

ISSN 2499-9636

OECONOMIA ET IUS

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

№ 2 2022

Научный журнал

Основан в июле 2015 г.

Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова»

Главный редактор

Александров Андрей Юрьевич, кандидат экономических наук, доцент (Россия, Чебоксары)

Заместитель главного редактора

Тасаков Сергей Владимирович, доктор юридических наук, профессор (Россия, Чебоксары)

Редакционная коллегия

Арзамаскин Николай Николаевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Ульяновск)

Барабанова Светлана Васильевна, доктор юридических наук, доцент (Россия, Чебоксары)

Галазова Светлана Сергеевна, доктор экономических наук, профессор (Россия, Владикавказ)

Голыченко Олег Георгиевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Москва)

Гошуляк Виталий Владимирович, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор (Россия, Пенза)

Гришковец Алексей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Москва)

Данилов Иван Петрович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Чебоксары)

Епихин Александр Юрьевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Казань)

Ефимцева Татьяна Владимировна, доктор юридических наук, доцент (Россия, Оренбург)

Кадышев Евгений Николаевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Чебоксары)

Кванина Валентина Вячеславовна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Челябинск)

Козаченко Иван Яковлевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Екатеринбург)

Ларионова Нина Ивановна, доктор экономических наук, профессор (Россия, Йошкар-Ола)

Линьярес Эрик, PhD, доцент (Бразилия, Рорайма, Боа-Виста)

Лукьянов Сергей Александрович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Екатеринбург)

Мельник Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Казань)

Осинцев Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Екатеринбург)

Петров Александр Геннадьевич, доктор юридических наук, доцент (Россия, Чебоксары)

Подольный Николай Александрович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Саранск)

Пятов Михаил Львович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Санкт-Петербург)

Румянцев Федор Полиектович, доктор юридических наук, профессор (Россия, Нижний Новгород)

Рыженков Анатолий Яковлевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Элиста)

Салиева Роза Наильевна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Казань)

Терехин Владимир Вячеславович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Нижний Новгород)

Туманов Сергей Николаевич, доктор юридических наук, профессор (Россия, Саратов)

Хавьер Фернандо Сезар Коста, PhD, доцент (Бразилия, Рорайма, Боа-Виста)

Харламов Андрей Викторович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Санкт-Петербург)

Худойкина Татьяна Викторовна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Саранск)

Хужин Альфир Мисхатович, доктор юридических наук, доцент (Россия, Нижний Новгород)

Шагиева Розалина Васильевна, доктор юридических наук, профессор (Россия, Москва)

Шамин Анатолий Евгеньевич, доктор экономических наук, профессор (Россия, Княгинино)

Шкодинский Сергей Всеволодович, доктор экономических наук, профессор (Россия, Москва)

Ответственный секретарь

Н.И. Завгородняя

Адрес редакции: 428015, Чебоксары, Московский пр., 15,
тел. (8352) 45-20-96, 58-33-63 (доб. 2030)
e-mail: vestnik210@mail.ru
<http://oecomia-et-jus.ru>

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Ключевые слова: конфликт интересов, государственная служба, государственный служащий, личная заинтересованность, предупреждение конфликта интересов, урегулирование конфликта интересов, коррупция.

В условиях усложнения и расширения государственного воздействия на различные сферы общества увеличивается и количество взаимоотношений государственной власти с различными субъектами, что влечет за собой переплетение интересов, в результате чего возникает конфликт интересов на государственной службе, когда личные интересы сталкиваются с должностными обязанностями. Важность изучения конфликта интересов заключается в том, что неурегулированный конфликт интересов вызывает совокупность проблем, одной из которых является коррупция, которая, в свою очередь, тянет за собой большое количество негативных последствий, находящие отражение во всех сферах жизнедеятельности общества. Также из-за неурегулированного конфликта интересов происходит игнорирование интересов общества с целью удовлетворения узких интересов госслужащего, что, в свою очередь, снижает значимость органов публичной власти в глазах общества. В статье раскрыта актуальность изучения конфликта интересов на государственной службе, проанализировано нормативное определение понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность», рассмотрены недостатки, допущенные в законодательстве, касающиеся данных понятий, а также предложены способы их устранения. В рамках данной статьи выявлены причины распространения конфликта интересов, рассмотрены негативные последствия, связанные с его возникновением, рассмотрены способы его предотвращения на государственной службе. В ходе исследования предлагается комплекс мер по урегулированию конфликта интересов, направленных на его первичное предупреждение. Делается вывод о том, что необходимо внедрять новые меры по урегулированию конфликта интересов в системе государственной службы с целью не только пресечения уже возникшего конфликта интересов, но и обеспечения профилактики его недопущения, что должно привести к более качественному исполнению обязанностей на государственной службе.

Актуальность темы исследования заключается в том, что явление конфликта интересов на государственной и муниципальной службе является серьезной проблемой для объективного исполнения госслужащими своих должностных полномочий, ведь ситуация возникновения конфликта интересов возможна для каждого должностного лица, в обязанности которого входит принятие управленческих решений. Основы конфликта интересов, принципы его урегулирования заложены в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ¹, а основным нормативно-правовым актом является Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе

¹ О противодействии коррупции: Фед. закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959.

Российской Федерации»¹, в котором отражены принципы и идеи конфликта интересов, закреплены основные моменты по процедуре его урегулирования. Но даже несмотря на то, что фундаментальные основы конфликта интересов заложены в российском законодательстве, имеет место дальнейшее законодательное расширение и уточнение положений, связанных с конфликтом интересов.

Цель исследования состоит в том, чтобы проанализировать нормативное закрепление конфликта интересов в рамках российского законодательства, определить негативную сторону конфликта интересов и предложить меры по его урегулированию и предотвращению.

Научная новизна работы состоит в том, что исследование поможет расширить теоретическую сторону явления конфликта интересов, также позволит выявить имеющиеся недостатки в законодательном регулировании данной ситуации. Авторами представлены рекомендации по минимизации возникновения ситуаций, связанных с личной заинтересованностью на государственной службе.

На основании Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» можно определить конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) должностного лица влияет или теоретически может повлиять на надлежащее, объективное беспристрастное выполнение им своих служебных обязанностей с причинением вреда законным интересам общества. Следует отметить, что конфликт интересов – это не нарушение, а ситуация, и для того, чтобы определить конкретную ситуацию в качестве конфликта интересов, необходимо наличие следующих условий:

- влияние на объективное исполнение госслужащим должностных обязанностей;
- противоречие между личной заинтересованностью госслужащего и законными интересами граждан, организаций, обществ, субъекта РФ, способное привести к возникновению вреда этим законным интересам.

Исходя из установленного определения, в качестве характеристик конфликта интересов используются понятия «надлежащее», «беспристрастное» что выражает субъективную оценку к деятельности госслужащего и его отношение к совершаемым действиям, при этом очень сложно определить границы объективности и беспристрастности в действиях, поэтому конфликт интересов должен определяться только на основании фактически совершенных, однозначно определяемых элементов содержания понятия. Следовательно, необходимо, чтобы законодательно были закреплены положения, однозначно конкретизирующие объективность, беспристрастность в осуществлении госслужащими своих должностных полномочий [4].

В основе возникновения конфликта интересов лежит личная заинтересованность, под которой понимается возможность получения выгоды государ-

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Фед. закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601.

ственным или муниципальным служащим для себя или третьих лиц в виде денег, имущества, материальных ценностей, услуг имущественного характера. Выделим, что в соответствии с определением конфликт интересов сводится именно к получению материальной выгоды, но также необходимо учитывать и нематериальную составляющую, когда выгода может приобретать неэкономическую форму в виде благоприятных условий в личных интересах госслужащего, многие исследователи считают, что это явное упущение в действующем законодательстве, которое создает «лазейки» для нечестных госслужащих, которые могут использовать свое служебное положение для личной выгоды в ущерб общественным интересам [1].

В системе государственной службы конфликт интересов является особой формой столкновения интересов, когда личные интересы государственного служащего сталкиваются и противоречат должностным обязанностям, выполнение которых обязано учитывать интересы общества; в результате столкновения интересов разных социальных ролей может наноситься вред объективному исполнению обязанностей госслужащего. Следует отметить, что под определение попадает достаточно большое число ситуаций, которые можно соотнести с «конфликтом интересов», но они имеют единый признак – злоупотребление служебным положением в узких личных целях, наносящее явный ущерб интересам общества, законным интересам граждан и организаций, поэтому само наличие личной заинтересованности еще не является коррумпированным деянием госслужащего. Явление конфликта интересов не может быть искоренено полностью, поэтому необходимо, чтобы была возможность и желание у госслужащих разрешать конфликт без ущемления интересов общества.

Должность госслужащего подразумевает наличие широкого перечня прав, необходимых ему для выполнения обязанностей, однако наряду с правами существует большое количество ограничений и требований. Чиновник обязан декларировать конфликт интересов, чтобы избежать нарушения закона и не ущемлять права и интересы граждан, поэтому одной из неотлагательных обязанностей госслужащего является предупреждение конфликта интересов, которое может приобретать следующие формы: во-первых, принятие мер по недопущению конфликта интересов; во-вторых, незамедлительное уведомление представителя нанимателя о наступившем конфликте интересов или о возможности его наступления; в-третьих, использование отвода или самоотвода при решении вопросов; при этом важно, чтобы госслужащий имел личный интерес по информированию нанимателя. Следует отметить, что данные меры направлены только на урегулирование возникшего или возникающего конфликта интересов, т.е. нет законодательно установленных мер по предупреждению конфликта интересов. На государственной службе невозможно избежать ситуации, когда может возникнуть конфликт интересов в силу того, что личные мотивы госслужащего всегда сталкиваются с интересами общества, однако важно, чтобы такое столкновение интересов не влияло на объективное выполнение им своих служебных обязанностей. В связи с этим институт предупреждения конфликта интересов – важный институт на госслужбе, который способствует качественному выполнению государственных полномочий [3].

Многие страны для предотвращения возникновения коррупционных проявлений используют карательные меры, однако в современном мире наиболее эффективным, последовательным и результативным способом является подход, направленный на устранение возможностей для реализации коррупционных проявлений. И в этом смысле конфликт интересов – одна из важнейших областей регулирования.

Для госслужащих разрабатываются типовые ситуации возникновения конфликта интересов, а также им доступны должностная инструкция, регламент по урегулированию конфликта интересов. Обладая данной информацией, госслужащий обязан принять меры по предотвращению конфликта интересов. При этом госслужащему либо доступны дискреционные полномочия по урегулированию конфликта интересов, либо им необходимо обращаться к вышестоящему руководству по поводу урегулирования конфликта интересов в силу невозможности самостоятельного его урегулирования.

Необходимо отметить, что конфликт интересов влечет за собой большое количество негативных последствий. Во-первых, конфликт интересов – основа и фактор коррупции, который подрывает верховенство законодательной базы РФ, а в совокупности проблемы, связанные с коррупцией, нарушают доверие граждан к власти [5]. При этом нельзя полностью отождествлять понятия «конфликт интересов» и «коррупция», но нужно указать, что именно конфликт интересов становится «фундаментом» в проявлениях коррупции, когда личная заинтересованность перечеркивает всю профессиональную этику госслужащего и заставляет его иметь дело с коррумпированными делами в виде пособничества, получения взяток, злоупотребления служебным положением и другими незаконными делами, которые в конечном итоге полностью подрывают доверие граждан к системе государственной власти, в связи с чем падает авторитет госслужбы в глазах общества [2]. Во-вторых, происходит подмена общественных интересов на частные, что приводит к ущемлению законных прав других членов общества. В-третьих, из-за допущения конфликта интересов на госслужбе происходит подрыв требований принципов законности и правопорядка, а также нарушаются принципы правового, социального равенства. В совокупности все эти последствия приводят к дестабилизации общественных отношений.

К основным причинам распространения конфликта интересов следует отнести: пробелы в законодательстве РФ в сфере регулирования конфликта интересов, нечеткое определение полномочий должностного лица, а также недостаточный контроль за госслужащими.

Многие исследователи в качестве основного способа предотвращения возникновения конфликта интересов выделяют совершенствование законодательства в сфере конфликта интересов, для этого предлагаются следующие меры:

- четкое определение понятия «выгода» в конфликте интересов с уточнением того, что выгода может иметь и нематериальную форму;
- уточнение понятия «косвенная личная заинтересованность», так как в законодательстве нет четкого его определения. При косвенной личной заинтересованности субъектом, получающим выгоду, будет не сам госслужащий,

а другие лица, указанные в ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» [6];

– расширение круга лиц, информацию о доходах и расходах которых должны предоставлять госслужащие. Ведь помимо утвержденного перечня лиц, информацию о которых госслужащие обязаны предоставить, государственные служащие могут воспользоваться тем, что они живут с лицами в сожительстве, без официального брака, но при этом имея общее домохозяйство. Многим исследователям данная возможность кажется упущением в законодательстве, ведь это явная «лазейка» для нечестных госслужащих, которые могут использовать этих лиц как канал получения предоставляемых выгод для личного обогащения.

Для урегулирования конфликта интересов на госслужбе можно предложить использовать следующий комплекс мер, который в первую очередь направлен именно на предупреждение возникновения ситуаций, связанных с личной заинтересованностью на государственной службе:

– пересмотр вопроса финансового содержания госслужащих и обеспечения их защиты в социальной сфере; при этом имеет место введение системы поощрений за соблюдение стандартов антикоррупционного поведения;

– организация более тщательного подхода к отбору кандидатов на должность госслужбы: проведение добровольных опросов на полиграфе, прохождение тестирования на выявление коррупционных склонностей в крайне важных областях государственной службы;

– организация системы контроля за деятельностью госслужащих посредством институтов гражданского общества, предоставление возможности средствам массовой информации быть инициатором проверок с широкой оглаской населения о результатах проводимых проверок;

– введение результативных показателей в оценку работы госслужащих, которые приведут к более качественному исполнению их должностных обязанностей, а также ограничение срока пребывания на определенной должности.

Таким образом, необходимо отметить, что на данный момент очевидна недостаточность законодательного регулирования конфликта интересов, уже существующие меры по урегулированию конфликта интересов не отвечают требованиям по его профилактике.

Материалы работы могут быть полезны для специалистов, занимающихся рассмотрением и поиском новых мер по предотвращению конфликтов интересов на государственной службе, а также для госслужащих для качественного выполнения ими служебных обязанностей.

Литература

1. Боброва Н.А. Непотизм и конфликт интересов – системообразующие факторы коррупции // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 2. С. 41–51.

2. Дергачев С.В. Выявление и первичная диагностика конфликта интересов на государственной гражданской службе: социально-правовой аспект // Марийский юридический вестник. 2015. № 1(12). С. 17–19.

3. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колоцова и др.; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: ИНФРА-М, 2016. 224 с.

4. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. 2016. № 3. С. 7–30.

5. Пронь И.В. Ответственность госслужащих за коррупционные правонарушения // Политика, экономика и инновации. 2018. № 5. С. 25.

6. Телегин А.С. Конфликт интересов в системе государственной службы Российской Федерации: юридическая природа // Ex iure. 2021. № 3. С. 84–94.

АНТОНОВСКАЯ ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и региональной экономики, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (buanova-e@bk.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7092-8427>).

ЛАВРЕНТЬЕВА СВЕТЛАНА ВЛАДИСЛАВОВНА – студентка III курса экономического факультета, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (ssvetlana04@mail.ru).

Elena A. ANTONOVSKAYA, Svetlana V. LAVRENTEVA

CONFLICT OF INTEREST IN THE CIVIL SERVICE

Key words: *conflict of interest, civil service, civil servant, personal interest, prevention of conflicts of interest, managing conflicts of interest, corruption.*

In conditions of complexity and expansion of state influence on various spheres of society, there is an increase in the number of relationships between state authorities and various entities, which leads to interwoven interests resulting in a conflict of interests in the civil service when personal interests take priority over official duties. The importance of studying the conflict of interests lies in the fact that an unresolved conflict of interests causes a set of problems, one of which is corruption, which in turn results in a large number of negative consequences that are reflected in all spheres of society. Also, owing to the unresolved conflict of interests, the interests of society are ignored in order to satisfy the narrow interests of a civil servant. It undermines the credibility of public authorities in the public eye. The article reveals the relevance of studying the conflict of interests in the civil service, analyzes the normative definition of the concepts of "conflict of interests", "personal interest", considers the shortcomings in the legislation concerning these concepts, and also suggests ways to eliminate them. The article identifies the causes of the spread of a conflict of interest, considers the negative consequences associated with its occurrence and ways to prevent it in the civil service. The study proposes a set of measures to resolve the conflict of interests aimed at its primary prevention. A conclusion is made about the necessity of introducing new measures to resolve the conflict of interests in the civil service system in order not only to manage the conflict of interests that has already arisen, but also to prevent and avoid it, which will lead to better performing duties in the civil service.

References

1. Bobrova N.A. *Nepotizm i konflikt interesov – sistemoobrazuyushchie faktory korruptsii* [Nepotism and conflict of interest – systemic corruption factors]. *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'*, 2021, no. 2, pp. 41–51.

2. Dergachev S.V. *Vyyavlenie i pervichnaya diagnostika konflikta interesov na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe: sotsial'no-pravovoi aspekt* [Identification and primary diagnosis of conflict of interest in the civil service: socio-legal aspects]. *Mariiskii yuridicheskii vestnik*, 2015, no. 1(12), pp. 17–19.

3. T.S. Glazyrin, T.L. Kozlov, N.M. Kolosova et al. *Konflikt interesov na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe, v deyatelnosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie* [Conflict of interests in the state and municipal service, in the activities of organizations: causes, prevention, settlement]. Moscow, INFRA-M Publ., 2016, 224 p.

4. Nozdrachev A.F. *Konflikt interesov v sisteme gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: problema normativnogo pravovogo opredeleniya ponyatiya* [A conflict of interests in the system of state and municipal management: the challenge of normative legal definition]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2016, no. 3, pp. 7–30.

5. Pron' I.V. *Otvetstvennost' gossluzhashchikh za korrupsionnye pravonarusheniya* [Responsibility of government employees for corruption offences]. *Politika, ekonomika i innovatsii*, 2018, no. 5, p. 25.

6. Telegin A.S. *Konflikt interesov v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: yuridicheskaya priroda* [Conflict of interest in the civil service Russian Federation: legal nature]. *Ex jure*, 2021, no. 3, pp. 84–94.

ELENA A. ANTONOVSKAYA – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration and Regional Economics, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (buyanova-e@bk.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7092-8427>).

SVETLANA V. LAVRENTIEVA – 3rd year Student, Economics Faculty, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (ssvetlana04@mail.ru).

Формат цитирования: Антоновская Е.А., Лаврентьева С.В. Конфликт интересов на государственной службе [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 1–7. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/1>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-1-7.

УДК 338.465.4
ББК 74.04(2Рос)

Ж.Ю. БАКАЕВА, Э.Н. ЩЕГОЛЕВА, И.В. СТЕКЛОВА

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ КАК ОСНОВА КАЧЕСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ СТРАНЫ

Ключевые слова: система образования; управление образовательными учреждениями; региональная система управления образованием; педагогическая система; образовательный процесс; дошкольное образовательное учреждение; учреждения общего образования; система профессионального образования; учреждения дополнительного образования.

