующим организациям, отсрочкой налогов и других платежей. Обозначены проблемы и риски для контрагентов, вследствие обусловленности процентной ставки по кредитам. Приведены основные ограничения для использования инструментов поддержки.

Делаются выводы о том, что системообразующий статус не влияет на состав мер поддержки, на применение которых имеет право юридическое лицо. Преимущество заключается в получении финансовой поддержки в приоритетном порядке. Однако существует вероятность нарушения конкурентной среды вследствие данной преференции, а также при нераспространении на компанию-контрагента моратория на банкротство.

Предлагается изменить подход к группировке организаций для целей государственной поддержки, с выделением отраслевого приоритета. В статье критически оценивается востребованность предложенных мер. Предлагается их диверсификация за счет использования рефинансирования и реструктуризации уже полученных льготных кредитов.

#### **Ключевые слова**

Системообразующие организации, государственная поддержка, кредит, субсидии, налоговые льготы, банкротство, пандемия.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-160-181**

#### **Введение**

Шок распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) в 2020 г. повлек изменения в характере деятельности многих организаций, вплоть до полной остановки в отдельных отраслях. Сократился спрос на отдельные товары и услуги вследствие сжатия деловой активности и изменений потребительского поведения. По данным Федеральной службы государственной статистики поквартальные индексы физического объема ВВП к соответствующему кварталу 2019 года составили: I квартал — 101,5%; II квартал — 92,6%, III квартал — 96,7%; IV квартал — 98,7%.

Среди глобальных факторов влияния на экономическую активность выделяются сбои цепочек поставок вследствие закрытия границ и остановки бизнеса; падения спроса на нефть вслед за введением антипандемических ограничений и недоговоренностями государств-экспортеров нефти (цена за баррель нефти марки Brent в 2020 г. упала на 34%); сокращение инвестиционных потоков в развивающиеся страны вследствие экономической неопределенности.

Для поддержания операционной деятельности в период пандемии предприятия остро нуждались в кредитных ресурсах, в том числе и высокопроизводительные фирмы, которые выступают основными драйверами восстанови-

тельного роста. Низкая доступность кредитных ресурсов неизбежно приводит к снижению инвестиций [18, 40] и к углублению экономического спада, что негативным образом сказывается на занятости работников, т. к. предприятия вынуждены прибегать к сокращению персонала в условиях ограниченности финансовых ресурсов [39], снижая производительность деятельности [38, 41]. В первый год пандемии в структуре долговой нагрузки российских компаний долг концентрировался у крупнейших корпоративных заемщиков, эта доля составляла около 45% от задолженности нефинансового сектора [14]. Во втором квартале 2020 г. спрос на кредиты снизился, а кредитные риски возросли [3].

В российской практике крупнейшие и высокопроизводительные компании включались в особые группы (при соответствии критериям) — группу стратегических или группу системообразующих организаций. Особый статус дает преимущества в виде специальных антикризисных мер или поддержку в первоочередном порядке. По оценке Министерства экономического развития Российской Федерации, системообразующие компании производили 70% совокупного национального дохода, обеспечивая занятость для более 20% от общей численности занятых в экономике [11].

Объем льготированного государством кредитования (программы «ФОТ 0» [20], «ФОТ 2.0» [26], на пополнение оборотных средств для системообразующих организаций, программы «ключевая ставка плюс») составил более 2 трлн руб. Большая часть льготных кредитов — 1,4 трлн руб. или 70% — была предоставлена субъектам малого и среднего бизнеса [20, 26, 29, 30].

Государственная поддержка осуществлялась и по секторальному принципу, исходя из влияния пандемических ограничений на деятельность организаций конкретных секторов экономики (строительство, перевозки, сельское хозяйство, туризм, финансовый сектор, фармацевтическая, медицинская, автомобильная промышленность). Общими мерами поддержки стали мораторий на проверки, на налоговые санкции и пени, государственные гарантии по кредитам и облигационным займам, отсрочки и рассрочки по уплате налогов, прямые субсидии на компенсацию расходов.

Зарубежные страны также сочетали гарантированные кредиты с налоговыми отсрочками, вливаниями в акционерный капитал. Германия учредила стабилизационный фонд экономики в размере 600 млрд евро, который объединил 400 млрд евро для предоставления гарантий ликвидности, 100 млрд евро для субсидирования кредитов и 100 млрд евро для докапитализации [37]. Во Франции основным инструментом (с точки зрения размера) было предоставление поддержки через банковские кредиты, с государственной гарантией банкам в размере 80% по кредитам крупным фирмам (более 5000 сотрудников) и 90% по кредитам небольшим фирмам. США опирались на программу банковских кредитов для МСП. Кредиты могли быть частично или полностью превращены в финансируемые государством гранты в зависимости от доли работников, удерживаемых фирмой (или уволенных, но вновь принятых на работу до 30 июня). Фирмы обслуживались в порядке живой очереди,

независимо от размера. Важно понимать, что в США малые предприятия составляют 99% всех фирм-работодателей, с долей занятых от около 47,3% от всех работников [32, 42]. Таким образом, в зарубежной практике приоритетной группой для представления государственной помощи чаще выступали МСП, либо поддержка оказывалась «сплошным методом».

В периоды глобальных вызовов гибкость в принятии решения о выделении государственной помощи, ограничивающей конкуренцию на рынке или в отрасли может быть оправдана, при условии, что меры являются исключительными (временными) [4]. Отраслевой признак и признак масштаба ведения бизнеса могут быть определяющими при получении мер государственной поддержки.

Цель работы — продемонстрировать место и роль системообразующих организаций в национальной экономике, обосновать целесообразность использования отраслевого подхода при выделении мер государственной поддержки.

### **Методы**

Анализ проводился на основе зарубежных и отечественных научных публикаций, мнений международных и отечественных правительственных структур, и экспертных организаций, правовых и нормативных документов, с учетом статистических и эмпирических данных. На первом этапе проведен обзор подходов к выделению особой группы высокопроизводительных (системообразующих) предприятий в отраслевом и региональном разрезе. На втором этапе проанализированы инструменты поддержки системообразующих организаций в период пандемии. На третьем этапе проведено сравнение с мерами поддержки для предприятий малого и среднего бизнеса. На четвертом этапе сделаны выводы и выработаны предложения по уточнению инструментов поддержки данной группы предприятий.

Основной проблемой исследования стала недоступность в открытом доступе информации о результатах поддержки системообразующих организаций для экспертного сообщества. Участие банков в предоставлении субсидированных кредитов выявлено на основе годовых отчетов.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

В отечественной практике впервые статус системообразующих организаций был использован в 2008 г. в ответ на развертывание мирового кризиса, количество организаций составило 295, в 2015 г. — 199, в 2020 г. их количество стремительно возросло, и к июню составляло уже более 1300. Основное предназначение реестра — смягчить отрицательные следствия кризиса посредством государственной поддержки, при этом сама поддержка не гарантирована, но вероятность на ее получение у таких организаций гораздо выше [1].

Группировка системообразующих организаций осуществлялась исходя из трех подходов: национальный (общий); отраслевой; региональный (территориальный). Критериями классификации определены значения отраслевых показателей: годовой выручки, налоговых отчислений, численности сотрудников,

доли рынка, специфические отраслевые критерии, а также роль в социально-экономическом развитии территории.

География организаций крайне неоднородна — почти 36% располагается в Москве, по 8% — в Санкт-Петербурге и Московской области. Доли прочих регионов — менее 2,4% от общего количества системообразующих организаций.

В целом на промышленность приходится 28,2% системообразующих организаций (или 376 организаций), на машиностроение — 8,7% (116), на перевозки — 6,7% (88), на строительство — 4% (62). Около 3-4% от числа системообразующих организаций приходится на добычу (47), торговлю (44), образование (42), разработку компьютерного программного обеспечения (40). По остальным отраслям доля составила менее 3%. В разрезе подотраслей промышленности по количеству системообразующих организаций лидируют химическая промышленность (количество организаций — 59), промышленность строительных материалов (39) и социально значимых товаров (39).

К списку СОО в 2020 г. добавились 9 компаний гостиничной сферы<sup>1</sup>, и 222 таких организаций как театры, музеи, гостиницы, образовательные учреждения, автодилеры и другие, перечень расширился до 1300 организаций. В 2022 г. выделилась еще одна группа — аккредитованные системообразующие организации в сфере информационных технологий [28].

Анализ вкладов отраслей экономики в динамику ВВП показывает, что именно промышленность поддерживала прирост ВВП в 2019 г. в объеме 0,4%, а в 2020 г. не показала спада (за исключением добывающей промышленности). При этом стабильный рост в 2019 и 2020 гг. обеспечили недвижимость и финансовая сфера, 0,4 % — в 2019 г., 0,7 % — 2020 г. (рис. 1).

По оценке Всемирного банка, наибольшее распространение в зарубежных странах получили пять видов поддержки экономических субъектов: выдача новых кредитов (28% от всех мер); предоставление налоговых льгот (23%); отсрочка платежей (17%); субсидирование выплат по заработной плате (10%); регуляторные послабления (7%) [6]. Основные меры поддержки предусматривались для малого и среднего бизнеса (МСП), на его долю приходится две трети глобальной занятости и половина мирового ВВП. В странах ОЭСР доля МСП составляет 70%, в развивающихся — 45% [1]. Неспособность защитить эту часть могла поставить под угрозу значительную часть глобальной экономики. При этом практика выделения в отдельную группу стратегических организаций (СОО) используется не во всех странах.

В России доля предприятий, получивших поддержку, составляет 9%, из них в форме денежных трансфертов — 2%, отсрочки платежей — 5%, новых кредитов — 2%, налоговых льгот — 6%, субсидирования выплат по заработной плате — 2%, среднее количество использованных мер — 2%. Комплекс мер

<sup>1</sup> В список вошли: ООО «Азимут Хотелс Компани», ООО «Рашэн Мэнэджмент Хотэл Кампани», ООО «АйСи Интернэшнл Хотелс» InterContinental, ООО «Васта Дискавери», ООО «Космос ОГ», НАО «Красная Поляна», ООО «Амакс», ООО «ГОСТ Отель Менеджмент», ООО «Арбат Отель Менеджмент».

поддержки для СОО в 2020 г. включал: возможности получения банковских кредитов на пополнение оборотных средств по льготной ставке, выделение субсидий для поддержания производства и реализации продукции, предоставление государственных гарантий по кредитам, рассрочки или отсрочки по налогам и авансовым платежам по ним [25, 27], введение мораториев на проверки и банкротство.

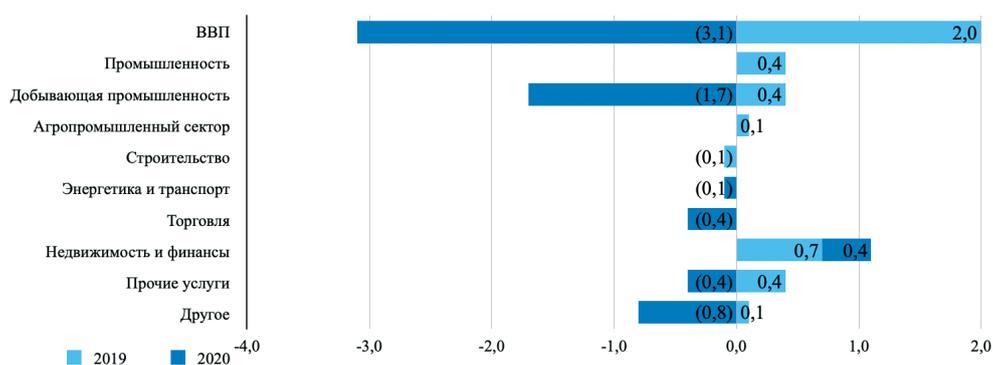


Рис. 1. Вклады отраслей экономики в динамику валового внутреннего продукта Российской Федерации в 2019-2020 гг., %

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата и Минэкономразвития России

Fig. 1. Contributions of economic sectors to the dynamics of the gross domestic product of the Russian Federation in 2019-2020, %

Source: compiled by the authors based on data from Rosstat and the Russian Ministry of Economic Development

Наличие либо отсутствие статуса СОО в российской юрисдикции, по общему правилу, не влияет на состав мер поддержки, на применение которых лицо имеет право (за исключением дополнительных оснований получения отсрочки/рассрочки по уплате налогов) [9]. Опросы предприятий, проведенные Российским союзом промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палатой [13], показали, что возможность отсрочить уплату налогов и авансовых платежей по ним использовали 5,4% СОО и 9,5% МСП, участвующих в опросе. При снижении дохода СОО более чем на 50% рассрочка по налогам представлялась на срок до 5 лет, более чем на 30% — до 3 лет. Отсрочка по уплате налогов на 1 год представлялась при снижении дохода более чем на 30%, на 9 мес. — более чем на 20%, на 6 мес. — более чем на 10%, на 3 мес. — другие случаи. Преференции не распространялись на акцизы, НДС, НДС и НДС.

Новым институтом права для использования в антикризисных целях стал мораторий на возбуждение дел о банкротстве. Он распространяется на (1) юридические лица и ИП, которые осуществляют деятельность по утвержденным специальной правительственной комиссией видам экономической деятельности<sup>1</sup>; (2) организации, которые включены в перечень СОО, утверждаются той

<sup>1</sup> Код ОКВЭД должен содержаться в ЕГРЮЛ по состоянию на 01.03.2020.

же комиссией; (3) организации, включенные в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента от 4 августа 2004 г. № 1009 [22]. Присутствие в перечне СОО означало мораторий на банкротство по заявлению кредиторов сроком на 6 мес.

Данный инструмент соответствует европейским антикризисным подходам к урегулированию имущественных вопросов [33]. Однако положение о рестрикции права на признание несостоятельности до начала кризиса различное. Российский подход отличается от германо-французского и схож с испанским, когда процедура о банкротстве не должна заявляться кредитором во время моратория. Эта норма может стать «почвой» для злоупотреблений со стороны проблемных организаций и повысить риски кредиторов [36]. Можно отметить недостаточность установленного срока моратория, для компаний он действовал до 07.01.2021 г.

Предоставление льготных кредитов для поддержания оборотных средств организаций и сохранения рабочих мест (за счет субсидирования ставок кредитных организаций) стало специальной мерой поддержки в отношении СОО [19]. Снижение ключевой ставки Банка России, от которой зависел размер субсидии для льготного кредита, расширяло возможности кредитования (рис. 2). Кредитование предприятий стало не только важным с позиций экономики, но и одним из самых важных для повышения банковских доходов [35].

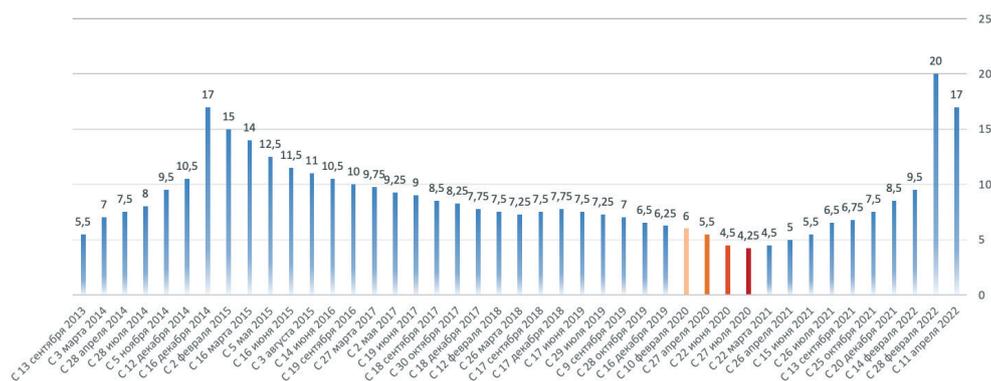


Рис. 2. Динамика ключевой ставки Банка России в 2013–2022 гг., %

Источник: составлено авторами на основе данных Банка России

Fig. 2. Dynamics of the key rate of the Bank of Russia in 2013–2022, %

Source: compiled by the authors based on data from the Bank of Russia

Субсидированный кредит имел следующие характеристики: цель — пополнение оборотных средств (по льготной процентной ставке); тело кредита исчислялось исходя из объема среднемесячной выручки СОО, скорректированной на среднемесячные показатели амортизационных расходов и чистой прибыли; плата за кредит исчислялась как ставка, не превышающая 5% годовых; срок — до 3 лет. Схема предоставления субсидированного кредита представлена на рис. 3.

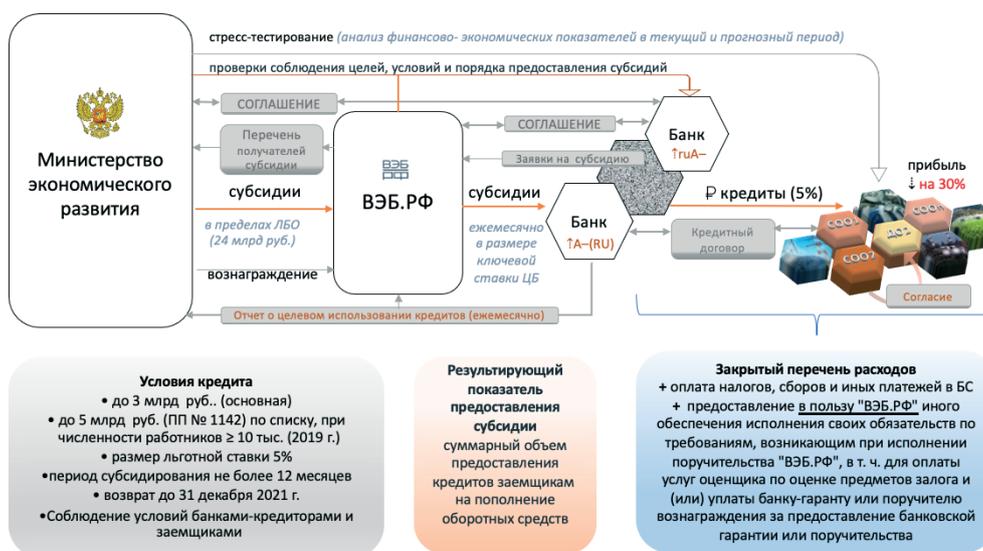


Рис. 3. Схема льготного кредитования системообразующих организаций с применением инструмента субсидирования процентных ставок

Fig. 3. Scheme of concessional lending to systemically important organizations using the instrument of subsidizing interest rates

Источник: составлено на основе положений Постановления Правительства Российской Федерации от 24.04.2020 № 582

Source: compiled based on the provisions of Decree of the Government of the Russian Federation dated 24 April 2020 No. 582

Первоначально срок был установлен в 1 год, но этот период с высокой вероятностью не позволил бы нуждающимся предприятиям восстановить производственные процессы на докризисном уровне. Расчетная ставка субсидированного кредита представлена в таблице 1. Общий объем субсидирования ограничивался лимитами бюджетных обязательств Министерства экономического развития Российской Федерации.

Таблица 1

Предельная расчетная ставка субсидированного кредита для системообразующих организаций

Table 1

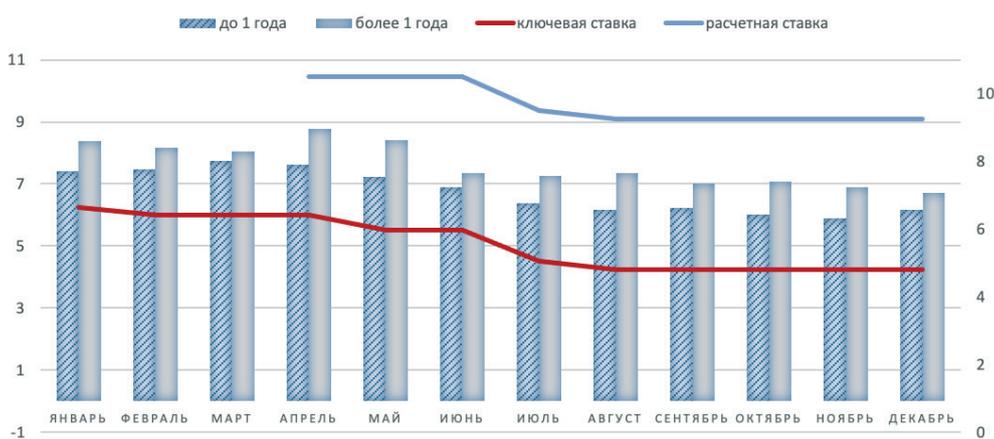
The marginal calculated rate of a subsidized loan for systemically important organizations

Год	Дата установления ключевой ставки	Размер ключевой ставки	Ставка по кредиту на срок субсидирования	Расчетная ставка (предельная)
2020	10 февраля	6	—	—
2020	27 апреля	5,5	5	10,5
2020	22 июня	4,5	5	9,5
2020	27 июля	4,25	5	9,25
2021	22 марта	4,5	—	—

*Источник:* рассчитано авторами на основе размера ключевой ставки Банка России и субсидируемой процентной ставки в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.04.2020 № 582 (Постановление № 582)

*Source:* calculated by the authors based on the key rate of the Bank of Russia and the subsidized interest rate in accordance with Decree of the Government of the Russian Federation No. 582 dated 24 April 2020 (Resolution No. 582)

При этом средневзвешенные процентные ставки, выдаваемые юридическим лицам в 2020 г. в руб., были меньше предельной расчетной ставки (рис. 4).



*Рис. 4.* Динамика средневзвешенных процентных ставок юридическим лицам, ключевой ставки Банка России, предельной расчетной ставки кредитования СОО в 2020 г., %

*Fig. 4.* Dynamics of weighted average interest rates for legal entities, the key rate of the Bank of Russia, the maximum calculated lending rate for COO in 2020, %

*Источник:* составлено авторами на основе данных Банка России, исследования банковского сектора в 2020 г. (URL: <https://www.banki.ru/news/research/?id=10943188>)

*Source:* compiled by the authors based on data from the Bank of Russia, banking sector survey in 2020 (<https://www.banki.ru/news/research/?id=10943188>)

Кредитная политика банков характеризовалась в этот период снижением ставок по выдаваемым кредитам, однако в апреле и мае отмечалось повышение средневзвешенных ставок. Возможными причинами могли быть неопределенность, вызванная пандемическими ограничениями, а также незнание масштабов мер государственной поддержки экономики.

По окончании действия субсидированной ставки, ставка по кредиту может оказаться выше средневзвешенной ставки. При этом как минимум 15,6% крупных компаний нуждались в кредитных ресурсах, это подтверждают данные о реструктуризации займов, большой объем которых пришелся на сферу нефте- и газодобычи, производства нефтепродуктов и металлургии, торговли углеводородами, коммерческой недвижимости, лизинга и сельского хозяйства [14].

Критерии для реализации механизма предоставления субсидированного кредита представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Механизм предоставления субсидированного кредита для системообразующих организаций**

Table 2

**Subsidized loan mechanism for systemically important organizations**

Критерии	Начальные условия/показатели	Уточнение показателей
1	2	3
Параметры кредита	<ul style="list-style-type: none"> <li>– размер не более 3 млрд руб.</li> <li>– срок до 12 мес.</li> <li>– ставка на период субсидирования — 5%</li> </ul>	Срок продлен до 36 мес. Размер увеличивается до 5 млрд руб. при определенных условиях, в том числе по если среднесписочная численность работников не менее 10 тыс. чел.
Общие критерии СОО	<ul style="list-style-type: none"> <li>– включено в перечень СОО</li> <li>– относится к выделенным отраслям (53 отрасли)</li> <li>– превышены минимальные отраслевые показатели</li> <li>– соответствует дополнительным критериям</li> <li>– не участвует в иной программе с льготной ставкой</li> <li>– проведено стресс-тестирование</li> </ul>	Отменено в 2022 г. требование по проведению стресс-тестирования
Ответственность перед бюджетом СОО	<ul style="list-style-type: none"> <li>– отсутствуют недоимки по обязательным платежам в бюджет в сумме более 10 тыс. руб.</li> <li>– отсутствуют просроченная задолженность по возврату субсидий из федерального бюджета</li> </ul>	
Регистрация и ведение деятельности СОО	<ul style="list-style-type: none"> <li>– не является иностранным юридическим лицом</li> <li>– не имеет доли «оффшорного» иностранного участия в уставном капитале более 50%</li> <li>– не реорганизуется, не ликвидируется, деятельность не приостанавливается</li> <li>– процедура банкротства не запущена</li> </ul>	С 2023 г. меры государственной поддержки не будут распространяться на организации, если 25% и более капитала принадлежат «оффшорным» акционерам
Результаты деятельности СОО	<ul style="list-style-type: none"> <li>– выручка в период 01.04.2020-30.06.2020 сократилась на 30% и более относительно 2019 г. (для отдельных групп — 20% и более)</li> <li>– сохранено не менее 90% численности работников в течение периода субсидирования (расчет на 01 мая 2020 г.)</li> <li>– кредит с льготной ставкой не использован на рефинансирование займов</li> </ul>	

Окончание таблицы 2

Table 2 (end)

1	2	3
Получатели субсидии (кредитные организации)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– не является иностранным юридическим лицом</li> <li>– не имеет доли «оффшорного» иностранного участия в уставном капитале более 50</li> <li>– не реорганизуется, не ликвидируется, деятельность не приостанавливается</li> <li>– процедура банкротства не запущена</li> <li>– кредитный рейтинг не ниже А-(RU) от АКРА или ruA- от Эксперт РА</li> </ul>	

*Источник:* составлено авторами на основе положений Постановления № 582, Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.05.2020 № 712, от 16.07.2020 № 1066, от 06.03.2022 № 296, Федерального закона от 29.11.2021 № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 г.»

*Source:* compiled by the authors based on the provisions of Decree No. 582, Decree of the Government of the Russian Federation No. 712 dated 20 May 2020, No. 1066 dated 16 July 2020, No. 296 dated 6 March 2022, Federal Law No. 384-FZ dated 29 November 2021 “On amendments to the Budget Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation and establishing the specifics of the execution of the budgets of the budget system of the Russian Federation in 2022”

Критерии, которым должны соответствовать СОО (таблица 2), распространялись и на их дочерние организации. Некоторые исследователи обосновывали более жесткие ограничения для вхождения в список системообразующих организаций и получения поддержки для юридических лиц с долей прямого или косвенного иностранного участия в уставном капитале более 25% [8], с 2023 г. данное требование ужесточено и порог иностранного участия снижен до 25%.

Стимулирование банков к использованию данного инструмента предполагалось с использованием следующего механизма — при недостижении объема выданных кредитов в 400 млрд руб. до конца 2020 г., полученные банками субсидии должны быть возвращены в федеральный бюджет. Фактически в 2020 г. объем заимствований составил 238 млрд руб. (59,5 % от планируемого объема). Заключено 319 кредитных договоров по усредненной ставке — 2,6% [31]. При этом Сбербанк открывал компаниям кредитные линии пополнения оборотных средств [5] с ограничением объема в 20,7 млн руб.

В третьем квартале 2020 г. прирост кредитного портфеля банков стал смещаться в сторону системнозначимых организаций, кредитование осуществляли одиннадцать ведущих банков. В августе почти весь объем кредитов обеспечил единственный банк для заемщиков из сырьевого сектора. В сентябре-октябре, по данным Банка России, кредитный рост полностью обеспечили заимствования

со стороны системообразующих организаций в основном нефтегазового сектора, электроэнергетики и розничной торговли.

Однако, проведенный опрос использования целевой поддержки показал, что только чуть более 18% СОО смогли использовать субсидированные кредиты (и это была единственная мера) поддержки, государственные гарантии по кредитам оказались не востребованными ни одной организацией, участвующей в опросе [15].