Главным элементом фундамента в построении цивилизованного общества является система образования, обеспечивающая интеллектуальный потенциал для удовлетворения многообразных требований общества, воспроизводства и развития кадрового обеспечения. Успешность функционирования образовательной системы обеспечивается оптимальным паритетом федеральной и региональной составляющих. Региональная система образования и ее взаимодействие с федеральными компонентами являются гарантом стабильности многонационального государства. Демократизация и модернизация российского образования предполагают развитие региональных систем образования в соответствии со спецификой образовательных потребностей и интересов обучающихся и учетом региональных особенностей. Современная система образования переходит в режим постоянного развития и совершенствования, которым необходимо управлять с целью постоянного реформирования и улучшения качества образовательных услуг как конечного результата деятельности всего образования. Поэтому целью исследования является выявление особенностей в управлении учреждениями в сфере образования регионального уровня и направлений по совершенствованию управления. В статье рассмотрены основные направления функционирования педагогической системы на примере различных образовательных учреждений регионального и муниципального уровня. Наглядно представлены функции в процессе управления и описано их значение. Приведен примерный состав функций управления развитием детско-юношеских центров и инновационными процессами.

Развитие человеческого потенциала и качество будущих трудовых ресурсов страны напрямую связаны со сферой образования и во многом зависят от проводимой государственной политики. Сегодня растет значение образования, поскольку это главный фактор социального развития современного общества. История российского образования берет начало еще с древнерусской педагогики, со временем Петр I вносит огромный вклад в просвещение народа, особенно в обучение ремеслу. При нем возникает система профессионального образования. Далее при Екатерине II прошла реформа образования в России, фактически была создана система среднего образования. В 1804 г. указом об образовании была структурирована система образования. С годами система образования продолжала развиваться и меняться. В 40-е гг. XIX в. появились мужские и женские школы, следом создавались школы рабочей молодежи, а трудовое и политическое направление стояло во главе образования и уже было обязательным получение среднего образования. Эти исторические факты

отмечают такие авторы, как И.Ю. Боровенская, Н.А. Бакланова, Е.Ю. Ротова, Н.В. Котлярова [2]. В советском обществе было гарантировано всем гражданам право на получение бесплатного образования, в том числе и профессионального. Анализу уровней законодательства об образовании были посвящены первые исследования Г.А. Дороховой [5], а также Н.Г. Салищевой [12], Е.М. Ковешникова [8], Л.А. Стешенко с соавт. [13]. В XX столетии, особенно в годы перестройки, проводились различные эксперименты с образовательными программами, появились не только школы как образовательные учреждения, но и лицеи, гимназии, колледжи. В начале 2000-х гг. велась активная полемика по поводу реформы образовательной системы, появились новые требования к качеству образования. Масштабность изменений в образовании отмечается многими учеными-педагогами (А.Г. Асмолов [1], В.А. Болотов, Г.Н. Сериков [3], С.Г. Вершловский [4], Е.С. Заир-Бек [6], А.Г. Каспржак [7], В.С. Лазарев [10], О.Е. Лебедев [11], Е.А. Ямбург [16] и др.). Реформы нашего российского образования схожи с основными направлениями реформирования систем образования в большинстве стран мира. Суть – качественное образование для всех. Существенные изменения в российской системе образования последних лет вызывают потребность в решении задачи совершенствования управленческой деятельности.

Многие российские образовательные учреждения, особенно школы, столкнулись с такой проблемой, как отсутствие современной эффективной системы управления, которая учитывала бы все системные перемены в обществе и происходящие трансформации в нем. Они испытывают также потребность в обосновании теоретических и методических положений, в разработке практических рекомендаций по совершенствованию управления учреждениями в сфере образования. Так, для региональной системы управления образованием важен анализ современного состояния каждого образовательного учреждения, которое включено в региональную сеть для прогноза соответствия его работы целям регионального развития. Более сложными задачами являются: формирование, согласование, удовлетворение спроса на образовательные услуги, подготовка специалистов в системе заданного институционального ограничения и обеспечения ресурсами. Управляющие органы образования должны обладать информацией о состоянии управляемой системы, включая условия ее функционирования (обратная связь), достаточные возможности для изменения состояния управляемой системы (адекватность). Все это должно учитывать временные характеристики функционирования управляемой системы (оперативность, адаптивность). Кроме этого, показатель эффективности требует минимизировать изменения системы и применяемых для этих изменений ресурсов («наименьшее действие»). Для этого необходима соответствующая структура системы управления (рациональная централизация) [15].

В основе управления образовательными учреждениями заложено использование принципов общегосударственного и социального управления любого труда. Вопросами управления и организации труда занимались многие ученые Ф. Тейлор [20], Г. Эмерсон [17], Ф. Гилбрет [18], А. Файоль [14]. Они изучали

разные подходы к организации труда. А. Файолем дано теоретическое обоснование и выделено пять основных составляющих (функций) и 14 принципов управления для определенного порядка, в том числе социального. При этом, по утверждению А. Файоля: «Почти никогда не приходится применять один и тот же принцип в тождественных условиях: надо учитывать различные и меняющиеся обстоятельства, различие и смену людей и много других переменных» [14].

Показатель эффективного управления – это стабильность педагогических коллективов.

Управление образованием в РФ – это сложный и многогранный процесс, основанный на целенаправленной деятельности субъектов всех уровней образовательной системы. Процессы управления образованием предполагают применение различных педагогических методов и приемов, средств, которые продуктивно влияют на функционирование различных объектов образовательной среды, обеспечивая тем самым, достижение целей и задач в образовательной и воспитательной области. Как и любой управленческий процесс, управление образованием имеет объект воздействия – систему образования на уровне отдельного города, региона или страны в целом. Министерства федерального уровня обеспечивают выработку общей стратегии развития образования и основных образовательных стандартов, поддерживают взаимодействие региональных структур в сфере образования с другими министерствами, ведомствами, политическими, общественными организациями, сохраняя единство образовательной системы.

Децентрализованный процесс управления в системе образования предполагает демократизацию и требует четкого выполнения обязательств заинтересованных партнеров на всех уровнях. Функции управления взаимосвязаны и взаимно распределяемы: центр – регионы – муниципалитеты – образовательные учреждения, в отличие от советской системы управления. На региональное образование возлагаются задачи развития и поддержания горизонтальных связей с целью взаимного согласования внутри региональной политики. Региональное управление – это один из значимых уровней управленческой структуры системы образования. Основной задачей для региональной системы образования является прогноз соответствия работы каждого образовательного учреждения целям развития региона.

Образование – это целенаправленный общегосударственный процесс обучения и воспитания, основная задача в достижении обучающимися образовательных уровней, стандартов, установленных государством. Изначально хотелось бы отметить, как работает образовательная педагогическая система и что удалось выяснить в процессе теоретического и практического анализа. В основном была задача выявить особенности работы педагогической системы регионального уровня в современных условиях. Рассмотрим основные направления функционирования педагогической системы на примере различных образовательных учреждений.

Первое, основное, направление деятельности дошкольных воспитательно-образовательных заведений – это учебно-воспитательная работа, цель которой обучение и научение новым умениям и навыкам воспитанников [9].

Второе – непосредственное воспитание, включает в себя несколько частей: воспитание в семье, самовоспитание и воздействие общественных организаций. Работа с семьей, организация педагогического просвещения среди родителей воспитанников и населения в целом. Возможно, использование социально-психологических приемов воздействия. Третье, материально-техническое обеспечение, организация и обеспечение современными средствами, оргтехникой [9]. И четвертое направление – административное управление учреждениями, способы управления воспитательной и другими видами работы. На этом этапе административное воздействие способствует объединению в единую систему всех трех ранее указанных направлений: учебно-воспитательной (методической), воспитательной, материально-технической подсистем. Формы административного управления достаточно разнообразны, включают традиционные педагогические советы, тематические семинары, научно-практические конференции, наставничество, родительские собрания, а также методические ассоциации и обучающие тренинги.

В каждом дошкольном образовательном учреждении все коллегиальные органы осуществляют свою деятельность на основе положений: об общем собрании работников детских образовательных учреждений г. Чебоксары; о педагогическом совете детских образовательных учреждений г. Чебоксары; о совете родителей детских образовательных учреждений г. Чебоксары. Современная система образования устроена так, что в управлении образовательным учреждением должны участвовать все: руководители, воспитатели, родители и сами дети. Это способствует достижению поставленных целей организации в соответствии с потребностями участников процесса. Далее определяются цели, в которых отражается всё содержание педагогической системы дошкольного учреждения с учетом разных форм и методов их реализации. В управлении дошкольной организацией реализуются различные функции. Для наглядности все функции в процессе управления указаны в таблице и описано их значение.

Функции процесса управления

Функции процесса управления	Содержание
Определение цели	Представления о конечных результатах деятельности с учетом отдельных этапов и элементов
Планирование	Разработка стратегического и реализация текущего планов с учетом особенностей деятельности и приоритетов, создание образовательных программ (модулей)
Организация	Определение ответственности и полномочий, должностных инструкций в соответствии с функциональными обязанностями
Регулирование	Согласование деятельности учреждения по всем направлениям функционирования
Мотивация	Система приемов и методов для повышения заинтересованности работников в профессиональном и творческом развитии, для поощрения их ответственности и инициативности
Формирование сплоченности	Создание условий для формирования эффективного коллектива при использовании командного подхода и традиций корпоративной этики
Контроль	Сравнение фактических конечных результатов с запланированными
Педагогический анализ	Проведение постоянного мониторинга и анализа педагогического процесса по всем направлениям. Используются различные виды анализа: параметрический, тематический, итоговый

Как видно из таблицы, в образовательных учреждениях используются как общие функции управления, относящиеся к общей системе управления, так и специфические. Особенно важен педагогический анализ (в виде параметрического, тематического, итогового). Педагогический анализ регулирует функции планирования, организации, контроля. Владение методами педагогического анализа важно для руководителя в получении информации о положении дел. Исключение педагогического анализа ведет к неспособности принятия грамотных решений. При проведении анализа рассматриваются социально-экономические условия, обеспечение правовой образовательной политики, удовлетворение потребностей общества, общественности. На его основе устанавливаются главные цели образования, рассматриваются социальные потребности и потребности заказчиков. [15]. Все описанные функции управления могут быть взаимозаменяемы или взаимодополняемы. Все эти функции управления при рациональном использовании руководителем, в данном случае заведующим дошкольного образовательного учреждения, способствуют перспективному, идущему в ногу со временем развитию учреждения и созданию условий участникам всего образовательного процесса, способствующих творческому росту, всестороннему развитию и раскрытию индивидуальных возможностей. В настоящее время использование внутренних информационных технологий управления в целях осуществления руководства учреждением и для организации педагогического процесса является первостепенной задачей [19].

Школы, гимназии, лицеи как учреждения общего образования составляют следующий уровень региональной образовательной системы. Общеобразовательных организаций в г. Чебоксары насчитывается 61 учреждение, из них 5 гимназий и 4 лицея. В управлении этими учреждениями используются те же методы и принципы, как и при управлении другими образовательными учреждениями. Это стратегические направления: планирование образовательных программ, подбор кадров, создание системы дополнительных платных услуг для повышения привлекательности условий труда. Все это проводится с соблюдением законов, нормативно-правовых актов с учетом мнения советов образовательных учреждений и спроса.

Педагогическая система при постоянном ее развитии направлена на достижение поставленных обществом целей. Сами цели определяют формы и методы управления.

Структура управления в школе построена таким образом, чтобы обеспечить оптимальное сочетание интересов всех участников этого процесса. Схема управления образовательными учреждениями г. Чебоксары представлена на рис. 1. На каждой ступени присутствует определенная структура исполнительных органов, объединений, комиссий, советов, комитетов, формальных и неформальных творческих групп, секций, которые взаимосвязаны с субъектами на каждой ступени и между собой. В современной образовательной организации существует и формируется общественный орган управления – это педагогический совет, управляющий совет школы, совет родителей, совет учеников, общешкольные конференции по совершенствованию стратегии развития школы. На этой ступени

организационной структуры важным является создание научно-исследовательской базы, методических советов, практических семинаров, инновационных новшеств. Обучающиеся создают свои структуры: советы, комитеты, комиссии, секции, клубы и объединения. Возможно создание совместных структур и объединений. Программа и стратегия развития школы – это компетенции директора и педагогического совета, методическое и информационное обеспечение осуществляют школьные методические объединения (ШМО).



Рис. 1. Структура управления образовательной организацией

Школьный совет мобилизует всех участников педагогического процесса для осуществления образовательной программы и организует материально-техническое обеспечение учреждения.

Уровень и качество управления в школе, состояние учебно-воспитательного процесса систематически и оперативно отслеживаются административными советами, анализируются на совещаниях и определяют принятие решений по повышению результативности работы всей организации.

Таким образом, обеспечиваются организация и координация деятельности всех звеньев системы управления как по вертикали, так и по горизонтали, четко просматриваются демократические принципы управления при сочетании централизации и децентрализации.

Кроме традиционной системы управления существует еще и нетрадиционная, соответствующая современным требованиям в получении обратной связи и удовлетворении потребностей общества. Система «администрация – учитель – учащийся – родитель» позволяет оперативно реагировать на имеющиеся потребности и решать организационные задачи, что ведет к изменению

содержания и условий деятельности школы, а также дает возможность образовательной организации улучшать формы и методы организационно-педагогической деятельности.

Если рассматривать особенности управления профессиональными учреждениями, то это – постановка целей, соблюдение субординации на уровне администрации и советов учреждений, обратная связь горизонтальной и вертикальной системы управления, материально-техническая база, повышение квалификации педагогического состава, в том числе руководителей. Следует отметить, что нормативно-правовая база профессионального образовательного учреждения постоянно меняется, как и состав обучающихся и педагогов.

Для мобильности и конкурентоспособности в разных сферах профессиональных деятельности необходимо адекватно реагировать на постоянно меняющиеся условия на рынке интеллектуального труда. Главная задача профессиональных учебных заведений – профессиональное формирование и развитие личности в соответствии с современными потребностями общества. На рис. 2 представлена схема системы профессионального образования.



Рис. 2. Система профессионального образования

К общественным организациям в системе профессионального образования принято относить совет директоров средних учебных заведений, совет ректоров, попечительские советы. Эти объединения занимаются совершенствованием

системы профессионального образования (анализируют проблемы, дают рекомендации). Начальное профессиональное образование ориентировано на приобретение человеком практических навыков и умений в профессии. Этот уровень связан больше с физическим трудом, здесь готовят специалистов по рабочим профессиям и сферы сервиса (токарь, механик, слесарь, автомеханик и др.). Сюда относятся профессиональные училища и лицеи. Среднее профессиональное образование (техникумы и колледжи) основаны на приобретении практических навыков и умений с теоретической подготовкой по выбранной специальности (техники, технологи, бухгалтеры и других). Основные преимущества учреждений среднего образования заключаются в возможности приступить к трудовой деятельности по специальности либо продолжить обучение в вузе, позволяют сочетать практические навыки и теоретические знания.

Эффективное управление профессиональным учебным заведением строится на принципах коллегиальности и единоначалия (общие решения педагогических советов, методических объединений и персональная ответственность за исполнение); научности; системности и комплексности; определении конечного результата обучения. Установлено, что и деятельность коллектива может эффективно влиять на достижение целей, так как управление – это еще и взаимоотношения между людьми.

Если рассматривать специфику образовательной деятельности учреждений дополнительного образования (по сравнению с профессиональными образовательными учреждениями), участники образовательного процесса находятся в постоянном поиске социально-воспитательных и образовательных развивающих программ с учетом новейших научных достижения в разных сферах. Все это и определяет специфику управления учреждением дополнительного образования. Примерный состав функций управления развитием детско-юношеских центров может быть представлен следующим образом:

- 1) мониторинг внешней среды, разработка стратегии с учетом изменения социального заказа, требований общества к учреждению;
- 2) организация ценностного самоопределения педагогического сообщества и выработка новой миссии;
- 3) планирование, организация, руководство, контроль деятельности, повышение инновационной активности в образовательной политике;
- 4) разработка нового программно-методического обеспечения, координация отдельных инновационных проектов, контроль инновационной деятельности;
- 5) стимулирование участия всех участников в развитии.

Совершенствование системы образования последних лет создает условия для качественных преобразований социально-экономической системы страны и всестороннего развития наших граждан.

Общественно-управленческая структура системы образования в нашей стране имеет многоуровневый характер, где важная роль отводится конкретному отдельному учреждению, которое рассматривается в качестве управляемой системы. Для того, чтобы совершенствовать общую систему образования и добиться высокого качества педагогического процесса, главным образом нужно грамотно уметь управлять одним учреждением, так как «одна маленькая

школа – это целая вселенная образования». Если хотя бы одна структурная единица образования будет работать грамотно и развиваться в ногу со временем, то это будет гарантировать качественный уровень подготовки выпускников школы, обеспечивая начальный этап подготовки кадрового потенциала страны.

Литература

1. *Асмолов А.Г.* Психология личности. Культурно-историческое понимание развитие человека. М.: Смысл, 2019. 448 с.
2. *Боровенская И.Ю., Бакланова Н.А., Ротова Е.Ю., Котлярова Н.В.* История развития образования // Молодой ученый. 2017. № 24(158). С. 350–352.
3. *Болотов В.А., Сериков В.В.* Компетентностная модель: от идеи к образовательной программе // Педагогика. 2003. № 10. С. 8–14.
4. *Вершиловский С.Г.* Непрерывное образование: историко-теоретический анализ феномена. СПб.: Санкт-Петербургская акад. постдипломного пед. образования, 2008. 151 с.
5. *Дорохова Г.А.,* Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. М.: Наука, 1985. 157 с.
6. *Заир-Бек Е.С.* Роль новых подходов в сопоставительных исследованиях для развития теории образования [Электронный ресурс]. URL: https://lib.herzen.spb.ru/media/magazines/contents/1/185/zair-bek_185_15_23.pdf.
7. *Каспржак А.Г.* Кадровая политика университетских столиц России в отношении директоров школ как ресурс повышения качества образовательной услуги // Психологическая наука и образование. 2018. Т. 23, № 4. С. 5–20.
8. *Ковешников Е.М.* Конституционное право Российской Федерации: краткий курс лекций. М.: Норма, 2000. 231 с.
9. *Кондрашова Н.В.* Современная система оценки и управления качеством дошкольного образования // Управление дошкольным образовательным учреждением. 2017. № 7. С. 18–27.
10. *Лазарев В.С.* Системное развитие школы. М.: Педагогическое общество России, 2003. 304 с.
11. *Лебедев О.Е.* Управление образовательными системами: теория и практика. Учебно-методическое пособие. СПб.: НИУ ВШЭ, 2011. 108 с.
12. *Салищева Н. Г.* Избранное: сборник научных трудов. М.: Российская академия правосудия, 2011. 565 с.
13. *Стешенко Л.А., Шамба Т.М.* История государства и права России: в 2 т. Т. 1. V – начало XX века. М.: Норма, 2003. 752 с.
14. *Файоль А.* Общее и промышленное управление / пер. Б.В. Бабина-Кореня. М., 1923 [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий: сайт. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/5783/5787>.
15. *Щеголева Э.Н.* Особенности системы управления сферой образования регионального и муниципального уровня // Педагогика и психология как ресурс развития современного общества: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Чебоксары: Среда, 2021. 272 с.
16. *Ямбург Е.А.* Беспощадный учитель: педагогика non-fiction. М.: Бослен, 2017. 462 с.
17. *Emerson H.* The twelve principles of efficiency. Engineering magazine. 4th ed. 1916, 431 p.
18. *Gilbreth F. B.* Primer of scientific management. D. Van Nostrand Company, 1912, 108 p.
19. *Sergeeva M.G., Skoblikova T.V., Sorokin O.N., Kosarev V.E., Emelyanov A.S., Butko S.S.* The method of training competitive specialists with the use of computer technology. *Journal of Critical Reviews*, 2020, vol. 7, iss. 6, pp. 650–655.
20. *Taylor F.W.* The principles of scientific management. Harper & brothers, 1919, 144 p.