Помимо корректировки условий предоставления субсидированного кредита для системообразующих организаций в 2022 г. были скорректированы и другие меры поддержки СОО (таблица 3).

Таблица 3

**Меры поддержки системообразующих организаций, предусмотренные в 2020 и 2022 гг.**

Table 3

**Measures to support systemically important organizations provided for in 2020 and 2022**

Постановление 651 [25] (действие с 11.05.2020 до 06.03.2022)	Постановление 296 [23] (с 07.03.2022)
Субсидии по ч. 1 ст. 78 БК РФ для финансового обеспечения (возмещения) затрат на производство (реализацию) товаров, работ, услуг (в соответствии с Правилами предоставления субсидий)	Действует («в 2020 г.» заменено на «в 2022 г.»)
Отсрочка (рассрочка) по уплате налогов и авансовых платежей (в соответствии с Правилами [21])	Исключено
Государственные гарантии по кредитам, облигационным займам на основную производственную деятельность, капитальные вложения, гашение прежних кредитов (в соответствии с Порядком [24])	Действует

Таким образом, в рамках государственной поддержки СОО не предусматриваются в 2022 г.: отсутствие рассрочки (по графику) или отсрочки (доля ставки) по уплате налогов, авансовых платежей по налогам (при этом перечень оснований закреплен п. 2 ст. 64 НК РФ, но на СОО не распространяется); прекращение действия банковских гарантий; отсутствие возможности рефинансирования ранее полученных кредитных средств по льготной процентной ставке. При этом расширяется модель гарантийной поддержки в виде поручительств от ВЭБ.РФ на весь крупный бизнес в объеме до 50% кредита, не только на цели пополнения оборотных средств, но и на поддержку импортных операций и инвестиционных проектов. Однако востребованность данной поддержки остается открытой.

При субсидированном кредитовании отказ от стресс-тестирования (проводилось Минэкономразвития России), с одной стороны, облегчит доступность государственной поддержки. Однако кредитные организации могут столкнуться с неоднозначным пониманием того, как распределяются риски между банками

и государством, и впоследствии обращаться за дополнительными компенсационными мерами по принятым решениям выдачи льготных кредитов.

С другой стороны, требуется проведение анализа финансовой устойчивости организаций для оценки эффективности мер поддержки. Представляется целесообразным оценивать положение системообразующих организаций с позиций ключевых заинтересованных сторон [16, 17, 34]. Это позволит выработать индивидуальные рекомендации по повышению эффективности управления финансами компании в комплексе с интересами стейкхолдеров и государства как источника мер поддержки.

Основными ограничениями для получения государственной поддержки являются: несоответствие требованиям и критериям (снижение доходности, показатели финансово-хозяйственной деятельности, оптимизация расходов; несоответствие доле участия иностранных капиталов; недоимки по платежам в бюджет и просроченная задолженность по возврату субсидий); высокие административные издержки; сложность процедуры; законодательная неурегулированность в отношении групп компаний или холдингов [10].

Крупнейшие и системообразующие предприятия, как правило, более прибыльны, и с большей вероятностью получают доступ к значительным кредитным линиям, поэтому могут оказаться в выигрыше, если они были на грани банкротства (с учетом введенного моратория на банкротство).

Таким образом, малые и средние предприятия могут оказаться более уязвимы, чем системообразующие организации, которым доступны внешние источники финансирования (банковский кредит и рыночный долг). Для сравнения, после учета всех мер финансовой поддержки крупных корпораций, которые испытывали потребности в ликвидности, — только 3,9%, в собственном капитале — 6,9%, а доля малых и средних предприятий с дефицитом ликвидности и собственного капитала составила около 12,2% и 16,2% соответственно.

При этом, в условиях кризиса вероятность новых случаев неплатежеспособности возрастает. Организации в посткризисный период могут оказаться в одной из трех групп [37]:

- частная жизнеспособность (текущая прибыль превышает стоимость возмещения по кредиту) и платежеспособность (текущая прибыль превышает текущий долг);
- нежизнеспособность и, следовательно, неплатежеспособность;
- жизнеспособность, но из-за шока организация становится неплатежеспособной и, следовательно, нуждается в реструктуризации долга.

Внедрение упрощенных программ реструктуризации и рефинансирования субсидированных кредитов может стимулировать компании к продолжению работы.

В период кризиса классические инструменты поддержания ликвидности требуют обновленных механизмов поддержки с учетом отраслевого подхода и адресности. Источником дополнительной помощи могли бы стать нераспределенные объемы правительственного резервного фонда, которые в 2018 г.

составили 99,2 млрд руб., в 2019 г. — 169,4 млрд руб., в 2020 г. — 410,6 млрд руб. Лидерами по неисполнению назначений резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2020 г. оказались Минстрой России — 29,5 млрд руб. и Минздрав России — 16 млрд руб. [7]. Эти средства могли быть использованы на важные направления поддержки населения и развития экономики. Возможности использования различных источников и мер поддержки связаны с необходимостью тщательного анализа потребностей организаций и качественного планирования бюджетных назначений.

Также следует уточнить критерии включения организаций в перечень СОО, выделив отдельные группы, например, градообразующие организации и предприятия, роль которых в экономике отдельных территорий совершенно особая.

### **Заключение**

Обобщив выводы исследований и практику поддержки системообразующих организаций, можно констатировать, что формат данного реестра организаций нуждается в пересмотре, поскольку в него включаются полноценные группы предприятий, выделяемые исходя из особой отраслевой или социально-экономической роли. Кроме того, меры поддержки в большей степени напрямую не увязываются со статусом системообразующих организаций (за исключением субсидированных кредитов и целевых субсидий).

Системообразующие организации с большей вероятностью могли получить доступ к кредитам, а те из них, которые находились на грани — могли бы предупредить невозможность выполнения обязательств с учетом введенного моратория на банкротство. Заемщики из других групп, даже более пострадавшие, могли столкнуться с нежеланием банков кредитовать их в кризис, при отсутствии должного статуса.

Категория системообразующих организаций в настоящий момент имеет спорные критерии формирования и способна нарушить конкурентную среду. Целесообразно восстановить статус системообразующих организаций как группы предприятий национального масштаба для выделения поддержки, поскольку эта категория имеет понятные характеристики. Особое место в структуре организаций должны занимать градообразующие организации, банкротство которых нарушит социально-экономический баланс отдельной территории. При использовании отраслевого подхода организации могут получать государственную поддержку в рамках комплекса отраслевых мер поддержки.

Обязательное условие группировки предприятий и мер поддержки требует постоянного мониторинга за состоянием компаний и динамикой их показателей с учетом изменений внешних и внутренних факторов. При этом проведение мониторинга будет распределено между федеральным ведомством и субфедеральными ведомствами, заинтересованными в объективной оценке состояния организации и полученных эффектов.

Выделение субсидий для субсидирования процентной ставки по кредитам поддерживало ликвидность у организаций в ситуации массового снижения

выручки. Однако реальный спрос на кредиты со стороны системообразующих организаций оказался меньше прогнозного, что свидетельствует о недостаточно проработанной оценке данной меры, а также об условиях кредитования, не отвечающих потребностям организаций или группы организаций. С другой стороны, в структуре выдачи при снижении среднего объема фиксировался прирост количества кредитов, что подтверждает востребованность данной меры.

Субсидированные кредиты являются мерой поддержки организаций при необходимости восполнить оборотные средства, для банков — это один из источников компенсации дефицита ликвидности. При этом предельная ставка по субсидированным кредитам может оказаться выше средневзвешенной ставки, а после завершения льготного периода — значительно возрасти. Перспективной видится возможность рефинансирования и реструктуризации данных кредитов, установление предельной расчетной ставки на уровне средневзвешенной процентной ставки, а также увеличение максимальной суммы кредита на пополнение оборотных средств. Поддержка должна быть нацелена не на краткосрочное выживание организаций, а на вклад в их будущий рост при сохранении конкуренции.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисенко Н. А. Классификация и критерии отбора системообразующих предприятий Российской Федерации / Н. А. Анисенко // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2017. Т. 25. № 4. С. 534-542.
2. Балынин И. В. Финансовая поддержка отечественных производителей в контексте достижения национальных целей развития Российской Федерации: ключевые проблемы и предложения по их решению / И. В. Балынин // Вопросы инновационной экономики. 2022. Т. 12. № 1. С. 317-339.
3. Балынин И. В. Финансовые аспекты стимулирования инвестиционной активности в субъектах Российской Федерации / И. В. Балынин, О. В. Калашникова // Креативная экономика. 2021. Т. 15. № 5. С. 1995-2016.
4. Бессонова Е. Производительность и кредитование в период пандемии / Е. Бессонова, С. Попова, Н. Турдыева, А. Цветкова. 2020. URL: [https://www.cbr.ru/statichtml/file/117474/analytic\\_note\\_20201221\\_dip.pdf](https://www.cbr.ru/statichtml/file/117474/analytic_note_20201221_dip.pdf)
5. Договор об открытии не возобновляемой кредитной линии 55/8626/0003/1/1/030/20, между Публичным акционерным обществом «Сбербанк России» (ПАО Сбербанк) и Акционерным обществом «Калининградская пригородная пассажирская компания».
6. Доклад об экономике региона ЕЦА. Всемирный банк. Осень 2021. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36296/RUS-Fall-2021-ECA-EUUpdate-Competition-Firm%20Recovery-Post-COVID-19-opt.pdf>
7. Исполнение бюджета 2020. Счетная палата Российской Федерации. 2021. URL: <https://ach.gov.ru/audit/Itog-2020#expenditures>
8. Красинский В. В. Российские и международные методики оценки финансовой устойчивости системообразующих организаций и стратегических обществ / В. В. Красинский // Современное право. 2021. № 11. С. 50-60.

9. Красинский В. В. Совершенствование правовых мер государственной поддержки системообразующих организаций / В. В. Красинский // Современное право. 2022. № 1. С. 46-52.
10. МВФ. Российская Федерация. 2020. URL: <http://www.worldbank.org/en/country/russia>
11. Минэкономразвития России «Государственная поддержка системообразующих организаций». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90138/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90138/)
12. Назарова Э. Р. Корпоративная социальная ответственность градообразующей и системообразующей организации: анализ и направление развития / Э. Р. Назарова, А. Ю. Шеина, Л. С. Брусенцова // Сибирская финансовая школа. 2022. № 1. С. 130-137.
13. О мерах поддержки российской экономики во время пандемии. Часть I. Меры в фискальной сфере. Август 2020. URL: <https://www.rspp.ru/activity/analytics/o-merakh-podderzhki-rossiyskoy-ekonomiki-vo-vremya-pandemii-chast-i-mery-v-fiskalnoy-sfere/>
14. Обзор финансовой стабильности № 1 (18). IV квартал 2020 — I квартал 2021. URL: [http://www.cbr.ru/collection/collection/file/33327/ofs\\_21-1.pdf](http://www.cbr.ru/collection/collection/file/33327/ofs_21-1.pdf)
15. Оценка бизнесом финансовых мер поддержки в условиях распространения Covid-19. 20 ноября 2020. URL: <https://media.rspp.ru/document/1/2/f/2f69a65f9f28640b3d1872f0fb513d10.pdf>
16. Пионткевич Н. С. Диагностика финансовой устойчивости системообразующих промышленных организаций с позиции ключевых заинтересованных сторон / Н. С. Пионткевич // Финансовая экономика. 2022. № 3. С. 246-251.
17. Пионткевич Н. С. Место внутреннего управленческого консалтинга в процессе совершенствования финансово-хозяйственной деятельности организации / Н. С. Пионткевич, Е. Г. Шатковская // Фундаментальные исследования. 2020. № 12. С. 175-179.
18. Понкратов В. В. Налоговое стимулирование инвестиционной активности в России / В. В. Понкратов, Н. В. Кузнецов // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2017. № 11. С. 134-140.
19. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 г. системообразующим организациям на пополнение оборотных средств».
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 422.
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников».
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2022 № 296 «О внесении изменений в Правила отбора организаций, включенных в отраслевые перечни системообразующих организаций Российской экономики, претендующих на предоставление в 2020 г., мер государственной поддержки».
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2017 № 549 «О государственных гарантиях Российской Федерации по кредитам или облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на цели, установленные Прави-

- тельством Российской Федерации в рамках мер, направленных на решение неотложных задач по обеспечению устойчивости экономического развития».
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2020 № 651 «О мерах поддержки системообразующих организаций».
  26. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2020 № 696.
  27. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».
  28. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.04.2022 № 754.
  29. Постановления Правительства Российской Федерации от 24.04.2020 № 582.
  30. Постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2018 № 1764.
  31. Правительство продолжит выплату компенсаций за льготные кредиты, выданные в 2020 г. системообразующим предприятиям. 31 июля 2021. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo\\_prodolzhit\\_vyplatu\\_kompensaciy\\_za\\_lgotnye\\_kredity\\_vydannye\\_v\\_2020\\_godu\\_sistemoobrazuyushchim\\_predpriyatiyam.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_prodolzhit_vyplatu_kompensaciy_za_lgotnye_kredity_vydannye_v_2020_godu_sistemoobrazuyushchim_predpriyatiyam.html)
  32. Рассказова Н. В. Развитие малого бизнеса в США: характерные черты и тенденции / Н. В. Рассказова, Д. М. Цатурян // Актуальные вопросы современной экономики. 2019. Т. 1. № 3. С. 329-337.
  33. Улезко А. С. Мораторий на банкротство: ожидания должников и реальность / А. С. Улезко, А. Г. Филонович // Имущественные отношения в РФ. 2020. № 7 (226). С. 68-79.
  34. Akcigit U. Rising corporate market power emerging policy issues / U. Akcigit, W. Chen, F. J. Diez, R. A. Duval, Ph. Engler, J. Fan, Ch. Maggi, M. M. Tavares, D. A. Schwarz, I. Shibata, C. Villegas-Sánchez // IMF Staff Discussion Note. SDN 21/01. Washington, DC: International Monetary Fund, 15 March 2021.
  35. Albaz A. Setting up small and medium-size enterprises for restart and recovery / A. Albaz, T. Mansour, T. Rida, J. Shubert. McKinsey & Company. June 2020. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/setting-up-small-and-medium-size-enterprises-for-restart-and-recovery#>
  36. Bahillo J. How banks can reimagine lending to small and medium-size enterprises / J. Bahillo, F. Gerhard, A. Harlalka, A. Havas. McKinsey & Company. May 2022. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk-and-resilience/our-insights/how-banks-can-reimagine-lending-to-small-and-medium-size-enterprises>
  37. Blanchard O. A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns / O. Blanchard, T. Philippon, J. Pisani-Ferry. Peterson Institute for International Economics, 2020. 20 p.
  38. Duval R. Financial frictions and the great productivity slowdown / R. Duval, G. H. Hong, Y. Timmer // The Review of Financial Studies. 2020. No. 33 (2). Pp. 475-503. URL: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Financial-frictions-and-the-great-productivity-slowdown.pdf>
  39. Giroud X. Firm leverage, consumer demand, and employment losses during the great recession / X. Giroud, H. M. Mueller // The Quarterly Journal of Economics. 2017. Vol. 132. Iss. 1. Pp. 271-316. URL: [https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v\\_3a132\\_3ay\\_3a2017\\_3ai\\_3a1\\_3ap\\_3a271-316.html](https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v_3a132_3ay_3a2017_3ai_3a1_3ap_3a271-316.html)
  40. Kalemli-Ozcan S. Debt overhang, rollover risk, and corporate investment: Evidence from the European crisis / S. Kalemli-Ozcan, L. Laeven, D. Moreno // National Bureau of Eco-