БАКАЕВА ЖАННА ЮРЬЕВНА – доктор философских наук, профессор кафедры бухгалтерского учета и электронного бизнеса, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (jannasar@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5630-173X>).

ЩЕГОЛЕВА ЭЛЛА НИКОЛАЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и региональной экономики, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (62639295@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9201-0908>).

СТЕКЛОВА ИРИНА ВЛАДИМИРОВНА – доктор философских наук, профессор кафедры философии, социологии и психологии, Саратовский государственный технический университет имени Ю.А. Гагарина, Россия, Саратов (rinasteklova@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7164-2313>).

Zhanna Yu. BAKAEVA, Ella N. SHCHEGOLEVA, IRINA V. STEKLOVA

**REGIONAL EDUCATIONAL MANAGEMENT SYSTEM AS A BASIS
FOR QUALITATIVE TRANSFORMATIONS
OF THE SOCIO-ECONOMIC INSTITUTIONS OF THE COUNTRY**

Key words: education system; management of educational institutions; regional educational management system; pedagogical system; educational process; preschool educational institution; institutions of general education; vocational education system; institutions of additional education.

The main element of the foundation in building a civilized society is the education system, which provides the intellectual potential to meet the diverse requirements of society, reproduce and develop staffing. The success of the functioning of the education system is ensured by the optimal parity of the federal and regional components. The regional education system and its interaction with federal components are the guarantors of the stability of a multinational state. The democratization and modernization of Russian education presuppose the development of regional education systems in accordance with the specific educational needs and interests of students, and should take into account regional characteristics. The modern education system is moving into a mode of constant development and improvement, which should be managed to constantly reform and improve the quality of educational services as the final result of all educational activity. Therefore, the study aims to identify features in the management of institutions in the field of education at the regional level and directions for improving management. The article considers the main directions of the functioning of the pedagogical system using the example of various educational institutions at the regional and municipal levels. The functions in the control process are presented, and their meaning is described. The approximate composition of the functions of managing the development of children's and youth centers and innovation processes is given.

References

1. Asmolov A.G. *Psikhologiya lichnosti. Kul'turno-istoricheskoe ponimanie raz-vitie cheloveka*. [Psychology of Personality. Cultural and historical understanding of human development]. Moscow, Smysl Publ., 2019, 448 p.
2. Borovenskaya I.Yu., Baklanova N.A., Rotova E.Yu., Kotlyarova N.V. *Istoriya razvitiya obrazovaniya* [History of the development of education]. *Molodoi uchenyi*, 2017, no. 24(158), pp. 350–352.
3. Bolotov V.A., Serikov V.V. *Kompetentnostnaya model': ot idei k obrazovatel'noi programme* [Competency model: from idea to educational program]. *Pedagogika*, 2003, no. 10, pp. 8–14.
4. Vershlovskii S.G. *Neprevyaznoe obrazovanie: istoriko-teoreticheskii analiz fenomena*. [Continuous education: historical and theoretical analysis of the phenomenon: monograph]. St. Petersburg, 2008. 151 p.
5. Dorokhova G.A., *Zakonodatel'stvo o narodnom obrazovanii. Teoreticheskie problemy sovshenstvovaniya* [Legislation on public education. Theoretical problems of improvement]. Moscow, Nauka Publ., 1985, 157 p.
6. Zair-Bek E.S. *Rol' novykh podkhodov v sopostavitel'nykh issledovaniyakh dlya razvitiya teorii obrazovaniya* [The role of new approaches in comparative research for the development of the theory

of education]. Available at: https://lib.herzen.spb.ru/media/magazines/contents/1/185/zair-bek_185_15_23.pdf.

7. Kasprzhak A.G. *Kadrovaya politika universitetskikh stolits Rossii v otnoshenii direktorov shkol kak resurs povysheniya kachestva obrazovatel'noi uslugi* [The personnel policy of Russian university capitals in relation to school principals as a resource for improving the quality of educational services]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovanie*, 2018, vol. 23, no. 4, pp. 5–20.

8. Koveshnikov E.M. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: kratkii kurs leksii*. [Constitutional law of the Russian Federation: A short course of lectures]. Moscow, Norma Publ., 2000, 231 p.

9. Kondrashova N.V. *Sovremennaya sistema otsenki i upravleniya kachestvom doshkol'nogo obrazovaniya* [Modern system for assessing and managing the quality of preschool education]. *Upravlenie doshkol'nym obrazovatel'nym uchrezhdeniem*, 2017, no. 7, pp. 18–27.

10. Lazarev V.S. *Sistemnoe razvitie shkoly* [System development of the school]. Moscow, 2003, 304 p.

11. Lebedev O.E. *Upravlenie obrazovatel'nymi sistemami: teoriya i praktika* [Management of educational systems: theory and practice. Educational and methodical manual]. St. Petersburg, 2011, 108 p.

12. Salishcheva N. G. *Izbrannoe: sbornik nauchnykh trudov* [Favorites: a collection of scientific papers]. Moscow, 2011, 565 p.

13. Steshenko L.A., Shamba T.M. *Istoriya gosudarstva i prava Rossii: v 2 t. T. 1. V – nachalo XX veka* [History of the state and law of Russia. 2 vols. Vol. 1: V – beginning of the XX century]. Moscow, Norma Publ., 2003, 752 p.

14. Fayol H. Administration Industrielle et Générale. Available at: <https://gtmarket.ru/library/basis/5783/5787>.

15. Shchegoleva E.N. *Osobennosti sistemy upravleniya sferoi obrazovaniya regional'nogo i munitsipal'nogo urovnya* [Features of the management system in the field of education at the regional and municipal levels]. In: *Pedagogika i psikhologiya kak resurs razvitiya sovremennogo obshchestva: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Int. Sci. Conf. «Pedagogy and psychology as a resource for the development of modern society»]. Cheboksary, Sreda Publ., 2021, 272 p.

16. Yamburg E.A. *Besposhchadnyi uchitel': pedagogika non-fiction* [Merciless teacher: non-fiction pedagogy]. Moscow, Boslen Publ., 2017, 462 p.

17. Emerson H. The twelve principles of efficiency. *Engineering magazine*. 4th ed. 1916, 431 p.

18. Gilbreth F. B. *Primer of scientific management*. D. Van Nostrand Company, 1912, 108 p.

19. Sergeeva M.G., Skoblikova T.V., Sorokin O.N., Kosarev V.E., Emelyanov A.S., Butko S.S. The method of training competitive specialists with the use of computer technology. *Journal of Critical Reviews*, 2020, vol. 7, iss. 6, pp. 650–655.

20. Taylor F.W. The principles of scientific management. Harper & brothers, 1919, 144 p.

ZHANNA Yu. BAKAEVA – Doctor of Philosophical Sciences, Professor of the Department of Accounting and Electronic Business, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (jan-nasar@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5630-173X>).

ELLA N. SHCHEGOLEVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration and Regional Economics, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (62639295@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9201-0908>).

IRINA V. STEKLOVA – Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Department of Philosophy, Sociology and Psychology, Yuri Gagarin State Technical University of Saratov, Russia, Saratov (rinasteklova@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7164-2313>).

Формат цитирования: Бакаева Ж.Ю., Щеголева Э.Н., Стеклова И.В. Региональная система управления образованием как основа качественных преобразований социально-экономических институтов страны [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 8–18. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/2>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-8-18.

УДК 330.341:316.4(470.344)

ББК У050.11(2Рос.Чув)

Н.З. ЗОТИКОВ

ИТОГИ ПЕРВОГО ЭТАПА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ДО 2035 ГОДА

Ключевые слова: собственные доходы бюджета, валовый региональный продукт, инвестиции, среднемесячная заработная плата, безвозмездные поступления, дефицит бюджета, малое предпринимательство.

Чувашская Республика является одним из 14 регионов, входящих в состав Приволжского федерального округа. Республика обладает большим инновационным потенциалом и нереализованными конкурентными преимуществами. В оценке совокупного инвестиционного потенциала субъектами РФ лидерами являются 5 регионов округа, имеющих высокие показатели социально-экономического развития (Республики Татарстан, Башкортостан, Пермский край, Нижегородская и Самарская области). Занимая ведущие позиции в отдельных отраслях (электротехнический кластер, производство картофеля, молока и др.), республика по ряду показателей социально-экономического развития занимает 13–14-е места в ПФО, 50–60-е места в России. С учетом этого решением Правительства РФ Чувашская Республика включена в список 10 регионов страны с низким уровнем социально-экономического развития. Выполнение Стратегии рассчитано на 16 лет, условно действие Стратегии поделено на три этапа: 1-й этап – 2020–2021 гг., 2-й этап – 2022–2025 гг., 3-й этап – 2026–2035 гг.

Цель исследования – проанализировать ход выполнения 1-го этапа действия Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года и то, как итоги 1-го этапа могут повлиять на решение задач, поставленных Стратегией–2035.

Актуальность исследования вызвана тем, что от итогов социально-экономического развития регионов зависит социально-экономическое положение всей страны в целом.

Исследованием установлено, что среднегодовые темпы роста показателей (объема производства, валового регионального продукта, доходов бюджета, показателей качества жизни), рассчитанных исходя из срока действия Стратегии, в республике на 1-м этапе не выполнены. Ухудшаются показатели, характеризующие состояние развития малого и среднего предпринимательства (количество малых предприятий, численность занятых в них работников, доля в доходах бюджета).

Введение. Рейтинговым агентством РИА РЕЙТИНГ/Россия с 2011 г. проводится ежегодное ранжирование регионов по уровню их социально-экономического развития с применением комплекса показателей, объединенных в четыре группы:

1) показатели масштаба экономики (объем производства товаров и услуг), объем доходов консолидированного бюджета, численность занятых в экономике);

2) показатели эффективности экономики (объем производства товаров и услуг на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, доля прибыльных предприятий, уровень собираемости налогов);

3) показатели бюджетной сферы (доходы консолидированного бюджета на душу населения, доля собственных доходов в суммарном объеме доходов

консолидированного бюджета, дефицит к собственным доходам консолидированного бюджета, отношение государственного долга к собственным доходам консолидированного бюджета);

4) показатели социальной сферы (отношение денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, уровень безработицы, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень младенческой смертности).

Каждый из приведенных показателей оценивается в баллах, в зависимости от их величины регионам присуждаются места, при этом максимальное количество баллов не может быть более 100. Так, Чувашская Республика из 85 субъектов РФ в рейтинге занимала следующие места: в 2016 г. – 59-е (39,839 балла), в 2017 г. – 58-е (38,027 балла), в 2018 г. – 55-е (35,073 балла), в 2019 г. – 53-е (36,985 балла), в 2020 г. – 54-е (31,937 балла, опередив регионы ПФО: Кировская область, Ульяновская область, Республики Мордовия, Марий Эл).

На рейтинговые места республики отрицательно влияют низкий объем производства, валового регионального продукта, доходов бюджета, которые, в свою очередь, влияют на значения социально-экономических показателей.

Как указано в Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года (далее – Стратегии–2035) [4], ВРП в Чувашской Республике в 2018 г. составил 297,8 млрд руб., в расчете на душу населения – 242,6 тыс. руб., что в 2 раза меньше среднероссийского уровня, по ВРП на душу населения республика по итогам 2018 г. заняла 71-е место среди субъектов РФ. В 2019 г. ВРП в Чувашской Республике составил 339,7 млрд руб., ВРП на душу населения – 278,3 тыс. руб. [1].

По сводному показателю качества жизни республика сместилась с 32-го места в 2012 г. на 44-е место в 2019 г. Среднегодовая численность занятых в экономике в ЧР в 2019 г. составила 501,5 тыс. человек. 80,6 тыс. жителей республики трудились за ее пределами (в 2017 г. таких было 74,9 тыс., в 2018 г. – 80,7 тыс.). Чувашия занимает 4-е место в России по численности жителей, работающих за пределами своего региона проживания (после Московской и Ленинградской областей, Республики Башкортостан).

По показателю «численность населения с доходами ниже прожиточного минимума» республика в 2018 г. заняла 71-е место в России и 12-е место в ПФО, по показателю «среднедушевые денежные доходы» – 54-е место в России и 10-е место в ПФО, по показателю «инвестиции в основной капитал на душу населения» – 79-е место в России и 13-е место в ПФО.

Все это обусловило принятие Стратегии–2035 социально-экономического развития республики. При этом Правительством ЧР выбран третий сценарий развития – целевой. Его реализация обеспечит стабильный рост производительности труда в отраслях экономики, развитие конкурентоспособных производственных кластеров. Среднегодовые темпы прироста ВРП должны составить 4-5%. Одним из ключевых факторов устойчивого экономического роста должен стать рост производительности труда – в 2,2 раза за период с 2019–2035 гг. В 2035 г. по отношению к 2019 г. среднемесячная заработная плата должна увеличиться в 3 раза, реальная – в 1,8 раза.

Как указывается в Стратегии–2035, проблемами экономического развития республики являются:

- замедление темпов роста собственных доходов консолидированного и республиканского бюджетов;

- собственные доходы (налоговые и неналоговые доходы) поселений не покрывают расходы не только на решение вопросов местного значения, но и на содержание органов местного самоуправления.

В качестве приоритетных направлений развития в Стратегии–2035 определены:

- обеспечение сбалансированности местных бюджетов, рост их собственных доходов;

- обеспечение устойчивого роста доходной базы бюджетов за счет наращивания собственного налогового потенциала;

- совершенствование законодательства ЧР о налогах и сборах, включая оптимизацию налоговых льгот;

- сокращение теневого сектора экономики;

- реализация комплекса мер бюджетного и налогового стимулирования для привлечения инвестиций в реализацию приоритетных направлений и проектов.

Для снятия остроты проблемы, связанной с дефицитом собственных доходов отдельных муниципальных образований, предусматривается их преобразование путем укрупнения поселений (преобразование муниципальных образований в округа).

В числе основных целей в Стратегии–2035 предусмотрены:

- отсутствие просроченной кредиторской задолженности республиканского бюджета и местных бюджетов;

- обеспечение отношение госдолга ЧР к доходам республиканского бюджета ЧР к 2035 г. на уровне не более 36%;

- сохранение отношения дефицита республиканского бюджета ЧР к доходам бюджета (без учета безвозмездных поступлений) на уровне не более 10%.

Приведем основные параметры показателей, предусмотренные Стратегией–2035 (табл. 1).

Таблица 1

Основные индикаторы Стратегии–2035

Показатели	2019	2020	2025	2030	2035	2035 г. к 2019 г., %
ВРП на душу населения, тыс. руб.	255,5	257,7	355,8	514,7	743,9	291,1
Объем инвестиций в основной капитал, млрд руб.	63,6	60,6	96,6	156,3	237,9	374,0
Среднемесячная зарплата, руб.	29 671,4	31 273,7	44 936,6	63 616,7	90 903,6	306,4

Как следует из данных табл. 1, к 2035 г. по отношению к 2019 г.:

- ВРП на душу населения должен увеличиться в 2,9 раза и составить 743,9 тыс. руб. на 1 человека;

- объем инвестиций в основной капитал увеличится в 3,74 раза и составит 237,9 млрд руб.;

- среднемесячная заработная плата увеличится в 3 раза и составит 90 903,6 руб.

Стратегией–2035 не предусмотрены промежуточные итоги достижения показателей по годам, они даны в укрупненном виде на 2020, 2025, 2030, 2035 гг. Расчет индикаторов социально-экономического развития Чувашской Республики на период до 2024 г. осуществлен с учетом Прогноза социально-экономического развития республики на 2022–2024 годы, одобренного распоряжением Кабинета министров (табл. 2)¹.

Таблица 2

Индикаторы социально-экономического развития ЧР на период до 2024 г.

Показатели	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2024 г. к 2020 г., %
	отчет	оценка	прогноз			
ВРП, млн руб.	336 343,3	351 984,6	372 678,5	396 129,3	422 296	125,6
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	52 371,8	55 752,0	59 939,7	65 195,2	72 220,3	137,9
То же, без бюджетных средств	41 036,4	44 762,0	47 939,7	51 705,2	57 850,3	141,0
Среднемесячная заработная плата, руб.	31 843,0	34 945,0	37 461,0	40 233,2	43 371,3	136,2
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	16,8	16,6	15,4	14,8	14,3	85,1
Доля численности работников в МСП, % от общего числа занятых	19,1	18,8	18,9	19,0	19,1	100,0

Согласно данным табл. 2, в 2024 г. по сравнению с 2020 г.:

- ВРП увеличится на 25,6%;
- инвестиции в основной капитал увеличатся на 37,9%, в том числе без учета бюджетных средств – на 41,0%;
- среднемесячная заработная плата работников организаций увеличится на 36,2% и составит 43 371,3 руб.;
- численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума уменьшится на 14,9%, однако остается значительной: 14,3% всей численности населения;
- доля численности работников на предприятиях МСП остается без изменений (19,1%).

Далее рассмотрим задачи 2.4 и 2.2, приведенные в Стратегии–2035.

Задача 2.4. Повышение устойчивости бюджетной системы и эффективности госуправления

В качестве проблемных вопросов при решении указанной задачи Стратегия–2035 выделяет недостаточное обеспечение муниципальных образований средствами, необходимыми для полноценного решения вопросов местного значения: сохранение нацеленности на наращивание собственного экономического (налогового) потенциала, инвестиционной и предпринимательской активности; совершенствование законодательства ЧР о налогах и сборах.

¹ Прогноз социально-экономического развития Чувашской Республики на 2022–2024 годы: одобрен распоряжением Кабинета министров Чувашской Республики от 30.06.2021 г. № 547-р (в ред. от 29.10.2021 г. № 1002-р) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/-574786665/titles/3MRGF6E>.

Проведем анализ исполнения бюджета республики и прогноз на будущее (табл. 3).

Таблица 3

Доходы бюджета Чувашской Республики, млн руб.

Показатели	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024 г. к 2019 г., %
	отчет			план			
Налоговые и неналоговые доходы	33 933,5	35 213,1	39 250,0	34 804,9	35 965,5	37 641,6	110,9
То же, %	57,8	50,1	50,7	50,9	57,3	58,6	101,4
Безвозмездные поступления	24 785,8	35 030,9	38 158,9	32 176,3	26 761,2	26 646,3	107,5
То же, %	42,2	49,9	49,3	48,1	42,7	41,4	98,1
Итого доходов	58 719,3	70 244,0	77 408,9	66 981,2	62 726,7	64 287,9	109,5
Налоговые доходы	33 921,6	35 208,0	39 248,9	33 543,7	34 742,9	36 435,9	107,4
налог на прибыль	8 541,0	8 519,1	9 965,0	9 149,5	9 442,3	9 791,6	114,6
НДФЛ	14 078,3	14 901,0	16 511,2	11 174,2	11 605,5	12 361,1	87,8
акцизы	2 934,7	3 260,8	3 134,2	5 972,5	6 211,3	6 482,0	220,9
специальные налоговые режимы (СНР)	3 423,0	3 521,3	4 458,5	3 240,3	3 344,0	3 457,7	101,0
налог на профдоход	–	–	52,0	33,0	34,4	35,9	–
имущественные налоги	3 743,6	3 692,6	3 797,1	2 737,6	2 819,7	2 963,5	79,2
транспортный налог	1 048,8	1 134,4	1 151,3	1 062,2	1 110,0	1 155,5	110,2
госпошлина	126,7	145,8	129,4	174,4	175,6	178,6	141,0
прочие	25,5	33,0	50,0	–	–	–	–
Расходы	55 183,0	69 521,2	76 542,8	70 746,8	65 485,9	64 126,4	116,2
дефицит (-), профицит (+)	+3 536,3	+722,8	+860,0	-3 765,6	-2 759,1	+161,6	–
То же, % к налоговым и неналоговым доходам	+10,4	+2,0	+2,2	-10,8	-7,7	+0,4	–
Из расходов на:							
национальную экономику	9 016,9	10 769,4	н/д	10 961,8	9 766,7	9 195,7	102,0
образование	17 575,4	18 205,8	н/д	17 702,9	16 887,9	17 596,0	100,1
здравоохранение	4 753,7	8 983,2	н/д	5 736,0	3 726,6	3 645,7	76,7
социальную политику	13 409,9	18 922,2	н/д	19 651,6	20 232,9	21 114,8	157,5

Примечание. Табл. 3 составлена автором на основе данных об исполнении республиканского бюджета Чувашской Республики за 2019 и 2020 гг.¹, закона ЧР «О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.» и форм статистической налоговой отчетности [2].

Согласно данным табл. 3, в 2024 г. по сравнению с 2019 г.:

– налоговые и неналоговые доходы увеличатся на 10,9%, их доля в общей сумме доходов с 57,8% увеличится до 58,6%, или на 1,4%;

¹ Об исполнении республиканского бюджета Чувашской республики за 2019 год: Закон Чувашской Республики от 14.07.2020 г. № 53 [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/-document/570849760>; Об исполнении республиканского бюджета Чувашской Республики за 2020 год: Закон Чувашской Республики от 21.06.2021 г. № 43 [Электронный ресурс]. URL: <https://cap.ru/doc/laws/2021/06/21/laws-43>; О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов: Закон Чувашской Республики от 26.11.2021 г. № 86 [Электронный ресурс]. URL: <https://cap.ru/doc/laws/2021/11/25/laws-86>.

– величина безвозмездных поступлений уменьшится на 1,9%, однако их доля в общей сумме доходов остается значительной (42,2% в 2019 г. и 41,4% в 2024 г.);

– при общем увеличении доходов на 9,5% налоговые доходы увеличатся на 7,4%, в том числе поступления налога на прибыль на 14,6% акцизов в 2,2 раза, СНР на 1,0%, поступления НДС уменьшатся на 12,2%;

– в общей сумме налоговых доходов уменьшится доля НДС с 41,5% до 33,9%, СНР с 10,2% до 9,5%, имущественных налогов – с 11,0% до 8,2%, доля налога на прибыль увеличится с 25,2% до 26,9%;

– доля федеральных налогов в общей сумме налоговых доходов увеличится с 75,7% до 79,0%, доля региональных и местных налогов – уменьшится с 14,2% до 11,3%, доля малого бизнеса, уплачивающего специальный налоговый режим, уменьшится с 10,1% до 9,7%.

Задача 2.2. «Обеспечение благоприятного предпринимательского климата»

Разработчики Стратеги-2035 при планировании исходили из следующих обстоятельств:

– на 1 января 2020 г. в республике осуществляли деятельность 45,3 тыс. субъектов МСП;

– численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства (МСП), включая индивидуальных предпринимателей (ИП), составляла 122,7 тыс. человек;

– оборот МСП в 2019 г. составил 339,9 млрд руб.;

– объем налоговых поступлений от субъектов МСП в бюджеты всех уровней за 2019 г. составил 19,2 млрд руб.

При этом учитывались такие проблемные моменты, как рост неформальной занятости в сфере МСП, неравномерное развитие субъектов МСП (в муниципальных районах республики зарегистрировано 26,1% субъектов МСП, городских округах – 73,9%).

Ожидаемые результаты к 2035 г.:

– рост количества субъектов МСП (включая ИП) до 40 ед. на 1 тыс. человек;

– увеличение доли среднесписочной численности работников на предприятиях МСП в общей численности занятого населения до 20,8%;

– увеличение доли продукции (работ, услуг), произведенной субъектами МСП, в общем объеме ВРП в 2 раза;

– увеличение доли производственной сферы в обороте МСП (без учета ИП) до 30%.

Таблица 4

Данные субъектов МСП по Чувашской Республике [3]

Показатели	По состоянию на 10 января				2022 г. к 2019 г., %
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	
Всего субъектов МСП, ед.	46 134	45 332	42 612	43 597	94,5
Количество работников в МСП, человек	126 383	123 123	121 971	119 890	94,9
ЮЛ, всего	15 839	15 044	13 847	13 587	85,8
В том числе микро ЮЛ	14 136	13 473	12 296	12 062	85,3
ИП, всего	30 295	30 288	28 765	30 010	99,0
В том числе микро ИП	30 066	30 047	28 538	29 772	99,0

Как следует из данных табл. 4, по состоянию на 10 января 2022 г. по сравнению с 10 января 2019 г.:

- количество субъектов МСП уменьшилось на 2537 единиц, или на 5,5%;
- количество работников на предприятиях МСП уменьшилось на 6493 человек, или на 5,1%;
- при этом количество юридических лиц (ЮЛ) уменьшилось на 14,2%, количество ИП – на 1,0%;
- в общей численности МСП доля ЮЛ уменьшилась с 34,3% до 31,2% (на 2252 ед.);
- в численности ЮЛ доля микро ЮЛ уменьшилась с 89,2% до 88,8%;
- количество работников на одном МСП остается незначительным (2,7 человека).

Заключение. Проведенное исследование показало следующее:

- предусмотренный в прогнозе социально-экономического развития республики на 2022–2024 гг. темп роста ВВП соответствует заданным среднегодовым темпам роста (4-5%);
- доля безвозмездных поступлений не сокращается, а, наоборот, в 2021 г. по сравнению с 2019 г. увеличилась с 42,2% до 49,3% общей суммы доходов;
- в прогнозе социально-экономического развития на 2022–2024 гг. налоговые доходы бюджетов предусмотрены в размерах, меньших по сравнению с фактическими поступлениями в 2020 г., что связано с необоснованным снижением поступлений НДС за указанный период на 12,2%;
- поступления налогов от малого бизнеса, уплачиваемого в связи с применением специальных налоговых режимов, на 2022–2024 гг. предусмотрены в размерах меньших, чем фактически поступило в 2020 г.;
- поступления налога на профессиональный доход (от самозанятых) незначительны (меньше 0,1% от общей суммы налоговых доходов);
- при общем росте расходов бюджета на 16,2%, в том числе расходов на социальную политику на 57,5%, резко уменьшаются затраты на здравоохранение (на 23,3%);
- показатели деятельности малого и среднего предпринимательства ухудшаются (уменьшаются количество субъектов МСП, количество ЮЛ, количество работников на предприятиях МСП, незначительно количество работников на одном объекте МСП (2,7 человека)).

Стратегией предусматривается увеличение к 2035 г. по сравнению с 2019 г. ВРП на душу населения на 291,1%, объема инвестиций на 374,0%, среднемесячной заработной платы на 306,4%. С учетом срока действия Стратегии в течение 16 лет среднегодовые темпы роста должны составить: по ВРП на душу населения – не менее 18,0%, объему инвестиций – не менее 23%, среднемесячной заработной платы – не менее 19%, эти показатели в течение 2020–2021 гг. республикой не достигнуты.

Исследование носит практический характер, его результаты могут быть использованы органами государственной власти, экономическими службами в их практической деятельности по выполнению намеченных Стратегией–2035 задач.

При этом в практической деятельности по дальнейшему выполнению целей, предусмотренных Стратегией–2035, необходимо обращать внимание на следующие вопросы: цель Стратегии по улучшению качества жизни населения республики может быть достигнута лишь при выполнении количественных показателей по увеличению объемов производства, собственных доходов бюджета при уменьшении доли безвозмездных поступлений. Первостепенными задачами остаются увеличение инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения, создание новых высокотехнологичных рабочих мест, что ограничит отток рабочей силы из республики, внесение изменений в упрощенную систему налогообложения, предусмотрев льготные условия стимулирования развития малого предпринимательства в производственной сфере.

Без решения указанных задач выполнение целей, намеченных Стратегией–2035, становится проблематичным.

Литература

1. Данные о валовом региональном продукте в России с 1998 года [Электронный ресурс] // ИНИД: сайт. URL: <https://www.data-in.ru/publications/news/132>.
2. Данные по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба: сайт. https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms.
3. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]. URL: <https://ofd.nalog.ru>.
4. Стратегия социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: https://economy.gov.ru/material/file/83379099a4984b70165a3e28e63200d1/chuvashskaya_respublika_2035.pdf.

ЗОТИКОВ НИКОЛАЙ ЗОТИКОВИЧ – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (Zotikovcontrol@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5631-9123>).

Nikolay Z.ZOTIKOV

RESULTS OF THE FIRST STAGE OF THE STRATEGY FOR THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE CHUVASH REPUBLIC UNTIL 2035

Key words: budget revenues, gross regional product, investments, average monthly salary, gratuitous receipts, budget deficit, small business.

The Chuvash Republic is one of the 14 regions that make up the Volga Federal District. The Republic has great innovative potential and unrealized competitive advantages. In assessing the total investment potential of the constituent entities of the Russian Federation, the leaders are 5 regions of the district with high rates of socio-economic development (the Republics of Tatarstan and Bashkortostan, Perm Territory, Nizhny Novgorod and Samara regions). Taking leading positions in certain industries (electrotechnical cluster, potato and milk production, etc.), in terms of a number of indicators of social and economic development, the republic is ranked 13–14th in the Volga Federal District and 50–60th in Russia. With this in mind, by decision of the Government of the Russian Federation, the Chuvash Republic was included into the list of 10 regions of the country with a low level of socio-economic development.

The strategy is to be implemented within a five-year period, the implementation of the strategy is divided into three stages: the first stage – 2020-2021, the second – 2022-2025, the third – 2026-2035.

The purpose of the study is to analyze the implementation of the first stage of the Strategy for the socio-economic development of the Chuvash Republic until 2035, and to assess the impact of the results of the first stage on achieving the goals set in the Strategy-2035.

The relevance of the study is caused by the fact that the socio-economic situation of the whole country depends on the results of the socio-economic development of the regions.

The study found that the average annual growth rate of indicators (production volume, gross regional product, budget revenues, and quality of life indicators), estimated based on the duration of the Strategy, were not met at the 1st stage. Indicators characterizing the state of development of small and medium-sized enterprises (the number of small enterprises, the number of people employed in them, their share in budget revenues) are deteriorating.

References

1. *Dannye o valovom regional'nom produkte v Rossii s 1998 goda* [Data on gross regional product in Russia since 1998]. Available at: <https://www.data-in.ru/publications/news/13>.
2. *Dannye po formam statisticheskoi nalogovoi otchetnosti* [Data on statistical tax reporting forms]. Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/
3. *Edinyi reestr sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva* [Unified register of small and medium-sized businesses]. Available as: <https://ofd.nalog.ru>.
4. *Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Chuvashskoi Respubliki do 2035 goda* [Strategy of socio-economic development of the Chuvash Republic until 2035]. Available at: https://economy.gov.ru/material/file/83379099a4984b70165a3e28e63200d1/chuvashskaya_respublika_2035.pdf.

NIKOLAY Z. ZOTIKOV – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of Finance, Credit and Economic Security, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (zotikovcontrol@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5631-9123>).

Формат цитирования: *Зотиков Н.З. Итоги первого этапа Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года [Электронный ресурс] // Oeconomia et Jus. – 2022. – № 2. – С. 19–27. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/3>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-19-27.*

И.П. ИВАНИЦКАЯ

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РЫНОЧНОЙ СТОИМОСТИ КОМПАНИЙ

Ключевые слова: оценка, акция, рыночная стоимость, подходы к оценке, методы оценки.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что большинство современных оценщиков при оценке рыночной стоимости бизнеса используют западные методики и стандарты оценки. Все это приводит к возникновению некоторых трудностей на различных этапах оценки, а впоследствии приводит к появлению ошибок и неточностей в получаемой оценке. Современный опыт оценки в России показывает, что методы, которые используются в настоящее время, не всегда учитывают либо учитывают не в полной мере отраслевые особенности. Из-за отсутствия научно обоснованных методических рекомендаций оценщики сами определяют необходимость учета тех или иных особенностей компании. Несмотря на то, что методический аппарат оценки постоянно совершенствуется, проблемы оценки рыночной стоимости предприятия, а также акций предприятия недостаточно освещены в экономической литературе. Целью статьи являются исследование современной практики формирования рыночной стоимости российских предприятий и систематизация методов оценки стоимости компаний, которые можно применить при оценке стоимости. Практическая значимость исследования заключается в том, что основные положения и выводы можно применять в учебном процессе при чтении курсов лекций. Российские предприятия могут использовать результаты исследования при разработке своей инвестиционной политики, а также с целью оценки эффективности инвестиций на рынке акций, государственные органы – для регулирования рынка ценных бумаг.

Развитие рыночных отношений привело к возникновению оценочной деятельности. На фондовом рынке ежедневно совершается большое количество сделок по купле-продаже пакетов акций предприятий. Следовательно, участники этих сделок должны обладать такой информацией, как стоимость пакета акций. Эта оценка позволит определить стоимость отдельных пакетов акций этого предприятия. Но также стоит учитывать тот факт, что стоимость акций не всегда оказывается пропорциональной стоимости всей компании. Стоимость пакета будет меняться в зависимости от его размера. Оценка акций проводится на основе количественных методов, и стоимость акций будет варьироваться в зависимости от рыночного спроса и предложения. Информация о ценах акций компаний, которые обращаются на бирже, обычно известна и находится в общем доступе. Но в отношении частных компаний, акции которых не обращаются на бирже, оценка акций является важной и сложной. На сегодняшний день оценочные компании для определения стоимости одной акции сначала проводят оценку стоимости всего предприятия, а затем полученную рыночную стоимость делят на количество акции в обращении [5]. В современной рыночной экономике оценка акций является достаточно востребованной услугой.

Крупных инвесторов интересует пакет акций, поэтому они тщательно анализируют ситуацию на рынке, прогнозируют развитие компании, оценивают

его финансовое состояние. Легче продать одну акцию на фондовом рынке, чем целый пакет. Этим обуславливается необходимость проведения оценки стоимости всего предприятия.

В зависимости от целей оценки стоимости предприятий применяются те или иные подходы и методы оценки. Какой-либо унифицированной формулы, с помощью которой можно было бы определить стоимость любой компании, в любой конкретной ситуации не существует [3]. Федеральный закон Российской Федерации «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹ и Федеральный стандарт оценки № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)»² предусматривают три подхода к оценке – доходный, затратный и сравнительный.

Каждый из подходов имеет свои методы и цели оценки. Так, затратный подход применяется при реорганизации, страховании, ликвидации, реструктуризации предприятия. Применение доходного подхода наиболее целесообразно при купле-продаже, формировании портфеля ценных бумаг, определении эффективности инвестиций, анализе инвестиционных проектов. Сравнительный подход может быть применен при купле-продаже, определении текущего рыночного курса при различных сделках, обмене акций и в других случаях.

Выбор того или иного подхода зависит от цели оценки, вида рассчитываемой стоимости и конкретной ситуации оценки. Оценка акций проводится на основе стоимости предприятия и прогнозирования показателей прибыльности этого предприятия. Она предполагает применение комплексного подхода, использование имеющихся методов для более точного и достоверного результата оценки.

Рассмотрим основные методы, применяемые в рамках рассматриваемых подходов.

Доходный подход. Доходный подход – совокупность методов оценки, основанных на определении ожидаемых доходов от использования объекта оценки³. Большинство людей ведут бизнес с целью зарабатывания денег. Поэтому если кто-то покупает бизнес, то фактор номер один для определения его покупной цены – это сумма денег, которую он заработает в будущем.

Неудивительно, что здесь преобладает экономический принцип ожидания: «Если я вложу время, деньги и усилия в владение бизнесом, какие экономические выгоды и когда мне это даст?». Проще говоря, доходный подход включает в себя анализ финансовой истории организации для прогнозирования их будущей прибыли. Когда трудно найти рыночные данные, эксперт по оценке может прибег-

¹ Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Фед. закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586.

² Федеральный стандарт оценки № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)»: утв. приказом Минэкономразвития России № 297 от 20.05.2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://srosovet.ru/activities/npa/fsol>.

³ Федеральный стандарт оценки № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1).

нуть к этому подходу. Этот подход преобразует будущие ожидаемые экономические выгоды, как правило, денежный поток – в текущую стоимость. Подход к оценке помогает определить, какой доход может принести бизнес, а также оценить риск. Поскольку подход основывается на способности бизнеса генерировать будущие экономические выгоды, он обычно лучше всего подходит для устоявшихся прибыльных предприятий. Формирование стоимости бизнеса происходит на основе планируемых темпов роста финансовых показателей предприятия и существующего уровня его капитализации [2].

Доходный подход позволяет рассчитать стоимость бизнеса в настоящем времени. Для этого ожидаемый доход и риск должны быть приведены на сегодняшний день. Это можно сделать, используя два метода:

- метод капитализации дохода;
- метод дисконтирования денежных потоков.

Метод капитализации дохода капитализирует предполагаемые будущие экономические выгоды, используя соответствующую норму прибыли. Эксперт рассматривает корректировки для таких статей, как дискреционные расходы, единовременные доходы и расходы, налоговые платежи, а также различия в структуре капитала. Этот метод наиболее подходит для компаний со стабильным доходом или денежным потоком. Говоря простым языком, метод оценки капитализации, по сути, является результатом деления ожидаемой прибыли от бизнеса на так называемый коэффициент капитализации. Идея состоит в том, что стоимость бизнеса определяется доходами от бизнеса, а коэффициент капитализации используется для их соотношения.

Например, если ставка капитализации составляет 33,3%, то бизнес приносит в 3 раза больше годового дохода. Метод капитализации работает хорошо для компаний с устойчивым, предсказуемым доходом.