- conomic Research, Inc. 24555. 2018. URL: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Debt-overhang-rollover-risk-and-corporate-investment.pdf>
41. Tyson L. Mishke. Productivity after the pandemic / L. Mishke Tyson. McKinsey & Company. April 2021. URL: <https://https://www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/productivity-after-the-pandemic>
42. Voice of small business in America: 2019 insights report [Электронный ресурс]. URL: <https://www.goldmansachs.com/citizenship/10000-smallbusinesses/US/2019-insights-report/report.pdf/>

Svetlana E. DEMIDOVA<sup>1</sup>

Tatyana A. BLOSHENKO<sup>2</sup>

UDC 336

### **ANALYSIS OF SUPPORT MEASURES FOR STRATEGIC ORGANIZATIONS DURING THE PANDEMIC\***

<sup>1</sup> Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor,  
Department of Public Finance, Faculty of Finance,  
Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

<sup>2</sup> Dr. Sci. (Econ.),  
Leading Research Fellow, Center for Financial Policy,  
Department of Public Finance, Faculty of Finance  
Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

#### **Abstract**

The article is devoted to an overview of measures to support backbone organizations during a pandemic. In this context, the issue has not been addressed in other studies. The peculiarities of the group of backbone organizations were a significant increase in their number, in the structure the largest share falls on the industrial sector, in the regional context — on the capital region. However, the status of backbone organizations is not sufficiently substantiated. The criteria for referring to this group are controversial and, at the same time, can be ignored by the decision of the government commission.

The measures of state support related to subsidizing bank loans provided to systemically important organizations, tax deferrals and other payments are being studied. The problems and risks for counterparties are indicated, due to the conditionality of the interest rate on loans. The main limitations for the use of support tools are given.

---

\* The study is carried out as part of applied research work, with the support of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

---

**Citation:** Demidova S. E., Bloshenko T. A. 2022. “Analysis of support measures for strategic organizations during the pandemic”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 160-181.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-160-181

---

We can conclude that the backbone status does not affect the composition of the support measures that a legal entity has the right to use. The advantage is that financial support is given priority. However, there is a possibility of disruption of the competitive environment as a result of this preference, as well as if the counterparty company is not subject to the moratorium on bankruptcy.

It is proposed to change the approach to grouping organizations for the purposes of state support, with the allocation of sectoral priority. The article critically assesses the relevance of the proposed measures. It is proposed to diversify them through the use of refinancing and restructuring of already received concessional loans.

### **Keywords**

Backbone organizations, government support, credit, subsidies, tax breaks, bankruptcy, pandemic.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-160-181**

### **REFERENCES**

1. Anisenko N. A. 2017. "Classification and selection criteria for backbone enterprises of the Russian Federation". Bulletin of RUDN University. Series: Economy, vol. 25, no. 4, pp. 534-542. [In Russian]
2. Balynin I. V. 2022. "Financial support of domestic producers in the context of achieving the national development goals of the Russian Federation: Key problems and proposals for their solution". Issues of Innovative Economics, vol. 12, no. 1, pp. 317-339. [In Russian]
3. Balynin I. V., Kalashnikova O. V. 2021. "Financial aspects of stimulating investment activity in the subjects of the Russian Federation". Creative Economy, vol. 15, no. 5, pp. 1995-2016. [In Russian]
4. Bessonova E., Popova S., Turdiyeva N., Tsvetkova A. 2020. Productivity and lending during the pandemic. [https://www.cbr.ru/statichitml/file/117474/analytic\\_note\\_20201221\\_dip.pdf](https://www.cbr.ru/statichitml/file/117474/analytic_note_20201221_dip.pdf) [In Russian]
5. Agreement on the opening of a non-revolving credit line 55/8626/0003/1/1/030/20 between Public Joint Stock Company Sberbank of Russia (PJSC Sberbank) and Joint Stock Company Kaliningrad Suburban Passenger Company. [In Russian]
6. Report on the economy of the ECA region. The World Bank. Fall 2021. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36296/RUS-Fall-2021-ECA-EUupdate-Competition-Firm%20Recovery-Post-COVID-19-opt.pdf> [In Russian]
7. Execution of the budget 2020. Accounts Chamber of the Russian Federation. 2021. <https://ach.gov.ru/audit/Itog-2020#expenditures> [In Russian]
8. Krasinsky V. V. 2021. "Russian and international methods for assessing the financial sustainability of backbone organizations and strategic companies". Modern Law, no. 11, pp. 50-60. [In Russian]
9. Krasinsky V. V. 2022. "Improving the legal measures of state support of backbone organizations". Modern Law, no. 1, pp. 46-52. [In Russian]
10. IMF. Russian Federation. 2020. <http://www.worldbank.org/en/country/russia> [In Russian]

11. Ministry of Economic Development of Russia “State support of backbone organizations”. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90138/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90138/) [In Russian]
12. Nazarova E. R., Sheina A. Yu., Brusentsova L. S. 2022. “Corporate social responsibility of a city-forming and system-forming organization: Analysis and direction of development”. Siberian Financial School, no. 1, pp. 130-137. [In Russian]
13. On measures to support the Russian economy during a pandemic. Part I. Measures in the fiscal sphere. August 2020. <https://www.rspp.ru/activity/analytics/o-merakh-podderzhki-rossiyskoy-ekonomiki-vo-vremya-pandemii-chast-i-mery-v-fiskalnoy-sfere/> [In Russian]
14. Financial Stability Review. No. 1 (18). Q4 2020 — Q1 2021. [http://www.cbr.ru/collection/collection/file/33327/ofs\\_21-1.pdf](http://www.cbr.ru/collection/collection/file/33327/ofs_21-1.pdf) [In Russian]
15. Evaluation by business of financial support measures in the context of the spread of Covid-19. 20 November 2020. <https://media.rspp.ru/document/1/2/f/2f69a65f9f28640b3d1872f0fb513d10.pdf> [In Russian]
16. Piontkевич N. S. 2022. “Diagnostics of the financial sustainability of system-forming industrial organizations from the position of key stakeholders”. Financial Economics, no. 3, pp. 246-251. [In Russian]
17. Piontkевич N. S., Shatkovskaya E. G. 2020. “Place of internal management consulting in the process of improving the financial and economic activities of the organization”. Fundamental Research, no. 12, pp. 175-179. [In Russian]
18. Ponkratov V. V., Kuznetsov N. V. 2017. “Tax incentives for investment activity in Russia”. Bulletin of the University (State University of Management), no. 11, pp. 134-140. [In Russian]
19. Decree of the Government of the Russian Federation “On Approval of the Rules for Providing Subsidies from the Federal Budget to Russian Credit Institutions to Compensate for Lost Income on Loans Issued in 2020 to Systemically Important Organizations for Working Capital Replenishment”. [In Russian]
20. Decree of the Government of the Russian Federation No. 422 dated 2 April 2020. [In Russian]
21. Decree of the Government of the Russian Federation No. 409 dated 2 April 2020 “On measures to ensure the sustainable development of the economy”. [In Russian]
22. Decree of the Government of the Russian Federation No. 428 dated 3 April 2020 “On the introduction of a moratorium on initiating bankruptcy cases at the request of creditors in relation to individual debtors”. [In Russian]
23. Decree of the Government of the Russian Federation No. 296 dated 6 March 2022 “On Amendments to the Rules for Selecting Organizations Included in the Sectoral Lists of Systemically Forming Organizations of the Russian Economy Applying for State Support Measures in 2020”. [In Russian]
24. Decree of the Government of the Russian Federation of 10 May 2017 No. 549 “On state guarantees of the Russian Federation for loans or bonded loans attracted by legal entities for the purposes established by the Government of the Russian Federation as part of measures aimed at solving urgent tasks to ensure the sustainability of economic development”. [In Russian]
25. Decree of the Government of the Russian Federation dated 10 May 2020 No. 651 “On measures to support systemically important organizations”. [In Russian]
26. Decree of the Government of the Russian Federation dated 16 May 2020 No. 696. [In Russian]
27. Decree of the Government of the Russian Federation No. 409 dated 2 April 2020 “On measures to ensure the sustainable development of the economy”. [In Russian]

28. Decree of the Government of the Russian Federation No. 754 dated 26 April 2022. [In Russian]
29. Decree of the Government of the Russian Federation of 24 April 2020 No. 582. [In Russian]
30. Decree of the Government of the Russian Federation of 30 December 2018 No. 1764. [In Russian]
31. The government will continue to pay compensation for soft loans issued in 2020 to systemically important enterprises. 31 July 2021. [https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo\\_prodolzhit\\_vyplatu\\_kompensaciy\\_za\\_lgotnye\\_kredity\\_vydannye\\_v\\_2020\\_godu\\_sistemoobrazuyushchim\\_predpriyatiyam.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_prodolzhit_vyplatu_kompensaciy_za_lgotnye_kredity_vydannye_v_2020_godu_sistemoobrazuyushchim_predpriyatiyam.html) [In Russian]
32. Rasskazova N. V., Tsaturyan D. M. 2019. "Development of small business in the USA: Characteristics and trends". *Actual Issues of Modern Economics*, vol. 1, no. 3, pp. 329-337. [In Russian]
33. Ulezko A. S., Filonovich A. G. 2020. "Moratorium on bankruptcy: expectations of debtors and reality". *Property Relations in the Russian Federation*, no. 7 (226), pp. 68-79. [In Russian]
34. Akcigit U., Chen W., Diez F. J., Duval R. A., Engler Ph., Fan J., Maggi Ch., Tavares M. M., Schwarz D. A., Shibata I., Villegas-Sánchez C. 2021. "Rising corporate market power emerging policy issues". IMF Staff Discussion Note. SDN 21/01. Washington, DC: International Monetary Fund.
35. Albaz A., Mansour T., Rida T., Shubert J. 2020. Setting up small and medium-size enterprises for restart and recovery. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/setting-up-small-and-medium-size-enterprises-for-restart-and-recovery#>
36. Bahillo J., Gerhard F., Harlalka A., Havas A. 2022. How banks can reimagine lending to small and medium-size enterprises. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk-and-resilience/our-insights/how-banks-can-reimagine-lending-to-small-and-medium-size-enterprises>
37. Blanchard O., Philippon T., Pisani-Ferry. 2020. A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns. Peterson Institute for International Economics. 20 p.
38. Duval R., Hong G. H., Timmer Y. 2020. "Financial frictions and the great productivity slowdown". *The Review of Financial Studies*, no. 33 (2), pp. 475-503. <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Financial-frictions-and-the-great-productivity-slowdown.pdf>
39. Giroud X., Mueller H. M. 2017. "Firm leverage, consumer demand, and employment losses during the great recession". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 132, iss. 1, pp. 271-316. [https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v\\_3a132\\_3ay\\_3a2017\\_3ai\\_3a1\\_3ap\\_3a271-316.html](https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v_3a132_3ay_3a2017_3ai_3a1_3ap_3a271-316.html)
40. Kalemli-Ozcan S., Laeven L., Moreno D. 2018. "Debt overhang, rollover risk, and corporate investment: Evidence from the European crisis". Bureau of Economic Research, Inc. 24555. <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Debt-overhang-rollover-risk-and-corporate-investment.pdf>
41. Tyson L. Mishke. 2021. Productivity after the pandemic. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/productivity-after-the-pandemic>
42. Voice of small business in America: 2019 insights report [Electronic resource]. <https://www.goldmansachs.com/citizenship/10000-smallbusinesses/US/2019-insights-report/report.pdf>

Алиас Даурович БАРЦИЦ<sup>1</sup>

УДК 364.057

## ОБЗОР И ОЦЕНКА МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И В РОССИИ В УСЛОВИЯХ COVID-19\*

<sup>1</sup> аспирант Департамента общественных финансов Финансового факультета  
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации» (Москва)  
alias.barcic@mail.ru; ORCID: 0000-0002-1375-0041

### Аннотация

Принятые меры социальной политики в зарубежных странах в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 являются предметом исследования статьи. Помимо этого, затрагивается и опыт Российской Федерации.

В статье описывается один из важных рисков в постпандемийный период — риск социальной сферы, в число которых входят риски здравоохранения, риски безработицы, риски социального дистанцирования, демографические риски и другие.

Целью статьи является теоретическое исследование государственной поддержки граждан в условиях COVID-19 через рассмотрение социальной политики.