В методе дисконтирования денежного потока в дополнении к факторам, учитываемым в методе капитализации доходов, эксперт берет в расчет прогнозируемые денежные потоки за дискретный период (скажем, 3-5 лет) и конечную стоимость в конце дискретного периода. Все будущие денежные потоки затем дисконтируются по приведенной стоимости с использованием ставки дисконтирования вместо ставки капитализации. Во-первых, прогнозируется доход от бизнеса в будущем, обычно на несколько лет. Далее выясняется значение ставки дисконтирования, которая отражает риск получения этого дохода вовремя и в полной мере. Затем подсчитывается, сколько, вероятно, будет стоить бизнес в конце периода прогнозирования. Если ожидается, что компания продолжит работать, существует некоторая остаточная стоимость. Дисконтирование прогнозируемой прибыли и конечной стоимости вместе дает текущую стоимость бизнеса или то, что он стоит сегодня.

Поскольку оба метода делают одно и то же, логично ожидать похожих результатов. Капитализация и ставка дисконтирования связаны между собой соотношением

$$CR = DR - K,$$

где CR – ставка капитализации (capitalization rate); DR – ставка дисконтирования (discount rate); K – ожидаемая средняя скорость роста потока дохода.

Допустим, ставка дисконтирования составляет 20%, а прогноз предполагает, что прибыль от бизнеса будет постоянно расти на 4% в год. Тогда ставка капитализации будет $20\% - 4\% = 16\%$.

Разница между ставкой капитализации и дисконтирования заключается в том, что капитализация использует единый показатель дохода, такой как среднее значение дохода за несколько лет или самое последнее значение. Дисконтирование выполняется последовательно за каждый год, по одному на каждый год в прогнозе.

Если предприятие из года в год показывает стабильную прибыль, то оценка капитализации – хороший способ. Для молодого бизнеса или предприятия с быстро меняющимися доходами дисконтирование дает наиболее точные результаты.

Формула дисконтирования денежного потока:

$$DCF = \frac{CF_1}{1+r} + \frac{CF_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{CF_n}{(1+r)^n}$$

где CF_n – денежный поток для n -го года; r – ставка дисконта.

Например, когда компания пытается проанализировать, следует ли ей инвестировать в определенный проект или приобрести новое оборудование, то она использует в качестве ставки дисконтирования при оценке DCF средневзвешенную стоимость капитала (WACC). WACC включает среднюю норму прибыли, которую акционеры предприятия ожидают в течение данного года.

Метод дисконтированного денежного потока требует учета многих предположений, и это является основным ограничением для его применения. Инвестор должен правильно оценить будущие денежные потоки от инвестиций или проекта. Величина будущих денежных потоков зависит от таких факторов, как социально-экономическое положение в стране и регионе, тенденций, наметившихся на рынке, факторов, влияющих на спрос и предложение, ставки доходности, колебания цен на рынке и др. Если оценка будущих денежных потоков будет завышена, то это может привести к выбору инвестиций, которые в будущем могут не окупиться, что приведет к снижению прибыли. Заниженная оценка денежных потоков, из-за которой инвестиции кажутся дорогостоящими, может привести к упущенным возможностям. Применяемая ставка дисконтирования должна оцениваться правильно, чтобы модель того стоила.

При оценке коммерческой недвижимости ставка капитализации используется для того, чтобы указать норму прибыли, которая будет получена от инвестиционной недвижимости. Ставка капитализации рассчитывается путем деления чистого операционного дохода на стоимость активов имущества предприятия и используется для оценки потенциальной доходности инвестора на рынке коммерческой недвижимости.

Доходный подход учитывает анализ будущих доходов, особенности компании. Данный подход универсален, подходит для разных целей оценки; выявляет слабые места бизнеса. Недостатком данного подхода является: использование прогнозных данных, сложность в расчетах, субъективный и вероятностный характер результатов; неточные результаты. Доходный подход целесообразно

применять для повышения эффективности управления; обоснования решения о запуске инвестиционного проекта.

Сравнительный (рыночный) подход. Сравнительный подход – совокупность методов оценки, основанных на получении стоимости объекта оценки путем сравнения оцениваемого объекта с объектами-аналогами¹. Рыночный подход обосновывает ценность бизнеса на продажах сопоставимых предприятий или деловых интересов. Это особенно полезно при оценке публичных компаний (или частных компаний, достаточно крупных, чтобы рассмотреть возможность выхода на публичный рынок), потому что данные о сопоставимых публичных компаниях легко доступны.

В соответствии с этим подходом эксперт выявляет недавние сделки «на расстоянии вытянутой руки», в которых участвуют аналогичные государственные или частные предприятия, а затем разрабатывает коэффициенты ценообразования.

Как следует из названия, рыночный подход стремится ответить на вопрос: «Какова справедливая рыночная стоимость актива?». Для получения ответа на данный вопрос оценщик должен изучить недавние сделки с аналогичными активами. Поскольку эти активы вряд ли будут идентичны оцениваемым, потребуются внести различные корректировки.

На некоторых рынках, таких как жилая недвижимость или акции, котирующиеся на бирже, часто имеется достаточно данных, что делает использование рыночного подхода относительно простым. На других рынках, таких как акции частного бизнеса или альтернативные инвестиции, такие как изобразительное искусство или вино-водочная продукция, довольно трудно найти сопоставимые сделки. Информация для применения рыночного подхода должна быть получена из открытых фондовых рынков, предыдущих операций с бизнес-активами. На практике получить точные данные трудно, так как рыночная информация о конкурентах может быть недоступна или искажена. Кроме того, конкуренция вынуждает предпринимателей действовать нестандартно, что, в свою очередь, определяется спецификой каждого бизнеса. Сравнение в этом случае становится неэффективным.

Важным аспектом при применении данного подхода является требование наличия достоверной и качественной информации, необходимой для оценки. Если оценщик может найти данные по нескольким аналогичным продажам, которые образуют достаточно репрезентативную выборку, тогда у него будет больше уверенности в достоверности исходной информации. Подобные предприятия должны быть сопоставимы с точки зрения следующих показателей, которые являются базовыми ориентирами для сравнения:

- бизнес должен быть однотипным;
- размер бизнеса (продаж) должен быть сопоставимым;
- форма собственности (права на предприятие) должна быть аналогичной.

¹ Федеральный стандарт оценки № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1).

Ценовые коэффициенты используются для определения разумной цены продажи бизнеса на основе рыночных данных. Некоторые из наиболее распространенных ценовых коэффициентов:

- цена продажи, деленная на валовый доход;
- цена продажи, деленная на продажи;
- цена продажи, деленная на денежный поток;
- цена продажи, деленная на балансовую стоимость активов бизнеса;
- цена продажи, деленная на чистый доход.

Для специалистов по оценке существует два основных способа использования сравнительного подхода для оценки бизнеса:

- метод рынка капитала;
- метод сделок.

Существует еще один метод – метод отраслевых коэффициентов, но в российской практике оценочной деятельности данный метод не получил широкого распространения из-за отсутствия необходимой информации и наличия экономической нестабильности в стране.

Метод сделок – это метод оценки, при котором цена, уплаченная за аналогичные компании в прошлом, считается показателем стоимости компании. Метод сделок ориентирован на покупную цену предприятия в целом или контрольного пакета акций.

Анализ транзакций опирается на общедоступную информацию для создания разумной оценки мультипликаторов или премий, которые другие заплатили за аналогичную компанию.

Хотя этот тип анализа выигрывает от использования общедоступной информации, объем и качество информации, касающиеся транзакции, иногда могут быть ограничены. Основная формула метода:

$$\text{Стоимость бизнеса} = \text{Показатель деятельности оцениваемого предприятия} \times \text{мультипликатор.}$$

Метод рынка капитала включает в себя анализ публично торгуемых компаний аналогично анализу рассматриваемой компании. Обычно данный метод используется при оценке одной акции или неконтрольного пакета акций (в отличие от метода сделок). Оценка осуществляется на основе данных о единичной акции компании-аналога.

Сравнительный подход использует фактические рыночные данные, оценивает эффективность при текущих условиях. Данный подход имеет и недостатки: не учитывает ожиданий инвесторов; возникают сложности поиска аналогичных объектов в некоторых отраслях. Наиболее целесообразно применение сравнительного подхода при принятии решения о дополнительной эмиссии акций, изменении стратегии развития предприятия, при покупке или продаже бизнеса, реструктуризации предприятия.

Затратный подход. Затратный подход – совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении затрат, необходимых для приобретения, воспроизводства либо замещения объекта оценки с учетом

износа и устареваний¹. Полученная затратным подходом стоимость отражает сумму, которая потребовалась бы в настоящее время, чтобы заменить объект оценки. Затратный подход может быть полезен для компаний на начальном этапе или для начинающих компаний, когда сравнения с преуспевающими компаниями ненадежны или прогнозы настолько субъективны, что их невозможно достоверно оценить. Кроме того, предприниматели часто думают о стоимости своего бизнеса с точки зрения инвестиций, которые потребуются для замены активов. По сути, формула оценки бизнеса основана на формате баланса:

$$\text{Стоимость предприятия} = \text{отраженные активы} + \text{неучтенные материальные активы} - \text{денежные средства} - \text{обязательства, связанные с предприятием} - \text{неучтенные обязательства (условные и необусловленные)}.$$

Этот подход основан на определении восстановительной стоимости или стоимости замещения (на уровне рынка) рассматриваемых активов. При оценке таких объектов, как оборудование, стоимость замены может быть легко определена у поставщиков. Если оценке подлежат такие нематериальные активы, как программное обеспечение, разработанные технологии, онлайн-платформы, веб-сайты, полезные модели, ноу-хау, ценность бренда и др., этот подход может быть единственно применимым.

Данный метод оценки учитывает текущую стоимость замены актива, а не стоимость, которая была фактически потрачена на приобретение актива. Например, на создание коммерческого веб-сайт 10 лет назад было необходимо 60 000 у.е., а сейчас его можно получить за 10 000 у.е. Таким образом, основой стоимости такого актива является текущая стоимость замещения.

В рамках затратного подхода возможно применение следующих методов: метод чистых активов; метод накопления активов; метод ликвидационной стоимости.

Метод чистых активов может применяться для оценки бизнеса при определенных обстоятельствах. Этот метод определяет стоимость всего бизнеса путем оценки стоимости базовых активов и обязательств, составляющих бизнес (материальные и нематериальные активы).

Этот метод предполагает анализ бухгалтерского баланса и финансовой отчетности предприятия. Полученный результат будет представлять собой стоимость предприятия при 100%-ном контроле. Поэтому, если происходит оценка меньшей доли, необходимо применить скидку на недостаток контроля.

Метод накопления активов предполагает расчет стоимости каждой единицы баланса (актива и пассива), из которой затем вычитаются обязательства бизнеса. Этот метод отличается достаточной трудоемкостью, тем не менее в некоторых случаях оказывается единственно возможным для применения.

Метод ликвидационной стоимости представляет собой сумму, которую получает владелец в случае банкротства или ликвидации предприятия. Оценка,

¹ Федеральный стандарт оценки № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» [Электронный ресурс]. URL: <https://srosovet.ru/activities/npa/fso1>.

полученная данным методом, представляет собой минимальный уровень ценности компании. Метод ликвидационной стоимости является основным методом оценки стоимости нерентабельных предприятий. Однако в литературе в основном представлена только общая информация о сути метода, особенности проведения оценки бизнеса и законодательства по теме банкротства практически нигде не раскрываются [4].

После проведения оценки всего предприятия рассматриваются такие показатели, как степень контроля и ликвидность акций. Степень контроля представляет собой премию за дополнительные права, которые предоставляются акциями. Обычно премия за контроль составляет около 30% средней цены самого пакета акций. Наличие преимуществ у акционеров контрольного пакета усложняет проведение расчетов стоимости оценки. Скидка для неконтрольного пакета составляет от 15 до 20%.

Если акция котируется на бирже, а также принадлежит публичной компании, то ее ликвидность будет иметь достаточно высокий показатель. Акции же непубличных компаний, не присутствующих на открытых рынках, будут считаться менее ликвидными.

Таким образом, приходим к выводу, что оценка стоимости компании осуществляется тремя подходами: доходным, рыночным и затратным. Рассмотренные подходы взаимосвязаны между собой и гармонично дополняют друг друга. Они используют различные виды информации, полученные на рынке и в самой компании, и, таким образом, отражают все стороны оцениваемой компании. Поэтому для получения достоверной и обоснованной оценки будет целесообразно использовать все три подхода. Хозяйствующий субъект может изменять свою стоимость в зависимости от того, какие его ценности являются прибыльными.

Только благодаря точной и комплексной оценке стоимости предприятия мы можем получить четкую картину как успехов, так и пробелов и неудач, которые необходимо устранить. Используя эффективное управление, следуя отчету об оценке, можно приложить все усилия для достижения высоких результатов экономической деятельности [6].

Мы считаем, что для улучшения оценочной деятельности необходимо многостороннее исследовать ситуацию на внутреннем и внешнем рынках, в частности, в отношении доступа к открытой и необходимой информации; строго соблюдать нормативные акты на оценку общей стоимости хозяйствующих субъектов, а также на корректировки по мере необходимости; необходимы прямая государственная поддержка и создание эффективного сотрудничества со всеми представителями в области оценки.

В глобальной экономике государство должно осознавать прежде всего интересы внутреннего бизнеса, решительно поддерживать и направлять его развитие, рассматривая его как один из ключевых инструментов национального экономического развития и благосостояния.

В заключение следует отметить, что стоимость предприятия во многом зависит от того, как умело применяет оценщик выбранные методы оценки,

т.е. от уровня компетенции, теоретических знаний и навыков оценщика. Это та сфера, где развитие законодательных норм необходимо в силу неоднозначности терминологии, которая выступает основой для оценочной деятельности [1].

Литература

1. Голова Е.Е., Баева Д.Р. Оценка стоимости бизнеса в современных условиях // Фундаментальные исследования. 2020. № 4. С. 15–20.
2. Золотарев А.Е. Особенности применения доходного подхода в оценке стоимости бизнеса // Дельта науки. 2020. № 1. С. 73–76.
3. Касьяненко Т.Г., Маховикова Г.А. Оценка стоимости бизнеса + приложение в ЭБС. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 373 с.
4. Оценка и оценочная деятельность: проблемы и перспективы: коллективная монография / Н.Ю. Пузыня, В.Н. Мяжков, Н.П. Баринов, С.В. Грибовский, В.В. Цымбалов и др. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. гос. экон. ун-та, 2019. 140 с.
5. Плотникова Е.В., Иваницкая И.П. Рыночная стоимость акций Российских предприятий как один из факторов обеспечения экономической безопасности фондового рынка России // Экономическая безопасность как парадигма современной теории и практики управления: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2019. С. 276–280.
6. Соколова Г.Н., Аркадьев А.Ю. Управление стоимостью предприятия в современных условиях // Актуальные вопросы экономики: сб. науч. тр. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2019. С. 266–270.

ИВАНИЦКАЯ ИРАИДА ПЕТРОВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и региональной экономики, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (ivanis.ira@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6947-148X>).

Iraida P. IVANITSKAYA

APPROACHES TO THE ASSESSMENT OF THE COMPANY MARKET VALUE

Key words: *assessment, share, market value, approaches to assessment, appraisal methods.*

The relevance of the research topic is due to the fact that most modern appraisers use Western methods and valuation standards when assessing the market value of a business. All this leads to some difficulties at various stages of the assessment, and subsequently leads to errors and inaccuracies in the resulting assessment. Modern assessment experience in Russia shows that the methods that are currently used do not always take into account, or do not fully take into account industry specifics. Due to the lack of evidence-based guidelines, appraisers themselves determine the need to take into account certain features of the company. Despite the fact that the methodological apparatus of valuation is being constantly improved, the problems of estimating the market value of an enterprise, as well as the company's shares, are not sufficiently covered in the economic literature. The purpose of the article is to study the modern practice of forming the market value of Russian enterprises. The scientific novelty lies in the systematization of methods for estimating the value of companies that can be applied in the valuation. The practical significance of the study lies in the fact that the main provisions and conclusions can be applied in the educational process when delivering lecture courses. Russian enterprises can use the results of the study to develop their investment policy, and to assess the effectiveness of investments in the stock market, government agencies can use them to regulate the securities market.

References

1. Golova E.E., Baetova D.R. *Otsenka stoimosti biznesa v sovremennykh usloviyakh* [Business valuation in modern conditions]. *Fundamental'nye issledovaniya*, 2020, no. 4, pp. 15–20.
2. Zolotarev A.E. *Osobennosti primeneniya dokhodnogo podkhoda v otsenke stoimosti biznesa* [Features of applying the income approach in assessing the value of a business]. *Del'ta nauki*, 2020, no. 1, pp. 73–76.
3. Kas'yanenko T.G., Makhovikova G.A. *Otsenka stoimosti biznesa + prilozhenie v EBS 2-e izd pererab i dop.* [Business valuation + application. 2nd ed.]. Moscow, Yurait Publ., 2020, 373 p.
4. Puzyrya N.Yu., Myagkov V.N., Barinov N.P., Gribovskii S.V., Tsymbalov V.V. et al. *Otsenka i otsenoch'naya deyatel'nost': problemy i perspektivy* [Valuation and Valuation Activities: Problems and Prospects]. St. Peterburg, 2019, 140 p.
5. Plotnikova, E.V., Ivanitskaya, I.P. *Rynoch'naya stoimost' aktsii Rossiiskikh predpriyatii kak odin iz faktorov obespecheniya ekonomicheskoi bezopasnosti fondovogo rynka Rossii* [The market value of shares of Russian enterprises as one of the factors for ensuring the economic security of the Russian stock market]. In: *Ekonomicheskaya bezopasnost' kak paradigma sovremennoi teorii i praktiki upravleniya: sb. materialov Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Economic security as a paradigm of modern management theory and practice»]. Cheboksary, Chuvash Univesity Publ., 2019, pp. 276–280.
6. Sokolova G.N., Arkad'ev A.Yu. *Upravlenie stoimost'yu predpriyatiya v sovremennykh usloviyakh* [Enterprise value management in modern conditions]. In: *Aktual'nye voprosy ekonomiki: sb. nauch. tr.* [Topical issues of economics: Collection of Scientific Works]. Cheboksary, Chuvash State Univesity Publ., 2019, pp. 266–270.

IRAIDA P. IVANITSKAYA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of State and Municipal Administration and Regional Economics, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (ivanis.ira@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6947-148X>).

Формат цитирования: *Иваницкая И.П.* Подходы к оценке рыночной стоимости компаний [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 28–37. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/4>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-28-37.

Е.Б. КРЫЛОВА, А.Ф. САВДЕРОВА

**ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ
НА ДЕПОЗИТНУЮ ПОЛИТИКУ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ**

Ключевые слова: вклад, привлеченные средства, депозитная политика, коммерческий банк, региональные особенности, регрессионный анализ, факторы.

В статье проведен анализ депозитного рынка Российской Федерации как в целом по стране, так и в региональном разрезе, приведены данные фактически привлеченных денежных средств населения во вклады коммерческих банков за несколько лет. Актуальность работы обусловлена тем, что в экономически нестабильной ситуации для коммерческих банков первостепенной задачей является поддержание их финансовой устойчивости и платежеспособности, а с учетом специфики коммерческих банков более 80% их ресурсной базы представлена вкладами их клиентов. Однако объем привлеченных средств населения во вклады распределен очень неравномерно между регионами России. В связи с этим повышается необходимость в определении региональных факторов, оказывающих непосредственное влияние на объем привлеченных ресурсов. Для проведения анализа депозитного рынка России использованы методы горизонтального и вертикального анализа, а для определения факторов, оказывающих непосредственное влияние на объем привлеченных средств во вклады, применен корреляционно-регрессионный анализ. Результатом исследования выступает определение основных региональных факторов, которые должны учитываться коммерческими банками при формировании собственной депозитной политики.

Для наиболее эффективной и прибыльной деятельности коммерческого банка ему необходимо обеспечить соответствующие источники финансовых ресурсов. В связи с этим привлечение необходимого количества денежных средств является одной из самых приоритетных задач любого коммерческого банка, особенно с учетом того факта, что основным источником денежных средств банка, как правило, выступают именно вклады населения страны. Если принять во внимание экономически нестабильную ситуацию в России, связанную с распространением коронавирусной инфекции, поддержание коммерческими банками стабильного притока денежных средств во вклады для обеспечения ликвидности и платежеспособности на необходимом уровне становится как никогда актуальным [9].

Необходимо отметить, что объемы привлекаемых денежных средств коммерческими банками сильно варьируются между регионами. В связи с этим для определения факторов, оказывающих непосредственное влияние на объем привлеченных вкладов физических лиц, стоит учитывать и региональные особенности. Поэтому в качестве объекта исследования выступают объемы вкладов населения России как в целом по стране, так и в региональном разрезе.

Российский депозитный рынок крайне нестабильен, и при малейшем ухудшении макроэкономической ситуации в стране возможно значительное изменение процентной ставки по банковским вкладам [8]. Так, к примеру, за 2014 г., когда в стране произошел экономический кризис, ключевая ставка

была повышена с 7% в начале года до 17% к 16 декабря 2014 г., а затем произошло такое же резкое снижение ставки за 2015 г. до 11% годовых [7]. Соответственно, коммерческие банки следом за изменением ключевой ставки изменяли ставки по вкладам, в связи с чем население предпочитало размещать денежные средства на более короткий срок (1–3 месяца), почти полностью игнорируя вклады на более длинные сроки, из-за чего значительно страдала ликвидность коммерческих банков.

Изменение средневзвешенных процентных ставок по привлеченным коммерческими банками вкладам, а также ключевой ставки Центрального банка РФ (Банка России) в динамике можно проследить по рис. 1. Как видно из графика, ставки по вкладам находятся в прямой зависимости от ключевой ставки Банка России. При изменении Банком России ключевой ставки, банки почти мгновенно реагируют, повышая ставки по предлагаемым ими банковским продуктам.



Рис. 1. Средневзвешенные процентные ставки по привлеченным кредитными банками вкладам физических лиц за 2013–2021 гг. [7]

За рассматриваемый период наибольшее значение ставок по вкладам наблюдалось в 2014 г.: по вкладам сроком до 1 года ставка составляла 12,33%, а по вкладам свыше 1 года – 13,11%. Своего наименьшего значения ставки достигали в 2020 г.: 3,36% и 4,18%, соответственно.

Стоит отметить, с 2013 по 2021 г. объем вкладов в абсолютном значении непрерывно рос, однако его темпы роста в разные периоды времени значительно различались. Например, за 2014 и 2016 гг. рост значительно замедлился, а в 2015 г., наоборот, ускорился.

С учетом огромной разницы в экономическом развитии между регионами Российской Федерации уместно провести анализ влияния региональных факторов на депозитный портфель коммерческих банков [4, 6]. При формировании

ресурсной базы коммерческому банку необходимо принимать во внимание все возможные риски [3], в том числе региональные, чтобы потом их полностью учесть в своей депозитной политике.



Рис. 2. Объем привлеченных коммерческими банками вкладов физических лиц России за 2013–2021 гг. [7]

На основе изучения научной литературы можно отметить, что авторы по-разному подходят к классификации факторов, оказывающих влияние на депозитную политику коммерческих банков. К примеру, О.Д. Жилан делит факторы в зависимости от интенсивности их влияния: на сильно влияющих, имеющих умеренное влияние, слабо влияющих и на факторы, которые вообще не оказывают влияния [2]. О.И. Лаврушин классифицирует факторы уже в зависимости от того, откуда они исходят – из внешней или внутренней среды [1]. Принимая во внимание вышеизложенное, были подобраны факторы, которые, по мнению авторов, имеют наибольшее влияние на объем привлеченных коммерческими банками денежных средств населения во вклады.

Валовой региональный продукт и среднедушевые денежные доходы являются показателями уровня жизни населения и характеризуют обеспеченность финансовыми ресурсами. Соответственно, в тех регионах, где он выше, у физических лиц больше возможностей осуществить сбережения.

Оборот розничной торговли и объем платных услуг на душу населения определяют способность удовлетворять личные потребности домашними хозяйствами. Чем ниже доля данных показателей в структуре расходов населения, тем больше склонность к сбережению ими средств.

Одним из критериев экономического развития региона выступает его инвестиционная привлекательность, оцениваемая по объему инвестиций в основной капитал. Проверим связь между данным показателем и способностью банков привлекать ресурсы от населения.

Далее оценим влияние данных факторов на объем вкладов физических лиц в кредитных организациях на основе построения корреляционно-регрессионного анализа. Итак, в качестве результативного показателя будет выступать объем привлеченных вкладов физических лиц на душу населения, в качестве факторных признаков – нижеперечисленные:

X_1 – валовый региональный продукт на душу населения;

X_2 – среднедушевые денежные доходы;

X_3 – оборот розничной торговли на душу населения;

X_4 – объем платных услуг на душу населения;

X_5 – инвестиции в основной капитал на душу населения.

В качестве исходной информации послужили данные, представленные на официальных сайтах Центрального банка Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики [5, 7]. Для проведения оценки были использованы вышеперечисленные показатели по всем регионам Российской Федерации за 2020 г.

Результаты расчета, отражающие тесноту связи между анализируемыми показателями, представлены в таблице.

Корреляционный анализ

Показатели	Y	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5
Вклады физических лиц на душу населения (Y), руб.	1					
Валовый региональный продукт на душу населения (X_1), руб.	0,932	1				
Среднедушевые денежные доходы (X_2), руб.	0,881	0,916	1			
Оборот розничной торговли на душу населения (X_3), руб.	0,572	0,601	0,739	1		
Объем платных услуг на душу населения (X_4), руб.	0,561	0,555	0,884	0,774	1	
Инвестиции в основной капитал на душу населения (X_5), руб.	0,843	0,973	0,512	0,617	0,524	1

На основе полученных данных наиболее тесная связь была выявлена между объемом вкладов физических лиц и валовым региональным продуктом на душу населения (0,93), среднедушевыми денежными доходами (0,88) и инвестициями в основной капитал на душу населения (0,84). По другим выбранным факторным признакам связь тоже достаточно тесная, однако не столь высока по сравнению с вышеперечисленными.

На основании полученных данных далее необходимо провести регрессионный анализ, в результате которого получено следующее уравнение:

$$Y = -132\,720,5 + 0,69X_1 - 3,30X_2 + 1,50X_3 + 0,24X_4 - 2,26X_5.$$

Полученные коэффициенты регрессии показывают, что с увеличением темпа роста, например ВРП на душу населения (X_1), на 1% темп роста объема вкладов физических лиц увеличится на 0,69%.

Коэффициент детерминации R_2 , равный 0,949, говорит о том, что 94,9% всей вариации объема депозитов физических лиц обусловлено выбранными 5 факторными признаками, а 5,1% приходится на факторы, которые не были учтены в модели.

Таким образом, проведенное исследование позволило выявить основные причины возникновения дифференциации между субъектами Российской Федерации по объему привлекаемых коммерческими банками ресурсов. Наибольшее влияние оказывает уровень жизни населения. В регионах с низким экономическим развитием в действительности с учетом низких доходов и высоких потребительских расходов просто не остается средств на сбережения. Если принять также во внимание отсутствие экономической стабильности страны и высокую инфляцию, у россиян складывается модель поведения, характеризующаяся низкой предрасположенностью к сбережению, нежели к потреблению.

Литература

1. Банковский менеджмент / под ред. О.И. Лаврушина. М.: КНОРУС, 2016. 414 с.
2. Жилан О.Д. Депозитная политика коммерческого банка. Иркутск: ВГУАР, 2019. 212 с.
3. Любовцева Е.Г., Гордеева И.А. Кредитный риск в системе риск-менеджмента коммерческого банка // Финансовая экономика. 2019. № 4. С. 632-634.
4. Любовцева Е.Г., Савдерова А.Ф. Особенности привлечения ресурсов кредитными организациями в условиях региона // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. Т. 7, № 6(31). С. 60.
5. Регионы России. Социально-экономические показатели [Электронный ресурс] // Федеральная служба статистики: офиц. сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>.
6. Савдерова А.Ф. Формирование курса развития банковского сектора Российской Федерации на основе оценки макроэкономических показателей его деятельности // Вестник Чувашского университета. 2014. № 3. С. 202–207.
7. Сведения о размещенных и привлеченных средствах [Электронный ресурс] // Центральный банк Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://cbr.ru/statistics/bank_sector/sors.
8. Шигильцева С.А. Депозитная политика коммерческого банка // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2020. № 1(20). С. 64–78.
9. Яковлева А.С. Влияние пандемии COVID-19 на состояние региональных банков Чувашской Республики // Саяпинские чтения: материалы IV Всерос. (национ.) науч.-практ. конф. Тамбов, 2021. С. 138–144.

КРЫЛОВА ЕЛЕНА БОРИСОВНА – магистрантка II курса экономического факультета, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (helendaylk@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-8124-4861>).

САВДЕРОВА АЛИНА ФЕДОРОВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (savderova@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0002-0521-1398>).

Elena B. KRYLOVA, Alina F. SAVDEROVA

ASSESSMENT OF THE INFLUENCE OR REGIONAL FACTORS ON THE DEPOSIT POLICY OF COMMERCIAL BANKS

Key words: deposit, raised funds, deposit policy, commercial bank, regional features, regression analysis, factors.

The article analyzes the deposit market of the Russian Federation both for the whole country and in the regional context, and provides data on funds of the population attracted in the form of deposits into commercial banks over several years. The relevance of the article is due to the fact that in an economically unstable situation, the primary task of commercial banks is to maintain their financial liquidity and solvency. Taking into account the specificity of commercial banks, more than 80% of their resource base is represented by deposits

of their clients. However, the volume of funds attracted from the population into deposits is very unevenly distributed among the regions of Russia. In this regard, the need to determine regional factors that have a direct impact on the amount of attracted resources increases. The methods of horizontal and vertical analysis were used to analyze the deposit market in Russia. A correlation-regression analysis was applied to determine the factors that have a direct impact on the amount of funds raised in deposits. As a result, the study identifies the main regional factors that should be taken into account by commercial banks in deposit policy making.

References

1. Lavrushin O.I., ed. *Bankovskii menedzhment* [Banking management]. Moscow, KNORUS Publ., 2016, 414 p.
2. Zhilan O.D. *Depozitnaya politika kommercheskogo banka* [Bank deposit operation]. Irkutsk, 2019, 212 p.
3. Lyubovtseva E.G., Gordeeva I.A. *Kreditnyi risk v sisteme risk-menedzhmenta kommercheskogo banka* [Credit risk in the risk management of a commercial bank]. *Finansovaya ekonomika*, 2019, no. 4, pp. 632–634.
4. Lyubovtseva E.G., Savderova A.F. *Osobennosti privlecheniya resursov kreditnymi organizatsiyami v usloviyakh regiona* [Peculiarities of attracting resources by credit institutions in the conditions of the region]. *Internet-zhurnal «Naukovedenie»*, 2015, vol. 7, no. 6(31), p. 60.
5. *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic indicators]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>.
6. Savderova A.F. *Formirovanie kursa razvitiya bankovskogo sektora Rossiiskoi Federatsii na osnove otsenki makroekonomicheskikh pokazatelei ego deyatel'nosti* [Formation of the course of development of the banking sector of the Russian Federation based on the assessment of macroeconomic indicators of its activities]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2014, no. 3, pp. 202–207.
7. *Svedeniya o razmeshchennykh i privilechennykh sredstvakh* [Information on placed and borrowed funds]. Available at: https://cbr.ru/statistics/bank_sector/sors.
8. Shigil'cheva S.A. *Depozitnaya politika kommercheskogo banka* [Deposit policy of a commercial bank]. *Vestnik Cheboksarskogo filiala Rossiiskoi akademii narodnogo khozyaistva i gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii*, 2020, no. 1(20), pp. 64–78.
9. Yakovleva A.S. *Vliyanie pandemii COVID-19 na sostoyanie regional'nykh bankov Chuvashskoi Respubliki* [Changes in the COVID-19 pandemic to the state of the reserve in the banks of the Chuvash Republic]. *Sayapinskie chteniya. Materialy IV Vseros. (natsion.) nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Russ. Sci. and Pract. Conf. «Sayapinskie readings»]. Tambov, 2021, pp. 138–144.

ELENA B. KRYLOVA – 2nd year Master's Program Student of the Economics Faculty, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (helendaylk@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-8124-4861>).

ALINA F. SAVDEROVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Finance, Credit and Economic Security Department, Chuvash State University, Cheboksary, Russia (savderova@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0002-0521-1398>).

Формат цитирования: Крылова Е.Б., Савдерова А.Ф. Оценка влияния региональных факторов на депозитную политику коммерческих банков [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. – 2022. – № 2. – С. 38–43. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/5>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-38-43.

DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-44-51

УДК [616.98-036.21:578.834.1]:339

ББК Р194.31:У5

А.С. КУДРЯВЦЕВА, О.Г. АРКАДЬЕВА

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА COVID-19 НА МИРОВУЮ ЭКОНОМИКУ

Ключевые слова: мировая экономика, пандемический кризис, COVID-19, риски, последствия, влияние.

Пандемия COVID-19 и связанные с ней меры изоляции нанесли удар по мировой экономике и затронули основу социально-экономических и бизнес-моделей, которые уже подверглись ряду сложных изменений. В промышленно развитых странах наблюдается постоянное снижение процентных ставок и темпов роста ВВП, что, возможно, связано со среднесрочными демографическими и технологическими изменениями, растущим спросом на сберегательные активы и растущим расхождением между людьми, фирмами и регионами. В условиях демографического перехода пенсионное обеспечение и здравоохранение ложатся дополнительным бременем на государственный бюджет. Эти тенденции все больше ограничивают денежно-кредитную и фискальную политику для стабилизации экономики в случае неблагоприятных потрясений. С технологической стороны, цифровизация потребления и производства требует структурных корректировок на различных направлениях, чтобы оставаться конкурентоспособными и создавать новые возможности для перемещенных рабочих мест. В течение ряда лет глобализация сталкивается с серьезными препятствиями, обусловленными протекционизмом и скептицизмом в отношении всеобщих преимуществ, связанных с постоянно растущей международной торговлей и финансовой интеграцией. Статья посвящена взаимодействию этих тенденций и шока, вызванного COVID-19. Международная экономика и экономическая политика занимаются в основном макроэкономическими, торговыми и технологическими аспектами. Сделаны выводы о том, что мероприятия по восстановлению экономики должны быть комплексными, не ограничивающимися отдельными сферами.

Глобальный кризис в области здравоохранения, вызванный пандемией COVID-19, разразившейся в начале 2020 г., повлек за собой очень масштабное и неожиданное экзогенное волнение в мире, отличающее его от стандартных макрошоков в «нормальное» время. Пандемия оказала огромное влияние не только на жизнь отдельно взятого человека, домохозяйств и социальных групп [16]. От нее колоссально пострадала и мировая экономика, причем ряд трансформаций можно считать необратимыми.

После объявления глобальной пандемии приближение мирового экономического кризиса стало ощутимым и с позиции ожиданий субъектов экономики, и по прогнозам, основанным на динамике важнейших макроэкономических показателей. В 2020 г. в условиях пандемии коронавируса COVID-19 и введенных ограничительных мер мировой ВВП снизился приблизительно на 3,5%, что является самым резким сокращением производства со времен Великой депрессии. Во время экономического кризиса 2009 г. мировое производство сократилось лишь на 1,7%. Однако следует отметить, что, по оценкам экспертов, в 2021 г. рост показателя составит 4,7% [4], а в 2022 г. ожидается формирование показателя на уровне 4,2% [10] (рис. 1).

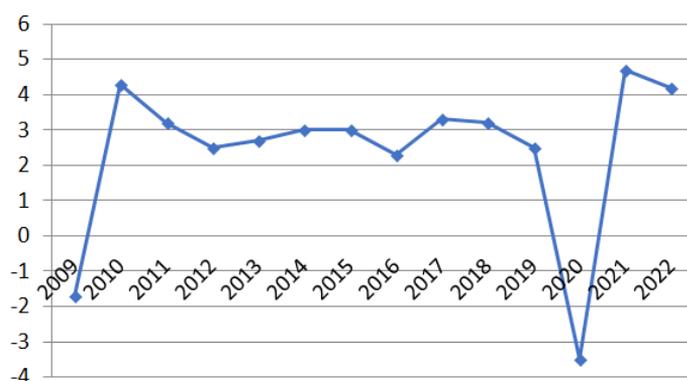


Рис. 1. Динамика изменения мирового ВВП, % [8]

Пандемия особенно повлияла на показатели роста стран с развитой экономикой в 2020 г. ВВП в этих странах упал на 4,7%, что почти на 2% больше, чем падение в странах с формирующимся рынком, а ВВП на душу населения снизился на 5,2%. Более значительный спад в странах с развитой экономикой можно частично объяснить блокировками и другими санкционированными правительством ограничениями на мобильность для смягчения воздействия пандемии на здоровье людей, которые не применялись в такой степени во многих странах с низким уровнем доходов. Кроме того, размер сектора услуг в странах с развитой экономикой больше, и он более уязвим для этих ограничительных мер.

Пандемия и последующее государственное вмешательство в регулирование ее последствий в странах с развитой экономикой оказали неблагоприятное воздействие на рост реальной производительности труда. Однако, несмотря на резкое падение экономической активности, расчетная производительность труда, измеряемая как ВВП в час, в странах с развитой экономикой увеличилась в среднем на 1,1% в 2020 г., что вполне соответствует тенденции последнего десятилетия. Причина в том, что снижение общего количества отработанных часов было даже больше, чем падение реальной выработки; результаты расчетов по различным методикам оценки рисков испытали на себе влияние подобных эффектов вследствие наличия встроенных уязвимостей. Менее половины снижения общего количества часов было связано с сокращением числа занятых, а остальная часть была вызвана сокращением среднего количества часов на одного занятого. Это сокращение рабочего времени в значительной степени связано с программами поддержки бизнеса и программами отпусков для сотрудников, которые правительства внедрили, чтобы смягчить краткосрочное воздействие пандемии на банкротство бизнеса и занятость. Хотя социальные программы в ряде стран, например, в США, ограничены по направлениям и размерам [1. С. 108], в случае с пандемией COVID-19 масштабы государственной поддержки были беспрецедентными вследствие приоритета концепции безопасности в бюджетировании [2. С. 30]. В результате среднегодовое количество часов на одного работника в странах с развитой экономикой сократилось более чем на 3%: с 1718 до 1661 ч, хотя и с большими в разных странах и секторах.