В статье описываются также ответные меры по борьбе с вышеназванными рисками социальной сферы. Выделяется особое внимание мерам, направленным

---

\* Статья выполнена под научным руководством Тюриной Юлии Габдрашитовны — доктора экономических наук, доцента, профессора Департамента общественных финансов, Финансовый университет при Правительстве РФ (г. Москва)

---

**Цитирование:** Барциц А. Д. Обзор и оценка мер социальной политики в зарубежных странах и в России в условиях COVID-19 / А. Д. Барциц // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 182-197.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-182-197

---

на поддержку занятости, сохранения рабочих мест и трудовых отношений между работодателем и работниками.

Приводятся примеры зарубежных стран в рамках проводимой бюджетной политики в целях реализации задачи по социальной защищенности своих граждан. Делается вывод о схожести проводимой социальной политики как в Российской Федерации, так и зарубежных странах.

#### **Ключевые слова**

Социальная сфера, социальная политика, социальная защита, государственная поддержка, COVID-19, Великая изоляция, пандемия, риски социальной сферы, занятость.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-182-197**

#### **Введение**

Как известно, 2020 г. характеризовался появлением пандемии коронавируса (COVID-19), называемой Великой изоляцией. Пандемия коронавируса по своим размерам и последствиям не похожа ни на один другой прошедший кризис, а мировая экономика переживает худший спад со времен Великой депрессии [8, с. 1854]. Великая изоляция привела к тому, что в 2020 г. правительствами как зарубежных стран, так и Российской Федерацией были предприняты меры государственной поддержки в различных направлениях финансовой политики (бюджетно-налоговой, денежно-кредитной). Конечно же, основная задача этих мер сводилась к защите своих граждан от последствий COVID-19 путем реализации системы и программ социальной защиты граждан, политики занятости, защиты трудовых отношений.

Государственная поддержка в странах характеризовалась проведением мер чрезвычайного характера, предусматривала решение задач по охране здоровья граждан, поддержке занятости и покупательной способности, сохранению бизнеса. При этом поддержка осуществлялась как на федеральном, так и региональных уровнях, финансируя расходы из соответствующих бюджетов. Федеральные и региональные пакеты мер сводились как к прямой, так и косвенной поддержке граждан и домохозяйств.

Известно, что социальная сфера и решение сопутствующих с этой сферой вопросов являются основополагающими и ставятся выше остальных вопросов [2, с. 456]. На современном этапе для всех стран, ставящих перед собой задачу социальной защищенности своих граждан, характерны защита и поддержка своего населения, благодаря чему обеспечивается экономический рост и повышение финансового потенциала через повышение уровня занятости, спада безработицы, поступления финансовых ресурсов в бюджетную систему.

К основным элементам социальной сферы относятся следующие (структуры социальной сферы):

- 1) отрасль образования;

- 2) отрасль здравоохранения;
- 3) социальная защита граждан.

Вышеупомянутые элементы социальной сферы являются базовыми. При этом существуют и другие элементы, к которым можно отнести занятость населения, физическая культура и спорт, отрасль туризма [2, с. 457].

Как было упомянуто ранее, федеральные и региональные пакеты мер сводились как к прямой, так и к косвенной поддержке граждан и домохозяйств (рис. 1).



*Рис. 1.* Примеры пакета мер государственной поддержки граждан и домохозяйств в условиях Великой изоляции

*Fig. 1.* Examples of a package of state support measures for citizens and households in conditions of Great isolation

При этом проведенный анализ зарубежных стран и Российской Федерации, который будет представлен в дальнейшем, показал, что помимо стандартных мер поддержки в социальной сфере имеют место быть и иные мероприятия, к которым можно отнести:

- (а) создание специфических условий (требований) для поддержки занятости отдельных групп населения;
- (б) поддержка коренных народов;
- (в) выплата компенсаций или пособий и др.

## Методы

Исследование и изучение основ социальной защиты, а также мер социальной политики правительств государств во времена Великой изоляции играет огромное значение в развитии социально-экономического положения страны, системы социальной защиты, чтобы понять, какие методы являются наиболее правильными, существенными и действенными.

В данной статье рассматриваются риски социальной сферы во время COVID-19, социальная поддержка граждан и бизнеса в условиях COVID-19 в отдельных странах, а также опыт Российской Федерации в борьбе с последствиями Великой изоляцией. Исследование построено на анализе социальной политики и защиты граждан как зарубежных стран, так и России в рамках затяжного кризиса – пандемии коронавируса. Методической базой исследования статьи выступили методы анализа, систематизации.

Проведенный анализ выявил различия между странами в отношении самого содержания пакета мер социальной защиты; страны располагали рисками социальной сферы. Описанные в статье меры социальной защиты направлены борьбу с последствиями рисков социальной сферы, сохранив тем самым на должном уровне социальную защищенность.

### Результаты исследования и их обсуждение

#### *Риски социальной сферы во время пандемии COVID-19*

Экономика в постковидный период характеризуется появлением негативных явлений и процессов, которые могут в течение этого периода действия возрастать. Постковидная экономика характеризуется появлением определенных рисков во всех сферах государственной финансовой политики, в том числе и социальной политике.

Под рисками в экономике понимается вероятность наступления событий с негативными последствиями или событие, вследствие которого изменяются финансовые результаты деятельности экономического субъекта. Также риски понимаются как случаи, которые могут подрывать развитие и восстановление как мировой экономики, так и экономики отдельной страны [8, с. 1854].

В качестве одной группы рисков в постковидной экономике выступает группа рисков, связанная с социальной сферой, включающая в себя систему здравоохранения и систему социальной защиты граждан в целом. К рискам социальной сферы относятся риски, представленные на рис. 2.

Риски в области здравоохранения привели меры в области общественного здравоохранения, которые позволили быстро сдержать распространение заболевания, также обеспечили более раннее и безопасное снятие ограничительных мер, восстановление уверенности и оживление экономики, что позволило снизить общие социальные и бюджетные издержки.

Адресные денежные трансферты имели жизненно важное значение для бедных, которые тратили их на товары первой необходимости. Аналогичным образом, пособия по безработице поддержали необходимый уровень потребления людей, потерявших работу.

Также в эту группу рисков стоит отнести демографические риски. Эпидемиологическая ситуация, связанная с распространением COVID-19, оказала существенное негативное влияние на демографическую структуру населения как во всем мире, так и в Российской Федерации.



Рис. 2. Риски социальной сферы в условиях COVID-19

Fig. 2. Risks of the social sphere in the conditions of COVID-19

Перечисленные риски социальной сферы имеют способность нанести еще более серьезный ущерб экономике. Как правило, риски в сфере здравоохранения являются более негативными, т. к. из-за их появления образуются вышеназванные риски, т. е. они являются основополагающими и базовыми рисками, появление которых спровоцировала пандемия коронавируса.

Риски социальной сферы составляют важную группу рисков, поскольку, по мнению авторов, являются базовыми и основополагающими, последствия которых отражаются и на других видах рисков, потому что они связаны с системой здравоохранения, изоляцией, новыми заболеваниями, вакцинацией. Иными словами, эти риски связаны с прямой защитой государства своих граждан.

Великая изоляция дала понять, что существуют значительные различия стран в финансовых возможностях и способностях расходовать средства на защиту своего населения. Отчасти эта способность определяется бюджетными возможностями стран, а также уровнем долга государственного и частного сектора. В связи с этим из-за ограниченных возможностей бюджета странам необходимо осуществлять анализ преимуществ, издержек и рисков мер данной поддержки.

#### *Социальная поддержка граждан и бизнеса в условиях COVID-19 в отдельных странах*

Государственная поддержка граждан в условиях COVID-19 в Бельгии предусматривала следующее:

1) система временной безработицы принимала расширенный масштаб, цель которой сводилась к сохранению покупательной способности и занятости граждан;

- 2) продление продолжительности отпуска по уходу за ребенком;
- 3) предоставление гранта центрам общественного благосостояния (для оказания продовольственной помощи и др.

Меры социальной политики в Бельгии предусматривали действия Правительства в отношении условий сохранения занятости в необходимых и важных отраслях для государства. Одной из особенностей стало разрешение на заключение трудовых контрактов между студентами и работодателями, при этом не было ограничений по продолжительности рабочего времени. Также в целях сохранения рабочих мест и рабочей силы имели место случаи, когда работодатели обменивались работниками своих фирм между другими работодателями в случае сохранения следующих условий:

- а) непринудительная основа (добровольность со стороны работников);
- б) обязательное сохранение оплаты труда, равной труду по основному месту работы (первоначальному работодателю).

Введение необлагаемых налогами ваучеров (в среднем около 300 евро) преследовали цель сохранения покупательной способности граждан и, соответственно, экономической активности в тех отраслях, где последствия пандемии сказались наибольшим худшим образом. Данные ваучеры на потребление предоставлялись работникам на приобретение товаров, услуг в таких отраслях, как гостиничный бизнес, общепит, сфера культуры и др.

Для поддержания доходной части граждан, у которых доход был ниже прожиточного минимума в стране, была введена дополнительная выплата. Также такая доп. выплата была предусмотрена и для лиц с ограниченными возможностями. Размер такой выплаты был равен 50 евро.

Также в Бельгии были реализованы и иные меры поддержки своих граждан в условиях Великой изоляции. Так, например, удаленная (дистанционная) работа принимала расширенный формат. При этом стоит отметить, что такой формат работы был характерен для многих стран, в том числе и для Российской Федерации.

Условия удаленной работы для бельгийских работников предусматривали, что во время данного кризиса работник имел право на получение пособия, размер которого мог составлять до 127 евро в месяц. Цель пособия — «достичь баланса между работой и личной жизнью». Так, получатель пособия мог направить денежные средства на покрытие жизненно важных расходов (жилищных услуг, офисных товаров, оборудования для «домашнего офиса», а также других необходимых товаров, которые способствовали созданию рабочей обстановке в домашних условиях)

Описывая меры социальной политики в Австралии, более подробно целесообразно стоит остановиться на системе поддержки сохранения рабочих мест (JobKeeper Payment).

Цель JobKeeper Payment как системы сохранения и поддержки занятости сводилась к помощи фирмам и некоммерческим организациям (далее — НКО), которые серьезно пострадали из-за последствий COVID-19. Помощь по системе JobKeeper

Payment предполагала обеспечение сохранения уровня заработка для австралийских работников. Результатом этой программы стало то, что работники сохранили свое рабочее место, свою заработную плату на должном уровне, т. е. свои доходы, а работодатели — своих работников на рабочих местах и избежали текучести кадров (появления безработицы в компаниях, на предприятиях и организациях).

Механизм системы JobKeeper Payment предусматривал следующую цепочку. Потенциальный работодатель, который столкнулся со снижением оборота из-за пандемии, получает субсидию за счет бюджетных средств. При этом важные условия:

1) работодатель обязан сохранить количество своих сотрудников, рабочих мест на предприятии;

2) гарантия со стороны работодателя о получении работником минимальной суммы, равной ставке выплаты по JobKeeper Payment (таблица 1).

Таблица 1

**Размер ставки выплаты по программе JobKeeper Payment в расчете на каждого получателя (в австралийских долларах)**

Table 1

**The amount of differentiated two-week payments under the JobKeeper program per each recipient (in Australian dollars)**

№	Категории реципиентов	30.03.2020-27.09.2020	28.09.2020-03.01.2021	04.01.2021-28.03.2021
1	Сотрудники (или правомочные участники бизнеса, которые активно занимались бизнесом), у которых общее количество рабочих часов и оплачиваемый отпуск или праздничные дни, составляют не менее 80 ч	1 500	1 200	1 000
2	Все другие правомочные сотрудники и участники бизнеса		750	650

Программа JobKeeper была доступна для работодателей, которые по состоянию на 01.03.2020 вели бизнес в Австралии или представляли собой НКО, осуществляющую деятельность в основном в Австралии, а также столкнулись со снижением оборота.

Рассмотрению подлежит и канадский опыт поддержки граждан, сохранения рабочих мест. Так, на государственном уровне был реализован следующий пакет мер. В первую очередь этот пакет мер состоял из материальной поддержки.

Например, посредством введения нового канадского пособия, подлежащего налогообложению, работники организаций, которые наибольшим образом пострадали от Великой изоляции (потеряли доход), получали материальную поддержку в размере 2000 канадских долларов. Пособие для работников предоставлялось раз в месяц и на срок до 4 мес.

Программа разделения работы, которая предусматривала специальные временные меры, также входила в пакет мер в Канаде. Программа Work-Sharing также была нацелена на сохранение устойчивости бизнеса и рабочей силы.

Инфографика по программе представлена на рис. 3.

В рамках этой программы работники имели право на получение пособия по страхованию занятости. Необходимым условием для работника стало то, что на добровольной основе он соглашался на сокращение продолжительности рабочего времени, а также на разделение работы с группой работников до того момента, пока предприятие не «выздоровеет».

К преимуществам программы Work-Sharing можно отнести:

- 1) исключение случаев по увольнению работников в период Великой изоляции;
- 2) сохранить на рабочих местах высококвалифицированных и необходимых для организации работников, при этом избегая расходов по переобучению новых сотрудников;
- 3) сохранение доходов и профессиональных для работников (сотрудников) предприятий и фирм.



Рис. 3. Характерные черты программы разделения работы (Work-Sharing), принятая в Австралии в целях избежания последствий COVID-19

Fig. 3. Characteristic features of the work-sharing program adopted in Australia in order to avoid the consequences of COVID-19

В таблице 2 приведены меры зарубежных стран по борьбе с безработицей, защитой населения, поддержанием уровня занятости в той или иной стране.

Так, цель системы временной безработицы в Бельгии сводилась к минимизации количества увольнений в ситуациях временного избытка рабочей силы; сохранению человеческого капитала и сохранению договорных отношений с работодателем.

Программа разделения работы в Канаде была нацелена на снижение текучести кадров и прогулов, на согласованное распределение рабочего времени и привлечение работников из числа лиц, не имеющих возможности работать полный рабочий день.