Между тем вырос и уровень безработицы. В 2019 г. во всем мире работу не могли найти 186 млн человек. Многие из них попали под массовое сокращение, к чему должны были прибегнуть компании для уменьшения затрат и сохранения бизнеса, кого-то отправили в неоплачиваемый отпуск, а другие вовсе уволились сами, чтобы изолироваться дома.

На сегодняшний день уровень безработицы увеличился на 11,3%, и количество безработных на начало января 2021 г. достигло 207 млн человек [18]. В МОТ отмечают, что ранние более оптимистичные прогнозы по восстановлению рынка труда не оправдались из-за последствий распространения штаммов COVID-19, таких как «Delta» и «Omicron». Прогнозируется, что глобальная безработица останется на повышенном уровне вплоть до конца 2023 г.

Изменения на рынке труда дополнительно подхлестывают инфляцию. Банк России впервые более чем за два года ужесточил денежно-кредитную политику: в сентябре ключевая ставка была увеличена с 4,25% на начало года до 6,75% [9], а затем до 8,5%, что не могло не сказаться на масштабах потребительского кредитования [11. С. 177] и условиях функционирования российского банковского сектора [14. С. 381], в особенности – его регионального сегмента [13. С. 138]. Федеральная резервная система США также объявила, что доллар может укрепиться по отношению к другим мировым валютам в начале следующего года. Ужесточение денежно-кредитной политики ведет Китай [5]. С одной стороны, это может привести к значительному росту на рынках облигаций и акций, с другой стороны, может привести к увеличению инвестиций в долговой рынок.

Ранние этапы пандемии COVID-19 привели к впечатляющему падению на фондовых рынках. В течение нескольких недель индексы акций упали на 20–50% в странах по всему миру. Развитые страны задействовали стандартные механизмы наподобие количественного смягчения (QE), нулевых и отрицательных процентных ставок, которые приводят к таким побочным эффектам, как инфляция активов, рост стоимости жилья. При этом у центральных банков этих стран отсутствуют представления о механизмах устранения этих перекосов без перехода в рецессию, в том числе вследствие объективных ограничений оценки рисков [3. С. 82].

В 2021 г. индексы фондового рынка США и России достигли своего максимального уровня. Фондовый рынок США в прошлом поддерживался новым вливанием ликвидности и низкими процентными ставками. Рост цен на нефть способствовал подъему российского рынка: с начала года Brent подорожала с 55 до 74 долл. за баррель. Драгоценные металлы на фоне снижения рисков преимущественно дешевели.

Однако появление нового штамма коронавируса в ноябре 2021 г. и риск нового карантина оказали негативное влияние на рынок: котировки бумаг на Московской бирже и РТС упали на 2,9% и 4%, соответственно (рис. 2) [12].

На российскую валюту также повлияли негативные факторы: доллар сразу подскочил до 75,9 руб. впервые с конца апреля, а евро – до 85,65 руб., обновив двухмесячную вершину. Нефть марки Brent подешевела на 5,4% (до 77,8 долл.

за баррель). Последняя фаза роста российского фондового рынка продолжалась более трех месяцев: с середины июля индекс Московской биржи вырос более чем на 16% до отметки 4292,68 [7].



Коррекции также были зафиксированы на европейских и британских биржах. На торгах в конце 2021 г. британский FTSE упал на 2,98%, немецкий DAX – на 3,13% и французский CAC – на 3,88%. Азиатские рынки также торгуются в минусе. Японский Nikkei упал на 2,53%, гонконгский Hong Kong – на 2,67%, а китайский Shanghai Composite – на 0,67%.

При этом инвесторы считают ситуацию на рынках оторванной от реальности и зависящей от QE. В связи с возросшей неопределенностью у инвесторов возник естественный спрос на инструменты хеджирования, при этом они продавали другие активы. Почти все акции оказались в красной зоне, кроме бумаг золотодобывающих компаний, которые можно считать защитными инструментами, и возвращается спрос на бумаги, выигравшие от пандемии, – акции Zoom, Modern, Pfizer. Инвесторы также заинтересованы в инвестициях игроков телемедицины и компаний, производящих товары первой необходимости.

Рост совокупного государственного долга – это вечная проблема современной экономики, которая привлекла к себе еще больше внимания в свете мирового финансового кризиса и кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Мировой финансовый кризис 2007–2008 гг. привел к беспрецедентно высокому

уровню государственного долга во многих странах мира. В этом контексте события, связанные со вспышкой пандемии COVID-19, создадут дополнительные проблемы из-за существенной государственной поддержки компаний и домохозяйств, а также значительных потерь производства. Среднее отношение общего государственного долга ЕС к ВВП значительно выросло с 58% в 2007 г. до более чем 90% в 2020 г. Ожидается, что уровень государственного долга многих стран еще больше возрастет в 2022 г. вследствие пакета мер по спасению от кризисных последствий пандемии [17].

Хотя 11 центрально- и восточноевропейских государств-членов ЕС (ЦВЕ) в среднем имеют гораздо меньшую задолженность, чем более развитые члены ЕС, увеличение государственного долга по-прежнему создает для этих стран значительные риски [18]. Среднее отношение общего государственного долга к ВВП в этих странах увеличилось с 26% в 2007 г. до 54% в 2020 г.

Сокращение государственного долга считается одной из самых важных проблем в экономике, особенно после мирового финансового кризиса 2008 г. Более того, она становится еще более актуальной в свете последних экономических событий, связанных с COVID-19, поскольку подразумевает дополнительные проблемы для поддержания надежных государственных финансов. Состав налогово-бюджетной политики, а также процентная нагрузка на правительство являются важным критерием для существенного сокращения отношения государственного долга к ВВП.

С точки зрения налогово-бюджетной политики фискальные корректировки оказываются наиболее успешными, когда они в основном основаны на сокращении государственных расходов [19]. В этом контексте сокращение вознаграждения государственных служащих и социальных пособий представляется наиболее эффективным инструментом для существенного сокращения государственного долга. Процентная нагрузка на правительство также является важным фактором, лежащим в основе значительного сокращения долга. Если процентные ставки растут в соответствии с коэффициентом государственного долга из-за проблем с доверием, правительство может оказаться вынужденным сократить свой долг, чтобы предотвратить ускорение накопления долга в результате увеличения затрат на обслуживание долга [15].

Восстановление экономики после COVID-19 – это не только вопрос сферы здравоохранения. Серьезный ущерб был также нанесен устойчивости экономического и общественного развития. Без целенаправленных усилий по созданию новых рабочих мест, поддержке самых уязвимых членов общества и восстановлению экономических секторов, которые пострадали больше других, последствия пандемии будут ощущаться в течение еще долгих лет. Первоочередные мероприятия по восстановлению должны включать анализ производственно-сбытовых цепочек и их реконструкцию в случае выявления угроз разрывов; налаживание транспортно-логистического взаимодействия в рамках доступных направлений и осуществление мер социальной поддержки для компенсации падения доходов населения в результате ускорения инфляции.

Литература

1. *Александрова О.Г., Березина Н.В.* Оценка социальных программных расходов бюджета США // Вестник Чувашского университета. 2014. № 3. С. 104–109.
2. *Аркадьева О.Г., Березина Н.В.* К вопросу об актуализации фундаментального знания о публичном бюджетировании – аспекты безопасности // Экономическая безопасность как парадигма современной теории и практики управления: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2019. С. 30–35.
3. *Березина Н.В., Аркадьева О.Г.* Ограничения государственной оценки рисков общественного развития // Развитие инновационной экономики: достижения и перспективы: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф.. М.: Моск. ун-т им. С.Ю. Витте, 2019. С. 81–91.
4. В 2020 году мировая экономика сократилась на 4,3% [Электронный ресурс] // Коммерсантъ: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4661983> (дата обращения: 23.01.2022).
5. Влияние COVID-19 на экономику. Аналитические материалы Coface [Электронный ресурс] // Coface Россия: сайт. URL: <https://www.coface.ru/Novosti-i-Publikacii/Publikacii/Vliyanie-COVID-19-na-ekonomiku.-Analiticheskie-materialy-Coface> (дата обращения: 23.01.2022).
6. Индекс МосБиржи и Индекс РТС [Электронный ресурс] // Московская Биржа. URL: <https://www.moex.com/ru/index/IMOEX/technical/> (дата обращения: 17.03.2022).
7. Индексная история: как рынки отреагировали на новый штамм коронавируса. Чего ожидать от рубля и нефти в первую неделю декабря [Электронный ресурс] // Известия. IZ: сайт. URL: <https://iz.ru/1255834/natalia-ilina-roza-almakunova/indeksnaia-istoriia-kak-rynki-otreagirovali-na-novyy-shtamm-koronavirusa> (дата обращения: 23.01.2022).
8. Использование бюджетных средств. Сведения об использовании Росстатом, его территориальными органами и подведомственными организациями бюджетных средств [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/funds> (дата обращения: 23.01.2022).
9. Макроэкономический прогноз на 2022 год. Лучшие инвестиционные стратегии декабря [Электронный ресурс] // Ведомости: сайт. URL: <https://events.vedomosti.ru/events/academ21> (дата обращения: 23.01.2022).
10. МВФ улучшил прогноз ВВП России на 2021 год [Электронный ресурс] // Коммерсантъ: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4662521> (дата обращения: 23.01.2022).
11. *Митрофанова О.А., Березина Н.В.* Влияние макроэкономической ситуации на развитие рынка потребительского кредитования // Проблемы повышения конкурентоспособности региона: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. гос. ун-та, 2020. С. 177–183.
12. Российский фондовый рынок пережил крупнейший обвал с начала пандемии [Электронный ресурс] // BBC News | Русская служба: сайт. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-60040278> (дата обращения: 23.01.2022).
13. *Яковлева А.С.* Влияние пандемии COVID-19 на состояние региональных банков Чувашской Республики // Саяпинские чтения: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. гос. ун-та, 2021. С. 138–144.
14. *Яковлева А.С.* Оценка уровня экономической безопасности кредитной организации // Экономическая безопасность как парадигма современной теории и практики управления: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. гос. ун-та, 2019. С. 381–386.
15. *Alesina A., Ardagna S.* The Design of Fiscal Adjustments. Tax Policy and the Economy. Cambridge, 2012. DOI: 27. 10.2139/ssrn.2151380.
16. *Briggs D., Telford L. et al.* Lockdown: Social Harm in the Covid-19 Era. Springer Nature Switzerland, 2021, 380 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-88825-1>.
17. *Samur T.* The Coronavirus Challenge of the European Union and Theoretical Perspectives, 2021. DOI: 10.13140/RG.2.2.17015.75686/1.
18. The Impact of the Crisis on Budget Policy in Central and Eastern Europe [Электронный ресурс]. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-impact-of-the-crisis-on-budget-policy-in-central-and-eastern-europe_budget-10-5km7s5m3nlvd.
19. *Vries, de K., Erumban A. & van Ark B.* Productivity and the pandemic: short-term disruptions and long-term implications. *Int Econ Econ Policy*, 2021, vol. 18, pp. 541–570. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10368-021-00515-4>.

КУДРЯВЦЕВА АЛЕНА СТАНИСЛАВОВНА – магистрант II курса направления «Финансы и кредит», экономический факультет, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (alenabvvgol@yandex.ru).

АРКАДЬЕВА ОЛЬГА ГЕННАДЬЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (knedlix@yandex.ru; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4868-2365>).

Alena S. KUDRIAVTSEVA, Olga G. ARKADEVA

IMPACT OF CORONAVIRUS (COVID-19) ON THE GLOBAL ECONOMY

Key words: *global economy, pandemic crisis, COVID-19, risks, consequences, impact.*

The COVID-19 pandemic and associated lockdowns have hit the global economy and affected the basis of the socio-economic and business models, which have already undergone some complex changes. Industrialized countries are witnessing a steady decline in interest rates and GDP growth rates, possibly due to medium-term demographic and technological changes, a growing demand for savings assets, and increasing divergences between individuals, firms, and regions. In conditions of the demographic transition, pension provision and health care are placing an additional burden on the state budget. These trends are increasingly restricting monetary and fiscal policy to stabilize the economy in the event of adverse shocks. On the technological side, the digitalization of consumption and production requires structural adjustments in various areas in order to remain competitive and create new opportunities for displaced jobs. For a number of years, globalization has been facing serious obstacles associated with growing protectionism and skepticism about the universal benefits due to ever-increasing international trade and financial integration. The article focuses on the interaction of these trends and the shock caused by COVID-19. International economics and economic policy deal mainly with macroeconomic, trade and technological aspects. The article concluded that measures to restore the economy should be comprehensive, not limited to individual areas.

References

1. Aleksandrova O. G., Berezina N.V. *Otsenka sotsial'nykh programmnykh raskhodov byudzheta SShA* [Estimation of social program expenditures in the USA]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2014, no. 3, pp. 104–109.
2. Arkadeva O.G., Berezina N.V. *K voprosu ob aktualizatsii fundamental'nogo znaniya o publichnom byudzhetrovaniy – aspekty bezopasnosti* [On the issue of updating fundamental knowledge about public budgeting – aspects of security]. In: *Ekonomicheskaya bezopasnost' kak paradigma sovremennoi teorii i praktiki upravleniya: sb. materialov Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Rus. Sci. Conf. «Economic security as a paradigm of modern management theory and practice»]. Cheboksary, Chuvash State University Publ., 2019, pp. 30–35.
3. Berezina N.V., Arkadeva O.G. *Ogranicheniya gosudarstvennoi otsenki riskov obshchestvennogo razvitiya* [Limitations of the state assessment of the risks of social development]. In: *Razvitie innovatsionnoi ekonomiki: dostizheniya i perspektivy: materialy VI Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of VI Int. Sci. Conf. «Development of an innovative economy: achievements and prospects»]. Moscow, 2019, pp. 81–91.
4. *V 2020 godu mirovaya ekonomika sokratilas' na 4,3%* [The global economy shrank by 4.3% in 2020]. *Kommersant* [Kommersant]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4661983> (Accessed Date 2022, Jan. 23).
5. *Vliyaniye COVID-19 na ekonomiku. Analiticheskie materialy Coface* [Impact of COVID-19 on the economy. Coface analytical materials]. Available at: <https://www.coface.ru/Novosti-i-Publikatsii/Publikatsii/Vliyaniye-COVID-19-na-ekonomiku.-Analiticheskie-materialy-Coface> (Accessed Date 2022, Jan. 23).

6. *Indeks MosBirzhi i Indeks RTS* [Moscow Exchange Index and RTS Index]. Available at: <https://www.moex.com/ru/issue.aspx?code=MOEX&shares=MOEX> (Accessed Date 2022, March 17).
7. *Indeksnaya istoriya: kak rynki otreagirovali na novyi shtamm koronavirusa. Chego ozhidat' ot rublya i nefii v pervuyu nedelyu dekabrya* [Index story: how the markets reacted to a new strain of coronavirus. What to expect from the ruble and oil in the first week of December]. Available at: <https://iz.ru/1255834/natalia-ilina-roza-almakunova/indeksnaia-istoria-kak-rynki-otreagirovali-na-novyi-shtamm-koronavirusa> (Accessed Date 2022, Jan. 23).
8. *Ispol'zovanie byudzhetykh sredstv. Svedeniya ob ispol'zovanii Rosstatom, ego territorial'nymi organami i podvedomstvennymi organizatsiyami byudzhetykh sredstv* [Use of budget funds. Information on the use of budget funds by Rosstat, its territorial bodies and subordinate organizations]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/funds> (Accessed Date 2022, Jan. 23).
9. *Makroekonomicheskii prognoz na 2022 god. Luchshie investitsionnye strategii dekabrya* [Macroeconomic forecast for 2022. Best Investment Strategies for December]. Available at: <https://events.vedomosti.ru/events/academ21> (Accessed Date 2022, Jan. 23).
10. *MVF uluchshil prognoz VVP Rossii na 2021 god* [The IMF has improved Russia's GDP forecast for 2021]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4662521> (Accessed Date 2022, Jan. 23).
11. Mitrofanova O.A., Berezina N.V. *Vliyanie makroekonomicheskoi situatsii na razvitie rynka potrebitelskogo kreditovaniya* [The impact of the macroeconomic situation on the development of the consumer lending market]. In: *Problemy povysheniya konkurentosposobnosti regiona: sb. materialov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Int. Sci. Conf. «Problems of increasing the competitiveness of the region»: pressing issues]. Cheboksary, Chuvash State University Publ., 2020, pp. 177–183.
12. *Rossiiskii fondovyi rynek perezhil krupneishii obval s nachala pandemii* [The Russian stock market has experienced the largest collapse since the beginning of the pandemic]. Available at: <https://www.bbc.com/russian/news-60040278> (Accessed Date 2022, Jan. 23)..
13. Yakovleva A.S. *Vliyanie pandemii COVID-19 na sostoyanie regional'nykh bankov Chuvashskoi Respubliki* [Impact of the COVID-19 pandemic on the state of regional banks of the Chuvash Republic]. In: *Sayapinskie chteniya: sb. materialov Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Rus. Sci. Conf. «Sayapin Readings»]. Cheboksary, Chuvash State University Publ., 2021, pp. 138–144.
14. Yakovleva A.S. *Otsenka urovnya ekonomicheskoi bezopasnosti kreditnoi organizatsii* [Assessment of the level of economic security of a credit institution]. In: *Ekonomicheskaya bezopasnost' kak paradigma sovremennoi teorii i praktiki upravleniya: sb. materialov Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Rus. Sci. Conf. «Economic security as a paradigm of modern management theory and practice»: pressing issues]. Cheboksary, Chuvash State University Publ., 2019, pp. 381–386.
15. Alesina A., Ardagna S. *The Design of Fiscal Adjustments. Tax Policy and the Economy*. Cambridge, 2012. DOI: 27. 10.2139/ssrn.2151380.
16. Briggs D., Telford L. et al. *Lockdown: Social Harm in the Covid-19 Era*. Springer Nature Switzerland, 2021, 380 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-88825-1>.
17. Samur T. *The Coronavirus Challenge of the European Union and Theoretical Perspectives*, 2021. DOI: 10.13140/RG.2.2.17015.75686/1.
18. *The Impact of the Crisis on Budget Policy in Central and Eastern Europe* [Электронный ресурс]. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-impact-of-the-crisis-on-budget-policy-in-central-and-eastern-europe_budget-10-5km7s5m3nlvd.
19. Vries, de K., Erumban A. & van Ark B. *Productivity and the pandemic: short-term disruptions and long-term implications*. *Int Econ Policy*, 2021, vol. 18, pp. 541–570. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10368-021-00515-4>.

ALENA S. KUDRIAVTSEVA – Master’s Program Student of the Direction «Finance and Credit», Economics Faculty, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (alenabvggol@yandex.ru).

OLGA G. ARKADEVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of Finance, Credit and Economic Security, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (knedlix@yandex.ru; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4868-2365>).

Формат цитирования: Кудрявцева А.С., Аркадьева О.Г. Влияние пандемии коронавируса COVID-19 на мировую экономику [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 44–51. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/6>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-44-51.