*Опыт Российской Федерации в борьбе с Великой изоляцией*

Целесообразно упомянуть и опыт Российской Федерации в борьбе с последствиями пандемии, поскольку эпидемиологическая ситуация, связанная с распространением COVID-19, оказала существенное негативное влияние на демографическую структуру населения как во всем мире, так и Российской Федерации.

Опыт Российской Федерации в целом, а также субъектов Российской Федерации (далее — СРФ) показывает, что в 2020-2021 гг. Правительством Российской Федерации были приняты меры по борьбе с пандемией, включая направление средств на выплаты медработникам, на реализацию территориальных программ обязательного медицинского страхования, на лекарства в амбулаторных условиях и прочие.

Таблица 2

**Меры социальной политики  
зарубежных стран в период  
COVID-19**

Table 2

**Measures of social policy of foreign  
countries in the period of COVID-19**

Меры стран в период пандемии	Бельгия	Австралия	Канада
Социальная защита работ- ников, выплаты и пособия населению	Продление продолжи- тельности отпуска по уходу за ребенком; заключение трудовых контрактов между сту- дентами и работодателя- ми, при этом отсутствие ограничений по продол- жительности рабочего времени; ваучеры на потребление (для поддержки покупа- тельной способности); доп. выплата (для лиц с доходом на уровне про- житочного минимума, инвалидов)	Расширение прав граждан на получение пособий по поддержке дохода; защита коренных на- родов (в рамках первич- ной медико-санитарной помощи)	Программа «Новые горизонты для по- жилых людей»; канадское чрезвы- чайное студенче- ское пособие; новый грант для обучения новым профессиональным навыкам; временная отсрочка выплаты процентов по студенческим и ученическим кредитам
Поддержка и сохранение занятости	Система временной безработицы (Temporary Unemployment Model)	Программа приобрете- ния профессиональных навыков ( <i>Job Trainer</i> ) Система поддержки со- хранения рабочих мест ( <i>JobKeeper Payment</i> )	Программа разделе- ния работы (Work- Sharing Program)

Стоит сказать, что для борьбы с демографическими проблемами и рисками, Россия как социальное государство, ставившее перед собой главную задачу сохранения жизни населения в целях повышения рождаемости на федеральном и региональном уровнях, предприняла масштабные меры финансовой поддержки для семей с детьми, а также женщинам в период беременности, которые также направлены на снижение риска возникновения бедности при рождении ребенка. Кроме того, усовершенствованы подходы к действующим мерам поддержки семей с детьми.

В период введения режима самоизоляции и социального дистанцирования во всех СРФ, что является следствиями распространения COVID-19, региональный бизнес сталкивался с новыми вызовами, граждане были вынуждены адаптироваться к новым реалиям.

Последствия Великой изоляции повлияли более, чем на 80% опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства из различных СРФ, о чем свидетельствует опрос малого и среднего бизнеса в период Великой изоляции, которая была проведена Агентством стратегических инициатив.

К наиболее пострадавшим от последствий COVID-19 отраслям и учреждениям можно отнести: учреждения общепита, гостиничный бизнес, организации, осуществляющие бытовые услуги, пассажирские перевозки. Конечно же, самой пострадавшей отраслью считается отрасль розничной и оптовой торговли, поскольку потери предприятий этой отрасли составляли более 80%.

В виду того, что вопросы поддержания благосостояния граждан, сохранения уровня их доходов и занятости, поддержания стабильности во всех сферах жизнедеятельности общества, а также поддержки малого и среднего предпринимательства, СРФ вводили свои региональные меры социальной и финансовой поддержки дополнительно к федеральным пакетам помощи.

Так, к мерам поддержки бизнеса, введенных региональными органами исполнительной власти, выделяются категории, представленные на рис. 4.

В виду того, что в СРФ может наблюдаться схожесть решений, которые предлагаются соответствующими органами власти в этом СРФ, исходя из разного финансово-экономического положения, отмечается разный уровень реализации этих мер.

Стоит сказать, что в Общенациональный план действий вошли также и меры, преследующие цель преодолеть последствия COVID-19. Система социальной защиты граждан показала, что появились пособия для семей с детьми (в возрасте до 8 лет), единовременные выплаты для детей и пенсионеров.

Помимо этого, в России были введены новые ежемесячные выплаты малоимущим семьям (выплата на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет); пособие единственному родителю на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет и пособие женщинам, вставшим на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности (с 2021 г.). Также размер действующих пособий был увеличен: пособие по уходу за первым ребенком до 1,5 лет для неработающих граждан и пособие по временной нетрудоспособности при уходе за ребенком в возрасте до 8 лет.



Рис. 4. Меры по борьбе с пандемией в СРФ

Fig. 4. Measures to combat the pandemic in the SRF

## Заключение

Проанализировав меры социальной политики в зарубежных странах, можно сделать вывод о наличии различий между странами в отношении самого содержания пакета мер, объемов его финансового обеспечения, а также сроках реализации тех или иных программ. При этом цель всех зарубежных пакетов мер сводилась, как это и полагает, к защите своих граждан, поддержке бизнеса, сохранению рабочего потенциала и рабочих мест.

Пандемия коронавируса COVID-19 дала понять, что существуют значительные различия стран в финансовых возможностях и способностях расходовать средства на защиту своего населения. Отчасти эта способность определяется бюджетными возможностями стран, а также уровнем долга государственного и частного сектора.

Подводя итоги о реализации пакета мер различных государств в отношении сохранения занятости и сокращения уровня безработицы, необходимо сделать вывод о следующем. Начиная с начала действия Великой изоляции зарубежные страны, а также Россия располагали огромным объемом рисков или рисками социальной сферы, о которых упоминалось ранее, в число которых входили и риски безработицы.

Так, бизнес характеризовался нехваткой ресурсов на осуществление своей деятельности или развитие своих направлений. Работодатели были вынуждены увольнять и сокращать своих сотрудников из-за невозможности оплачивать заработную плату за их непосредственную работу. Риск остаться без высоко-

квалифицированных и необходимых для организации работников имел место быть. Помимо этого, работодатели в кратчайшие сроки были вынуждены обратиться к «новым условиям выживания», разрабатывая необычные подходы к рабочим условиям через, в том числе, цифровые технологии, использование компьютерных возможностей, для того, чтобы остаться на рынке и быть конкурентоспособными.

При этом можно сказать, что опыт Российской Федерации по борьбе с последствиями Великой изоляции является высокоэффективным. Система социальной защиты и социальная политика в целом показали способность быстрого и гибкого реагирования настраиваться на возможное изменение мировой конъюнктуры и текущих реалий.

Помимо этого, способности социальной политики в России позволили быстро определять конкретные типы поддержки с учетом общей задачи по уменьшению бедности и сокращению безработицы в стране.

Цифровизация во всех возможных отраслях показала гибкость и продолжительность занятости, повышение доступности выплат, а также улучшение качества обслуживания.

В связи с этим можно сказать, что опыт России вполне можно было применять в зарубежных странах для преодоления последствий пандемии. При этом проведенный анализ показал, что в странах существуют одинаковые меры борьбы с этими самыми последствиями — субсидирование заработной платы, гранты, введение новых пособий, переобучение сотрудников и др.).

Именно меры социальной политики, которые мы описали, были направлены на то, чтобы уменьшить последствия рисков социальной сферы, сохранив тем самым на должном уровне социальную защищенность как граждан, чей доход ниже определенного правительством той или иной страны прожиточного минимума, так и работников различных организаций. Следовательно, вышеназванные меры нацелены на подготовку к безопасному и успешному снятию ограничительных мер, а также разработку мер бюджетной политики по созданию новых рабочих мест и недопущению повторения последствий затяжного кризиса.

Таким образом, для зарубежных стран и Российской Федерации в рамках рисков социальной сферы представляется ответная мера правительств по борьбе с социальным неравенством, бедностью, поддержке занятости и сокращения уровня безработицы путем реализации комплекса мер социальной политики (предоставление льгот и пособий, реализация программ поддержки занятости, поддержка граждан с низкими доходами и др.). Следовательно, основной уклон делается на поддержке занятости, сохранении рабочих мест, рабочей силы и минимизации количества увольнений.

Последствия пандемии отразились прямым образом на доходах граждан, трудовых отношениях, здоровье, а также обострении социального неравенства. Правительствами зарубежных стран, а также Российской Федерацией были введены разного рода виды поддержки: дополнительная помощь в рамках со-

хранения трудовых отношений или стабилизации доходов в виде пособий по безработице, субсидирование зарплат.

Помимо этого, главной задачей правительств многих стран стала и поддержка уязвимых слоев населения, к которым, в том числе, и относятся семьи с низким уровнем дохода до наступления самой пандемии. В связи с этим правительства предоставляли определенные льготы и вводили пособия, тем самым повышая социальные расходы. Всё это произошло из-за снижения доходов в результате снижения экономической активности.

Таким образом, многим странам пришлось смягчить свою бюджетную политику для сдерживания кризиса в социальной сфере.

В качестве вызова для борьбы с рисками в социальной сфере предусматривается первоочередная задача, которая выражается в спасении жизней граждан. В связи с этим необходимо:

- 1) предоставление и охват граждан вакциной;
- 2) грамотное и согласованное финансовое обеспечение на тестирование и лечение;
- 3) меры социального дистанцирования, который выражается как ключевой компонент коллективной защиты как на территории одной страны, так и за рубежом.

Стоит сказать, что разработка эффективных вакцин, в первую очередь в России, снизила риск затяжной пандемии, хотя ключевое значение будет иметь успешное развертывание вакцинации. Охват населения вакцинацией против COVID-19, по-видимому, будет одним из основных факторов, определяющих прогноз для стран на период 2022-2023 гг. Достигнутые странами масштабы вакцинации своего населения становятся важным дифференцирующим фактором в экономическом прогнозе.

В свою очередь необходимо понимать, что население наиболее уязвимо к пандемии (особенно с низким уровнем дохода или недостаточным доступом к услугам от государства). Следовательно, программы социальной сферы (инструменты социальной защиты граждан, меры системы здравоохранения), увеличив свой охват помогает в борьбе с ростом неравенства и бедности, стабилизации доходной части населения и укреплении здоровья граждан и уверенности в завтрашнем дне.

Помимо этого, одним из вызовов для борьбы с рисками в социальной сфере выдвигается оптимизация системы здравоохранения. В свою очередь совершенствование и оптимизация системы здравоохранения предполагает следующую цепочку: сокращение уровня заболеваемости приведет к росту активности в сфере услуг, туризма, общепита (на рынке труда), а также в инвестиционной политике, что улучшит ситуации у субъектов экономической деятельности и приведет к росту доходов и увеличению внутреннего спроса. Итогом этого станет выравнивание доходов граждан до уровня, равному предпандемическому, искоренение социальной напряженности и расслоения граждан и др.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Барциц А. Д. О мерах по совершенствованию социальной поддержки семей с детьми / А. Д. Барциц // Аудиторские ведомости. 2020. № 2. С. 68-70.
2. Барциц А. Д. Социальная защита граждан: значение, подходы к пониманию, исследование зарубежного опыта / А. Д. Барциц // Управленческий учет. 2022. № 5-2. С. 456-466.
3. Буянова А. В. Совершенствование политики занятости и поддержки безработных в России в условиях пандемии COVID-19 / А. В. Буянова // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (47).
4. Жулин А. Б. Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире / А. Б. Жулин. Москва: Высшая школа экономики, 2020. № 2.
5. Лисенюк А. А. Система социальной защиты населения / А. А. Лисенюк, И. С. Ледник, О. В. Пацук // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2016. № 40-2. С. 173-177.
6. Овчарова Л. Н. Социальная защита в России до и после пандемии: развилки будущего / Л. Н. Овчарова, О. В. Синявская; Е. А. Андреева, С. С. Бирюкова // Доклад к XXIII Ясинской (Апрельской) МНК по проблемам развития экономики и общества. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022. 184 с.
7. Трубин В. Социальная политика в зарубежных странах в условиях пандемии / В. Трубин, Н. Николаева, Т. Санишвили, В. Тарасова // Социальный бюллетень. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2020. URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/social/social.2020.3.pdf>.
8. Тюрина Ю. Г. Систематизация вызовов и рисков при осуществлении государственной финансовой политики в постковидной экономике / Ю. Г. Тюрина, А. Д. Барциц // Вопросы инновационной экономики. 2022. Т. 12. № 3. С. 1851-1868.
9. Carter B. Social protection topic guide. Revised edition / B. Carter, K. Roelen, S. Enfield, W. Avis // K4D Emerging Issues Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2019.
10. Devereux S. Transformative social protection / S. Devereux, R. Sabates-Wheeler. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2004. Pp. 1-36.
11. Leaving no one behind: A social protection primer for practitioners. New York, USA: United Nations Development Program, 2016.
12. Promoting inclusion through social protection. Report on the World Social Situation 2018. New York, United Nations: Department of Economic and Social Affairs, 2018.

**Alias D. BARTSITS<sup>1</sup>**

**UDC 364.057**

**REVIEW AND EVALUATION OF SOCIAL POLICY MEASURES  
IN FOREIGN COUNTRIES AND IN RUSSIA  
IN THE CONTEXT OF COVID-19\***

<sup>1</sup> Postgraduate Student,  
Department of Public Finance, Faculty of Finance,  
Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)  
alias.barcic@mail.ru

**Abstract**

The social policy measures taken in foreign countries in the context of the spread of the new coronavirus infection COVID-19 are the subject of the article. In addition, the experience of the Russian Federation is also touched upon.

The article describes one of the important risks in the post-pandemic period — the risk of the social sphere, which includes health risks, unemployment risks, social distancing risks, demographic risks and others.

The purpose of the article is a theoretical study of state support of citizens in the conditions of COVID-19 through the consideration of social policy.

The article also describes the response measures to combat the above-mentioned risks of the social sphere. Special attention is paid to measures aimed at supporting employment, preserving jobs and labor relations between the employer and employees.

Examples of foreign countries are given within the framework of the budget policy in order to implement the task of social protection of their citizens. The conclusion is

---

\* The article was written under the scientific supervision of Tyurina Yulia Gabdrashitovna — Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Professor of the Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

---

**Citation:** Bartsits A. D. 2022. “Review and evaluation of social policy measures in foreign countries and in Russia in the context of COVID-19”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 182-197.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-182-197

---

---

made about the similarity of the social policy pursued both in the Russian Federation and in foreign countries.

**Keywords**

Social sphere, social policy, social protection, state support, COVID-19, Great Isolation, pandemic, social sphere risks, employment.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-182-197**

**REFERENCES**

1. Bartsits A. D. 2020. "On measures to improve social support for families with children". *Audit Statements*, no. 2, pp. 68-70. [In Russian]
2. Bartsits A. D. 2022. "Social protection of citizens: Meaning, approaches to understanding, research of foreign experience". *Managerial Accounting*, no. 5-2, pp. 456-466. [In Russian]
3. Buyanova A. V. 2021. "Improving employment policy and support for the unemployed in Russia in the context of the COVID-19 pandemic". *Bulletin of the VSU. Series: Law*, no. 4 (47). [In Russian]
4. Zhulin A. B. 2020. *Analytical bulletin of the Higher School of Economics on the economic and social consequences of coronavirus in Russia and in the world*. Moscow: Higher School of Economics. No. 2. [In Russian]
5. Lisenyuk A. A., Lednik I. S., Patsuk O. V. 2016. "The system of social protection of the population". *Modern Trends in Economics and Management: A New Look*, no. 40-2, pp. 173-177. [In Russian]
6. Ovcharova L. N., Sinyavskaya O. V., Andreeva E. A., Biryukova S. S. 2022. "Social protection in Russia before and after the pandemic: forks of the future". Report to the 23<sup>th</sup> Yasinskaya (April) MNC on Problems of Economic and Social Development. Moscow: Publishing House of Higher School of Economics. 184 p. [In Russian]
7. Trubin V., Nikolaeva N., Sanishvili T., Tarasova V. 2020. "Social politics in foreign countries in the context of a pandemic". *Social Bulletin*. Analytical Center under the Government of the Russian Federation. <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/social/social.2020.3.pdf> [In Russian]
8. Tyurina Yu. G., Bartsits A. D. 2022. "Systematization of challenges and risks in the implementation of state financial policy in the post-market economy". *Issues of Innovative Economics*, vol. 12, no. 3, pp. 1851-1868. [In Russian]
9. Carter B., Roelen K., Enfield S., Avis W. 2019. "Social protection topic guide". Revised Edition. K4D Emerging Issues Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
10. Devereux S., Sabates-Wheeler R. 2004. *Transformative social protection*. Brighton, UK: Institute of Development Studies. Pp. 1-36.
11. United Nations Development Program. 2016. *Leaving no one behind: A social protection primer for practitioners*. New York, USA: United Nations Development Program.
12. Department of Economic and Social Affairs. 2018. *Promoting inclusion through social protection. Report on the World Social Situation 2018*. New York, United Nations: Department of Economic and Social Affairs.

## ОБЗОР

Дмитрий Леонидович СКИПИН<sup>1</sup>  
Татьяна Александровна КОЛЬЦОВА<sup>2</sup>

УДК 338.24

### НАУЧНЫЙ ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ ТРЕТЬЕГО ВСЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА В ТЮМЕНИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

<sup>1</sup> кандидат экономических наук,  
доцент, заведующий кафедрой экономической безопасности,  
системного анализа и контроля, модератор панельной дискуссии,  
Тюменский государственный университет  
d.l.skipin@utmn.ru; ORCID: 0000-0001-5840-5789

<sup>2</sup> кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической безопасности,  
системного анализа и контроля, член оргкомитета форума,  
Тюменский государственный университет  
t.a.kolcova@utmn.ru

#### Аннотация

20-21 апреля 2022 г. в Тюмени, в Финансово-экономическом институте Тюменского государственного университета, состоялся Третий Всероссийский форум в Тюмени по экономической безопасности. В мероприятии приняли участие представители органов государственной власти, научных учреждений, бизнеса, преподаватели вузов, студенты, общественные деятели. Цель форума — налаживание коммуникативного взаимодействия всех, кто связан с обеспечением экономической безопасности России. Участники обсуждали важнейшие аспекты обеспечения социально-экономической безопасности государства и его регионов, отдельных организаций в усложнившихся условиях их деятельности. Особый интерес участников привлекли панельные дискуссии, заседания проблемных секций, круглый стол, на которых анализировались меры по обеспечению экономической безопасности, гарантии организации устойчивого бизнеса, основанные на использовании современных научных решений и инновационных технологий. Форумчане отметили положительную динамику в развитии специальности «Экономическая безопасность» в Тюменском государственном

университете, указав на важность подготовки специалистов, востребованных в сферах защиты и предотвращения угроз национальной безопасности России.

**Ключевые слова**

Форум, Тюмень, экономическая безопасность, Тюменский государственный университет, Финансово-экономический институт

20-21 апреля 2022 г. в Финансово-экономическом институте Тюменского государственного университета состоялся Третий Всероссийский форум в Тюмени по экономической безопасности. Цель форума — налаживание взаимодействия между представителями высших учебных заведений, академической науки, органов власти, бизнеса по обеспечению экономической безопасности и определению требований к подготовке кадров по направлению «Экономическая безопасность», призванных обеспечить предотвращение угроз национальной безопасности.

С приветственным словом на форуме выступили: директор Финансово-экономического института Тюменского государственного университета Дарья Васильевна Лазутина, первый заместитель генерального директора Международного учебно-методического центра финансового мониторинга (МУМЦФМ), директор Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ Овчинников Владимир Васильевич.

Форум стал третьим по счету, приобрел ежегодный статус, год от года увеличивается количество его участников. Так, в 2022 г. в форуме приняли участие 348 чел., что на 100 участников больше, чем на предыдущем форуме, было представлено более 80 докладов по актуальным проблемам обеспечения экономической безопасности государства, региона, хозяйствующих субъектов (рис. 1).

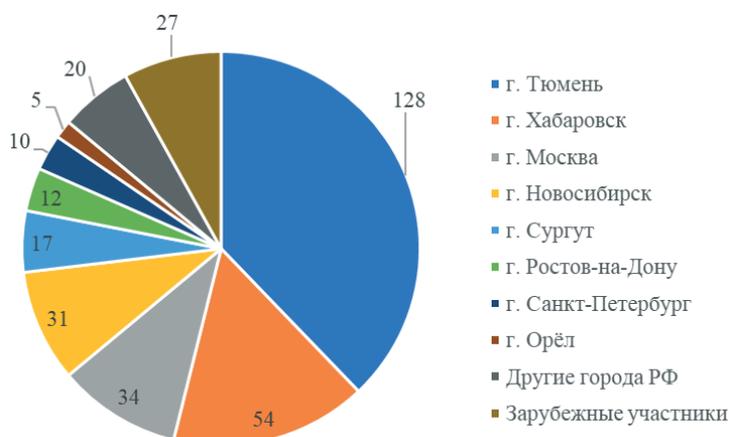


Рис. 1. Количество участников Третьего Всероссийского форума в Тюмени по экономической безопасности в разрезе городов (количество человек)

Fig. 1. The number of participants of the 3<sup>rd</sup> National Forum on economic security in Tyumen by city (number of people)

Значительно увеличилось и количество университетов и институтов — участников форума. Наряду с Тюменским государственным университетом (32%), в форуме приняли участие представители Тихоокеанского государственного университета (16%), Сибирского института управления — филиал РАНХиГС (9%), Сургутского государственного университета (5%), Финансового университета (4%), Санкт-Петербургского государственного экономического университета (2,4%) и других вузов. Мероприятие заинтересовало работников государственных органов (2,7%) и бизнеса (3,3%) (рис. 2).



Рис. 2. Количество участников Третьего Всероссийского форума в Тюмени по экономической безопасности в разрезе университетов, институтов, представителей государственных органов и бизнеса (количество человек)

Fig. 2. The number of participants of the 3<sup>rd</sup> National Forum on economic security in Tyumen in the context of universities, institutions, representatives of government agencies and businesses (number of people)



Антикризисные меры поддержки субъектов предпринимательства, осуществляемые в подведомственной территории, раскрыл В. В. Ладнер, начальник управления промышленности и предпринимательства Департамента инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области. В качестве региональных мер он отметил в первую очередь развитие лизинга оборудования, указав, что в 2021 г. было заключено 53 договора на общую сумму 79 648, 6 тыс. руб. В соответствии с договорами было приобретено 120 единиц оборудования, при этом общая сумма договоров лизинга составила 326 142,8 тыс. руб. В. В. Ладнер указал на растущую активность предпринимателей. Так, в первые месяцы 2022 г. поступило 14 заявочных документов от субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) на общую сумму 30 млн руб., а 15 апреля 2022 г. был заключен первый договор на предоставление субсидии на сумму 3 834 375 руб. Другая мера поддержки МСП в регионе — инвестиционные займы Фонда «Инвестиционное агентство Тюменской области». По программе «Инвестиционные займы» поддержка МСП составила 8,5% от общей суммы направленных средств. При этом средства были распределены следующим образом: «Лесная промышленность» — 2%, «Социальное предпринимательство» — 5%, «Оборотная» — 11%.

Велика роль микрозаймов. Микрокредитной компанией «Фонд микрофинансирования Тюменской области» выдано 4253 микрозайма на сумму 3173 млрд руб. Финансирование осуществляется по следующим программам: «Легкий старт» — для начинающих предпринимателей, «МИР» — для развития действующего бизнеса, «Экспортируй» — для тюменских экспортеров, «Действуй» — залоговый и беззалоговый, выдавались микрозаймы для самозанятых и «Доверие» — для повторных заемщиков.

Риски и возможности бизнеса в современных условиях охарактеризовал Э. З. Омаров, вице-президент, Председатель Тюменского регионального отделения «ОПОРА РОССИИ», подчеркнув, что во многом успех предпринимательской деятельности зависит от устойчивости социально-экономического положения в стране и предотвращения воздействия неблагоприятных условий, сложившихся в глобальной экономике.

Обеспечение экономической безопасности России в деятельности Тюменской таможни раскрыл С. О. Боровинский, заместитель начальника Тюменской таможни.

Обстоятельный доклад об обеспечении безопасности жизнедеятельности в г. Тюмени сделал П. А. Вагин, канд. юридических наук, заместитель главы города Тюмени.

Значимость цифровизации налоговых правоотношений в 2022 г. подчеркнула в своем выступлении О. А. Осипова, начальник отдела налогообложения юридических лиц УФНС России по Тюменской области. Она отметила, что внедрение цифровых технологий позволяет делать данную сферу деятельности более эффективной.

Роль и функции Банка России в противодействии нелегальной деятельности на финансовом рынке проанализировала Е. Г. Никитина, и. о. управляющего Отделением по Тюменской области Уральского главного управления Банка России. Она отметила, что общий объем и количество операций без согласия клиентов растет. Так, если в 2020 г. таких операций было 773270 ед. объемом 9783,13 млн руб., то в 2021 г. 1035010 ед. на сумму 13582,23 млн руб. Операции без согласия клиентов распространены при оплате товаров и услуг в Интернете (СНР-транзакции), в дистанционном банковском обслуживании. Рост количества выявленных мошеннических городских номеров в 2021 г. по сравнению с 2020 г. составил 650,92%, а мобильных — 417,81%. Банком России активно ведется борьба с финансовым мошенничеством. С использованием специальной системы мониторинга и по обращениям юридических и физических лиц определяются компании и проекты с признаками нелегальной деятельности в качестве кредитора, профессионального участника рынка ценных бумаг, «финансовой пирамиды». Для пресечения нелегальной деятельности Банк России блокирует сайты таких компаний, ведет совместную работу с правоохранительными и другими уполномоченными органами, иностранными регуляторами, принимает меры по защите прав клиентов. Повышению эффективности борьбы с финансовым мошенничеством, по мнению банковских специалистов, могут помочь меры противодействия мошенническим переводам, изменение механизма возврата похищенных денежных средств. В настоящее время, как известно, законодательство не позволяет осуществлять выплаты пострадавшим от действий нелегальных участников рынка.

Особенности деятельности микрофинансовых организаций раскрыла Н. А. Мокшина, начальник Управления надзора за рынком микрофинансирования Уральского главного управления Банка России.

Роль системы национальной антиотмывочной системы в обеспечении социально-экономической безопасности и устойчивого развития РФ в условиях международного давления раскрыли А. Л. Румянцев, заместитель руководителя МРУ Росфинмониторинга по УФО, и А. Ю. Фейзулла-Заде, помощник руководителя МРУ Росфинмониторинга по УФО.

Ключевой стала дискуссия по современным проблемам обеспечения экономической безопасности страны. Глубокий доклад, посвященный обеспечению социально-экономической безопасности государства в условиях санкционной войны, сделал В. И. Мунтиян, д. э. н., советник Института исследований и экспертизы ВЭБ, г. Москва. Он отметил, что к 20.03.2022 Россия стала лидером по количеству наложенных санкций, число российских физических и юридических лиц, находящихся под санкциями, достигло 7116. С целью минимизации ущерба и обеспечению устойчивости экономики, Правительством был принят «План первоочередных действий по обеспечению развития экономики в условиях внешнего санкционного давления», а также была создана «Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики

в условиях санкций». Существенной проблемой для российской экономики, по его мнению, продолжает оставаться ее «обезденеживание», т. е. низкий уровень финансовой глубины, низкий уровень монетизации, высокий уровень кредитных ставок и низкий уровень капитализации. К этому следует добавить, как подчеркнул докладчик, высокий уровень оттока капитала, что еще больше усугубляет ситуацию. Все эти причины привели к снижению инвестиций и платежного спроса в стране и, в конечном итоге, к стагнации экономики. Для обеспечения социально-экономической безопасности государства в условиях санкционной войны, по мнению ученого, необходимо: создать эффективную систему социально-экономической безопасности, как целостную систему; провести качественное преобразование структуры национальной экономики, диверсификацию внешнеэкономической деятельности, снизить зависимость от внешних заимствований, привести уровень открытости экономики к оптимальным значениям; создать необходимые условия для использования рубля, как конвертируемой, расчетной, диверсификационной, резервной, региональной валюты, которая будет обращаться не только внутри СНГ, но и за его пределами; реализовать комплекс действенных мероприятий по предотвращению кризиса и недопущению разрыва товарно-денежных потоков внутри хозяйственной системы и внешнеэкономической деятельности; провести коррекцию политики РФ в международной торговле, международном инвестиционном сотрудничестве и международных кредитных отношениях в связи с новой реальностью; провести системные преобразования и модернизацию национальной социально-экономической системы России.

Актуальным вопросам и направлениям развития контроля (надзора) в сфере противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма (ПОД/ФТ) посвятил свой доклад Н. А. Богоносцев, ведущий специалист Департамента координации научных и образовательных проектов МУМЦФМ, г. Москва.

Практикам и эффективности автоматизации регламентных проверок на предприятии посвятил свой доклад А. Д. Леонов, руководитель отдела взаимоотношений с клиентами группа «Интерфакс», г. Москва.

Докладчики подчеркивали важность обеспечения экономической безопасности в условиях цифровизации. Обеспечение финансовой безопасности в области оборота виртуальных активов: контуры отечественной модели в свете мирового опыта — тема выступления В. Е. Пономоренко, руководителя Центра финансового мониторинга ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва.

Во второй день работы на восьми секциях детально обсуждались вопросы социально-экономической безопасности государства и региона, экономической безопасности в условиях цифровой трансформации, роли внутреннего контроля и аудита в бизнесе, учетно-аналитического обеспечения экономической безопасности бизнеса, развития инструментария обеспечения экономической безопасности в современных условиях, экономической безопасности хозяйствующего субъекта, государственного контроля в обеспечении экономической

безопасности, рассматривались вызовы и угрозы экономической безопасности в условиях потрясений. В ходе дискуссий выступили преподаватели и обучающиеся из Республик Беларусь, Армения, Кыргызстан, городов Москва, Санкт-Петербург, Владикавказ, Симферополь, Хабаровск, Новосибирск, Сургут и Тюмень.

Роль и место статистики в вопросах обеспечения экономической безопасности оценил В. В. Земсков, д. э. н., профессор Департамента экономической безопасности и управления рисками Факультета экономики и бизнеса Финансового университета (г. Москва). Нельзя не согласиться с мнением профессора, о возрастании роли статистики в современном мире. Именно точные расчеты, по его мнению, во многом обеспечивают выявление основных трендов развития государства, общества и бизнеса, позволяют давать научное обоснование происходящим событиям, использовать полученные данные в целях формирования научной стратегии развития экономики России с учетом экономической безопасности страны. Вместе с тем, ученый указал на проблемы, связанные с практиками применения результатов статистических исследований. Так, по мнению В. В. Земскова, к ним относятся на федеральном уровне — недооценка значимости системного подхода в изучении и анализе социально-экономических явлений; упрощенная трактовка статистических требований при формировании промышленной политики России; недостатки в процессе решения рабочих вопросов между институтами государственной власти. На региональном уровне основной проблемой в решении многих вопросов управления является отсутствие налаженной системы взаимосвязей между различными государственными органами, в задачи которых входит разработка различных экономических проектов. На микроуровне нередко отсутствует взаимодействие между статистикой и бухгалтерским учетом при подготовке финансовой отчетности. Кроме того, есть проблемы и в методологии, применяемой в статистике. В их числе нарушение основных требований при организации статистического наблюдения (как выборочной, так и генеральной совокупности), отсутствие однородных признаков при формировании статистической группировки (группировочный признак, интервал группировки и число групп), нарушение принципа сопоставимости при сопоставлении рядов динамики, что не обеспечивает сравнение совокупностей. Имеет место недооценка роли статистики и в аудите.

Н. К. Норец, к. э. н., доцент кафедры финансов и кредита Института экономики и управления Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского (г. Симферополь), посвятила свое выступление отношению ряда государств к внедрению криптовалют. В России 01.01.2021, как известно, вступил в силу Закон о цифровых финансовых активах и цифровой валюте, который трактует криптовалюту как цифровую валюту и не разрешает ее использование для оплаты товаров и услуг, допуская при этом ее применение как объекта инвестирования. Позиция стран-противников экономически понятна, как считает Н. К. Норец, имеется возможность, что традиционные фиатные деньги утратят монополию,

что приведет к некой финансовой децентрализации власти и государственные центральные банки не смогут влиять на некоторые процессы внутри экономики страны (регулировать кредитные ставки, отслеживать инфляционные сдвиги и др.). Отсутствие обеспеченности криптовалют делает сомнительным рост их стоимости, в которую, по сути, заложены затраты на их генерацию, что характеризует их курс как нестабильный. Значительный рост, колебание их стоимости не имеют фундаментальных оснований — они вызваны манипуляциями крупных держателей и спекуляциями. Следовательно, инвестирование в криптовалюты — крайне ненадежное и рисковое предприятие, способное принести значительный убыток. Прогнозирование цены на криптовалюты, по ее мнению, не имеет под собой объективных критериев и ориентиров.

И. Н. Дмитренко, д. э. н., доцент, профессор базовой кафедры финансовой и экономической безопасности Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова» (г. Москва), рассмотрела специфику финансовых пузырей с точки зрения их природы, характеристик, способов «раздувания», причин и последствий «схлопывания». Возникновение финансовых пузырей, с точки зрения профессора, преимущественно связано с нерациональным поведением инвесторов, подверженным воздействию «социального давления» или «эффекта толпы» (в частности, на фондовом рынке, рынке недвижимости). Получили распространение такие способы «раздувания» финансовых пузырей, как организация ажиотажного спроса (информационный каскад поведения толпы); массовое вовлечение в процесс инвестирования инвесторов-непрофессионалов; монополизация экономической деятельности; финансовое мошенничество и др. Ключевыми проявлениями негативных последствий финансовых пузырей, подчеркнула И. Н. Дмитриенко, являются следующие: взвинчивается цена актива, создавая асимметрию в информации о ценах, тем самым искажаются экономические измерения и утрачивают смысл расчеты на их основе; запускается процесс оттока капитала из реального сектора экономики в финансовый, в связи с чем финансовый сектор превращается в глобальный пузырь, это приводит к концентрации капитала в иных локальных пузырях; создается ситуация неопределенности для экономических агентов, что значительно повышает информационные риски при осуществлении инвестиций и транзакций, а в итоге, погружает экономику в хаос. Финансовые пузыри являются серьезной угрозой финансово-экономической безопасности экономических агентов всех уровней, т. к. приводят не только к неоптимальному расходованию ресурсов и распределению капиталов, но и к неуправляемости экономики как мультиагентной системы, образованной взаимодействующими экономическими агентами.

Оценке уровня информационной безопасности было посвящено выступление А. И. Гретченко, д. э. н., директора НИИ «Новая экономика и бизнес» Российского университета им. Г. В. Плеханова, профессора кафедры управления персоналом и психологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации и А. А. Гретченко, к. э. н., доцента кафедры корпоративного управления

инноваций Российского университета имени Г. В. Плеханова (г. Москва). Авторы подчеркнули, что мировое сообщество обеспокоено сегодняшней ситуацией относительно защищенности национальных информационных ресурсов, а также возможностей доступа к ним через открытые информационные сети. Произошло увеличение числа утечек во всем мире относительно 2018 г. на 10%, в России — свыше чем на 40%. На 51% увеличилось в 2020 г. число уникальных киберинцидентов, если сравнивать с 2019 г. 70% киберинцидентов имеют целенаправленный характер. Самые популярными являются государственные структуры, медицина и промышленность. Федеральной службой по техническому и экспортному контролю разработана и утверждена 05.02.2021 методика оценки угроз безопасности информации. В документе приведен порядок, а также содержание работ, касающихся определения угроз безопасности информации. Данный документ используется для того, чтобы выявить угрозы информационной безопасности, которые способны осуществляться в системах, а также сетях, которые привязаны к информационным системам различных государственных структур, системам, содержащих персональные данные, важным российским объектам в части информационной инфраструктуры, производственным системам управления. Важными мерами, направленными на снижение действия негативных факторов, влияющих на обеспечение информационной безопасности России, считают авторы, является постоянное и непрерывное обновление мероприятий в части взаимного участия всех структур, обеспечивающих защиту информационного сектора, формирование постоянной готовности к различным угрожающим ситуациям, а также к предотвращению и обеспечению гарантированной безопасности их деятельности.

Ю. Г. Лещенко, представитель Института экономики РАН, Центр исследования проблем государственного управления, сектор экономической безопасности, (г. Москва), сообщила об итогах исследования на тему «Сотрудничество Российской Федерации с Банком международных расчетов (БМР) в контексте экономической безопасности государства». Сегодня, как отметила автор доклада, важно сформулировать причины для более рационального сотрудничества и эффективной синергии между национальными и мировой экономическими системами, а также их механизмами безопасности в условиях членства в БМР. Исполнение Россией обязательств БМР, связанное с членством, приводит к обременению государства относительно обеспечения экономической безопасности. Наибольшие риски сосредоточены в части членства, когда страна не может влиять на принятие решений, но несет на себе все бремя исполнения обязательств. Исходя из этого, укрепление экономической безопасности России в условиях членства в БМР должно базироваться на оценке ее участия по следующим критериям: степень воздействия БМР на финансово-экономическую сферу России; возможность влияния России на принятия ключевых решений БМР; особенности членства страны в БМР; издержки, связанные с участием в БМР; методы регулирования; степень обязанности исполнения решений и предписаний БМР в национальной

экономике России. Для укрепления экономической безопасности и обеспечения суверенитета России в условиях членства в БМР требуется сбалансированное формирование системы входящей и исходящей документации, которая в последствии будет использоваться национальными органами, в компетенцию которых входит обеспечение стратегического развития, предотвращение угроз и вызовов, осуществление контроля исполнения принятых решений. Ключевым аспектом, подчеркнул докладчик, является согласованность всего комплекса мероприятий в рамках сотрудничества, обеспечение реализации управленческих решений по устранению или степени снижения последствий, воздействия тех или иных угроз на развитие государства.

Работа форума завершилась круглым столом на тему «Популяризация профессии и подготовка кадров в области экономической безопасности». Богатым опытом подготовки специалистов по экономической безопасности поделились организаторы форума. Так, О. А. Кузьменко, заместитель директора по учебной работе Финансово-экономического института, к. э. н., доцент, рассказала о проектировании дисциплин профессионального модуля (major) для экономических направлений подготовки. Опыт подготовки специалистов по направлению «Экономическая безопасность» в Тюменском государственном университете поделился Д. Л. Скипин, заведующий кафедрой экономической безопасности, системного анализа и контроля, к. э. н., доцент, Е. Г. Токмакова, доцент кафедры экономической безопасности, системного анализа и контроля, к. э. н., доцент и Д. В. Каримова, старший преподаватель этой же кафедры рассказали о практиках проведения внутривузовской олимпиады по экономической безопасности, ее организации, методиках подведения ее итогов, приемах повышения мотивации студентов, направленной на достижение высоких результатов.

О подготовке обучающихся по специальности «Экономическая безопасность» в Южно-Уральском государственном университете рассказала А. В. Карпушкина.

Ч. А. Нуралиева, профессор кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита Кыргызско-Российского Славянского университета им. Б. Н. Ельцина, г. Бишкек представила опыт подготовки кадров в сфере экономической безопасности в университете, указав на востребованность кадров данного направления в Кыргызской Республике.

Акцент на взаимосвязь теории и практики при подготовке специалистов был сделан С. Н. Кашурниковым, доцентом Департамента экономической безопасности и управления рисками Факультета экономики и бизнеса Финуниверситета, г. Москва. Его выступление прошло под тезисом «Теория без практики мертва, практика без теории слепа».

Большое внимание на форуме было уделено подготовке кадров и карьере в системе противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ/ФРОМУ). Этой теме посвятили свои выступления

Л. Х. Боташева, к. э. н., доцент Департамента экономической безопасности и управления рисками Факультета экономики и бизнеса Финансового университета (г. Москва), Н. А. Богоносцев, ведущий специалист Департамента координации научных и образовательных проектов МУМЦФМ (г. Москва) и И. Р. Руйга, к. э. н., доцент, заведующая кафедрой экономической и финансовой безопасности Сибирского федерального университета (г. Красноярск).

В целом проведенный форум в очередной раз подтвердил, что обеспечение экономической безопасности является разноплановой проблемой, не теряющей актуальность, обусловленной, в том числе, и новыми вызовами времени. Присутствующие выразили благодарность организаторам дискуссии и высказались за продолжение важного для всех участников диалога на следующем форуме.

Научное издание

**ВЕСТНИК**  
**ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**  
**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**  
2022. Том 8. № 4 (32)

Редактор	<i>М. О. Сафонова</i>
Перевод	<i>М. О. Сафонова</i>
Компьютерная верстка	<i>С. Ф. Обрядова</i>
Дизайн обложки	<i>Е. Г. Шмакова</i>
Печать	<i>А. В. Башкиров, В. В. Торопов</i>

Дата выхода в свет 27.12.2022  
Формат 70×108/16  
Бумага Xerox Perfect Print  
Обложка Stromcard LI  
Гарнитура Times New Roman  
Печать цифровая  
18,38 усл. печ. л., 14,70 уч.-изд. л.  
Тираж 500 экз. Заказ № 473

ТюмГУ-Press  
625003, г. Тюмень, ул. Володарского, 6  
тел./факс: +7 (3452) 59-75-34, 59-74-81  
[vestnik-social-r@utmn.ru](mailto:vestnik-social-r@utmn.ru)