Н.В. АЛЕКСАНДРОВА, Н.В. ИВАНОВ

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ
В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

***Ключевые слова:** электронные доказательства, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, судебная практика, электронный документооборот, доказывания и доказательства, суд, информация.*

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в гражданском судопроизводстве наиболее востребованной на сегодняшний день формой получения доказательств можно считать электронные доказательства. Однако в правоприменительной практике существует множество пробелов по вопросам формирования института электронных доказательств. Преимущество электронных доказательств в гражданском судопроизводстве довольно очевидно, что вызывает необходимость взглянуть на данный вид доказательства по-иному. Суды, безусловно, стремятся к соблюдению интересов сторон при рассмотрении дел на основе состязательности и равноправия, но изучение судебной практики свидетельствует, что наличие электронных доказательств выделяется на фоне других доказательств и приобретает особый статус, требующий исследования, детальной законодательной проработки и процессуального регулирования.

В то же время следует отметить недостаточную степень изученности данной темы в научно-процессуальной доктрине, в связи с чем приведены мнения исследователей и их оценка.

Цель статьи состоит в определении правовой природы электронных доказательств в гражданском судопроизводстве, особенно в условиях развития цифровизации и электронных информационных технологий. Методологической основой послужили процессуально-правовой, формально-юридический, логический, диалектический и другие методы научного исследования.

По результатам рассмотрения сделан вывод о том, что правовая природа электронных доказательств тесно связана с современными техническими средствами, также аргументирована позиция о необходимости закрепления процессуальных мер, применения информационно-коммуникационных инструментов, обеспечивающих гражданское судопроизводство в современной судебной системе.

Важнейшим процессуальным институтом в гражданском судопроизводстве выступает институт доказывания и доказательств. Доказывание представляет собой сложный процесс, который включает в себя процессуальную деятельность его субъектов для формирования определенной позиции и получения обоснованных и достоверных сведений по рассматриваемому делу. По существу, условно предполагается, что именно доказательства в определённой степени влияют на окончательное решение по делу, обеспечивают своевременное выполнение процессуальных целей и задач.

Использование доказательств гарантирует установление объективной истины, обеспечивает выявление и фиксацию в судебных делах юридических фактов и новых сведений процессуального характера.

Согласно ст. 55 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), доказательствами по делу являются сведения о фактах, полученные в установленном законом порядке, на основании которых суд определяет наличие или отсутствие обстоятельств, обоснование претензий и возражений сторон, а также других обстоятельств, важных для правильной оценки и разрешения дел¹. Такого рода информация формируется из объяснений сторон и третьих лиц, свидетелей, письменных и фактических доказательств, аудио- и видеозаписей, а также заключений экспертов. Доказательства, полученные для дела, могут быть представлены в виде показания свидетелей, оригиналов документов, выписок, приказов и решений собраний, доверенности и т.д.

По этому поводу было сказано, что «обстоятельства, прикрывающие требования и споры сторон, выступают как юридические факты, с которыми применимое в реальном процессе право имеет юридические последствия для сторон, в частности, при анализе претензий»².

Категория «доказательства» является одной из центральных и одной из самых дискуссионных в процессуальном праве.

Тем не менее современные процессуалисты считают, что, имея свои особенности, «деятельность по представлению и получению подтверждений, а также действие по их расследованию и оценке схожи по своему нраву и цели. Анализ доказательств занимает особенное место в ходе доказывания» [7. С. 32].

Стороны должны представить свои доказательства в суде по правилам, установленным законодательством ГПК РФ.

При работе с доказательствами не менее важны процессуальные правила их получения и исследования как средств доказывания.

Актуализируя проблему доказательств, важно также видеть собственную логику развития данного института, в частности, «прежде всего, встает вопрос о возможности обеспечения принципа непосредственного исследования доказательств судом, рассматривающим дело. На настоящий момент законодательно не предусмотрен процесс предоставления оригиналов документов суду, что является неотъемлемой частью производства по делу» [6. С. 26].

В то же время, по общему правилу, правосудие по гражданским делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон. Это означает, что достаточно грамотно разработанная концепция доказательств с хорошо сформулированными позициями сторон определяет содержательную оценку доказательств.

Не стоит забывать, что в гражданском судопроизводстве суд оценивает доказательства с точки зрения их качественных характеристик.

«Оценка доказательств есть мыслительная деятельность субъектов доказывания, основанная на законах логики и процессуального права. По законам

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г. № 473-ФЗ) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570.

² О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.12.2012 г. № 31 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 2. Ст. 392.

логики испытываемые рассматривают доказательства: индивидуально, коллективно, в общем контексте, в единстве и противоречии» [10. С. 478].

Некоторые теоретики, характеризующие оценку доказательств, считают, что это окончательный вывод суда относительно надежности, силы и важности доказательств, имеет юридические последствия, которые должны быть определены в компетентных судебных решениях [5. С. 137].

Между тем с точки зрения рассматриваемых норм доказательства представляют собой сложную структуру с множеством элементов различных характеристик, для которых существенное значение имеет информация по делу. Эта особенность отражает возможность их упорного доказывания в процессе.

В соответствии с п. 2 ст. 55 ГПК РФ доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы и не могут быть использованы в качестве основания для решения суда. Такая позиция вполне соответствует норме ст. 50 Конституции РФ: «При отправлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона». Доказательства в суде могут быть таковыми только в том случае, если они могут подтвердить или опровергнуть требуемые материалы предмета доказывания в отношении содержания сведений и исходят из положений, закрепленных в п. 2 ч. 1 ст. 55 ГПК РФ.

Представляется уместным, на наш взгляд, определить, что с формальной точки зрения доказательства могут быть представлены как элементы систематизированной структуры классификации доказательственной базы. Такое указание характеризует различные стороны и средства, классификацию и виды доказательств, информацию о фактах и событиях, собранных с помощью технических средств, которая способствует правовой и объективной оценке доказательств.

При разрешении конкретного спора суд определяет, являются ли обстоятельства, оправдывающие аргументы и возражения сторон, а также другие обстоятельства важными для надлежащего разрешения дела (ст. 55 ГПК РФ).

В судебной практике налаживается процессуальный опыт использования и применения электронных доказательств. Так, с 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти»¹.

Нельзя не упомянуть и известный Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»². Согласно данному закону (ст. 2), под электронным документом понимается – «документированная информация, представленная в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти: Фед. закон от 23.06.2016 г. № 220-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200008.

² Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Фед. закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г. № 441-ФЗ) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798.

электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах».

Широкое использование электронных документов в качестве средств доказательств заслуживает особого внимания в период «цифровизации» и стремительного развития информационных технологий и ресурсов.

Сегодня теоретики предлагают свое понимание этой категории существующей концепции доказательственного права для практического обоснования применения «цифровых» доказательств в гражданском судопроизводстве.

Следует признать, что особое мнение С.А. Власова отражает наиболее верный подход к пониманию рассматриваемого вопроса: «электронные доказательства – это сведения о наличии или отсутствии обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, имеющих значение для правильного разрешения дела, представленные в электронной форме» [3. С. 16].

Как отмечает О.А. Валивахина, «По общему правилу, при оценке электронных доказательств (документов), необходимо учитывать следующие моменты: насколько надежен способ, с помощью которого готовилось, а также хранилось и передавалось доказательство; насколько надежен способ обеспечения целостности информации; насколько правилен способ, при помощи которого обеспечивалась целостность хранимой информации» [2. С. 46].

В.В. Молчанов классифицирует документы и материалы, являющиеся письменными доказательствами, по способу закрепления информации на материальных носителях и выделяет следующие их виды: рукописные, машинописные, электронные. «Электронный документ содержательно не отличается от документов на других носителях, а его особенность состоит именно в форме, которая создается с помощью современных технических средств» [8. С. 260].

Некоторый теоретический интерес представляет мнение Е.А. Гринь: «Документы, которые будут получены с помощью электронной связи и которые будут представлены в гражданском процессе как электронные доказательства, считаем необходимым разделить на две самостоятельные группы: электронные документы и электронные письма и сообщения, которые широко используются в современном мире в качестве электронной переписки, решающей различного рода вопросы, однако не содержащие в себе электронной подписи, чем и отличаются от электронных документов. Электронная переписка, состоящая из электронных сообщений, в большинстве случаев, является тем доказательством, которое эффективно способствует правильному рассмотрению и разрешению гражданского дела, однако у суда зачастую появляются сомнения, касающиеся достоверности данного доказательства. Как правило, все сомнения сводятся к вопросам относительно установления лица, которое отправляло электронные сообщения, так как отсутствует электронная подпись» [4. С. 230].

Вероятно, так и считают авторы, по мнению которых, большинство исследователей согласны с законодателем и рассматривают данную форму доказательств в качестве письменных или «классических» доказательств.

Такую позицию подтверждает ч. 1. ст. 71 ГПК РФ, закрепляя категорию письменных доказательств документами и материалами, выполненными в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством

факсимильной, электронной или другой связи либо иным позволяющим установить достоверность документа способом.

В научной литературе высказывается мнение, и мы разделяем данную точку зрения, что суду необходимо обращать внимание на следующие черты рассматриваемого вида доказательств: надежность способа, с помощью которого подготавливалось, хранилось или передавалось электронное сообщение; надежность способа, при помощи которого обеспечивалась целостность информации; надежность способа, при помощи которого идентифицировался его составитель; правильность способа фиксации информации, ведь закрепление информации на современном источнике может отражаться на достоверности данного электронного доказательства [1. С. 50].

Обоснованным результатом нормативного закрепления стало применение электронных документов в качестве доказательств в судах при наличии, например, обязательного реквизита – электронной подписи, позволяющей установить личность автора.

Отсюда следует важный технический ресурс – электронная подпись, правовое применение которой стало возможным благодаря принятию Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов»¹.

Именно такой документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, также подписанный электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вполне оправдывает применимые информационные ресурсы для ведения документооборота.

Типичной особенностью и спецификой электронного документа выступает его непосредственная форма, которая отражает электронный носитель и которая является главным отличием от других видов документов процессуального характера.

По сути, сказанное заключается в том, что таких составляющих признаков немало, но главным атрибутом служит технический носитель информации, а требование законодателя к форме электронного документа выражается в наличии у информации «технической защищенности» в рамках относимости и допустимости доказательств.

Учитывая особенности рассматриваемого института, а также принимая во внимание научную позицию, следует согласиться с мнением, что «допустимость того или иного доказательства определяется соответствием его всем требованиям процессуального законодательства, т.е. оно должно быть получено уполномоченным лицом и в установленном законом порядке» [9. С. 175].

¹ О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 г. № 57 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 6.

В целях дальнейшего совершенствования постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена целевая программа «Развитие судебной системы на 2013–2024 годы»¹. Именно программа закрепила основные направления реформирования судебной системы с применением информационно-коммуникационных инструментов.

Отличительная черта электронного документа – непосредственно информация, содержащаяся в документе и имеющая значение для правильного рассмотрения и разрешения дела. По нашему мнению, позиция любой стороны может быть усилена сведениями, которые содержатся на материальных носителях.

Анализ правоприменительной практики показал, что очень часто стороны по делу в качестве обоснования своих требований ссылаются именно на данные, содержащиеся в электронных переписках. Однако суд далеко не всегда признает данное доказательство допустимым. Данные, поступающие из надежных источников информации, могут считаться надежными, при этом каждый такой источник должен иметь свой «центр» проверенной и достоверной информации.

Несмотря на это, в каждом конкретном случае решается вопрос, будет ли допустимым доказательством представленный стороной документ на электронном носителе. Не умаляя значение императивных положений, следует придерживаться истины, закрепленной в ст. 67 ГПК РФ: «Суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств».

Анализ различных точек зрения позволяет предложить рассматривать электронные доказательства как инструментарий, а также как категорию объективных средств доказывания, если это: электронные документы; сообщения по электронной почте; аудио- и видеозаписи в цифровом формате и др. Формальный признак таких доказательств – электронная форма или «электронная информация на техническом носителе».

Таким образом, представляется вполне возможным сделать вывод о том, что электронные доказательства составляют правовой инструментарий, применяемый в ходе судебного разбирательства. По этой причине их оценка имеет особое значение не только при собирании доказательств, но и на любой стадии гражданского судопроизводства в целом. В то же время следует учитывать, что процесс обеспечения доказательств значительно усложнился, а сфера электронных доказательств в условиях цифровизации стала применяться значительно шире.

Мы приходим к логическому заключению о том, что электронные доказательства представляют процессуально-правовой институт, позволяющий фиксировать сведения, исследуемые и оцениваемые в ходе гражданского судопроизводства. Обеспечение доказательств является неотъемлемой частью стадии

¹ О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 – 2024 годы»: постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 (ред. от 23.12.2021) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_-140638.

судебного разбирательства и вынесения решения по делу. И надо сказать, что в судебной практике много примеров формы представления и обеспечения доказательств, их получения и сохранности.

Полагаем, правовая природа электронных доказательств тесно связана с современными техническими средствами, поэтому назрела необходимость закрепить в законе понятие «электронный документ как документированная процессуальная информация, представленная в электронной форме».

Сложности в практической деятельности судебных органов вполне очевидны, но для повышения результативности института электронных доказательств необходимо исходить из уверенности и надежности материальных носителей и информационных ресурсов, а также нормативного закрепления процессуальных мер и применения информационно-коммуникационных инструментов, обеспечивающих гражданское судопроизводство в современной судебной системе.

Литература

1. *Болотина А.В.* Особенности предоставления, исследования и оценки электронных доказательств в гражданском судопроизводстве // Сфера знаний: вопросы современного этапа развития научной мысли: сб. науч. тр. Казань: Изд-во ООО "СитИвент", 2018. С. 46–50.
2. *Валивахина О.А.* Правовые проблемы электронных доказательств в гражданском судопроизводстве // Эволюция государства и права: проблемы и перспективы. сб. науч. тр. 2-й Международный науч. конф. Курск: Изд-во Юго-Западного гос. ун-та, 2020. С. 45–49.
3. *Власова С.А.* Электронные доказательства как часть информационных технологий в гражданском судопроизводстве // *Ius publicum et privatum*. 2019. № 3(5). С. 15–18.
4. *Гринь Е.А.* Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве // Аграрное и земельное право. 2021. № 12(204). С. 229–231.
5. *Дьяконова О.Г.* Перспективы развития института доказывания в гражданском и административном судопроизводстве // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3(42). С. 136–141.
6. *Иванова Е.В., Алексеев А.М., Хураськина Н.В.* Проблемы использования информационных технологий в арбитражном процессе // *Oeconomia et Jus*. 2017. № 3. С. 24–27.
7. *Михайлов С.М.* О запрете кассационному суду принимать дополнительные доказательства в гражданском и арбитражном процессах // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2019. № 10. С. 32–36.
8. *Молчанов В.В.* Основы теории доказательств в гражданском процессуальном праве. М.: Зерцало-М, 2012. 360 с.
9. *Решетникова И.В.* Обеспечение доказательств и судебное поручение в арбитражном процессе // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов. М.: Статут, 2008. С. 172–183.
10. *Ульбашев А.Х.* Логика доказывания // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Право. 2019. Т. 10, № 3. С. 477–490.

АЛЕКСАНДРОВА НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (nadyaaalex@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-3010>).

ИВАНОВ НИКОЛАЙ ВАСИЛЬЕВИЧ – кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (ivanov.n.v58@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0896-8748>).

Nadezhda V. ALEKSANDROVA, Nikolay V. IVANOV

**THE LEGAL NATURE OF ELECTRONIC EVIDENCE
IN CIVIL PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION**

Key words: *electronic evidence, Civil Procedure Code of the Russian Federation, judicial practice, electronic document management, proof and evidence, court, information.*

The relevance of the article is due to the fact that in civil proceedings, electronic evidence can be considered the most popular method of obtaining evidence to date. However, in law enforcement practice, there are many gaps in the formation of the institution of electronic evidence. The advantage of electronic evidence in civil proceedings is quite obvious, which makes it necessary to take a different look at this type of evidence. The courts, certainly, strive to respect the interests of the parties when considering cases on the basis of competition and equality of the parties, but the study of judicial practice shows that the presence of electronic evidence stands out against the other evidence and acquires a special status that requires research, detailed legislative development and procedural regulation.

At the same time, it should be noted that there has been insufficient research on this topic in the scientific and procedural doctrine; in this connection, the opinions of researchers and their assessment are given.

The purpose of the article is to determine the legal nature of electronic evidence in civil proceedings, especially in the context of the development of digitalization and electronic information technologies.

The procedural legal, formal legal, logical, dialectical and other methods of scientific research make up the methodological basis.

Based on the results of the study, it was concluded that the legal nature of electronic evidence is closely related to modern technical means, and the position on the need to consolidate procedural measures, the use of information and communication tools to provide civil proceedings in the modern judicial system is also justified.

References

1. Bolotina A.V. *Osobennosti predstavleniya, issledovaniya i otsenki elektronnykh dokazatel'stv v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Features of the provision, research and evaluation of electronic evidence in civil proceedings]. *Sfera znaniy: voprosy sovremennogo etapa razvitiya nauchnoi mysli: sb. nauch. tr.* [Sphere of knowledge: issues of the current stage of development of scientific thought: collection of scientific sbornik nauchnykh trudov]. Kazan, 2018, pp. 46–50.
2. Valivakhina O.A. *Pravovye problemy elektronnykh dokazatel'stv v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Legal problems of electronic evidence in civil proceedings]. *Evolutsiya gosudarstva i prava: problemy i perspektivy. sb. nauch. tr. 2-i Mezhdun. nauch. konf.* [Proc. of 2nd Int. Sci. Conf. «Evolution of the state and law: problems and prospects»]. Kursk, 2020, pp. 45–49.
3. Vlasova S.A. *Elektronnye dokazatel'stva kak chast' informatsionnykh tekhnologii v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Electronic evidence as part of information technology in civil proceedings]. *Ius publicum et privatum*, 2019, no. 3(5), pp. 15–18.
4. Grin' E.A. *Elektronnye dokazatel'stva v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Electronic evidence in civil proceedings]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2021, no. 12(204), pp. 229–231.
5. D'yakonova O.G. *Perspektivy razvitiya instituta dokazyvaniya v grazhdanskom i administrativnom sudoproizvodstve* [Prospects for the development of the institute of evidence in civil and administrative proceedings]. *Vestnik Volgogradskoi akademii MVD Rossii*, 2017. no. 3(42), pp. 136–141.
6. Ivanova E.V., Alekseev A.M., Khuras'kina N.V. *Problemy ispol'zovaniya informatsionnykh tekhnologii v arbitrazhnom protsesse* [Problems of using information technologies in the arbitration process]. *Oeconomia et Jus*, 2017. no. 3. pp. 24–27.
7. Mikhailov S.M. *O zaprete kassatsionnomu sudu prinimat' dopolnitel'nye dokazatel'stva v grazhdanskom i arbitrazhnom protsessakh* [On the prohibition of the Court of Cassation to accept additional evidence in civil and arbitration proceedings]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019, no. 10, pp. 32–36.

8. Molchanov V.V. *Osnovy teorii dokazatel'stv v grazhdanskom protsessual'nom prave: ucheb. posobie* [Fundamentals of the theory of evidence in civil procedural law: textbook. Stipend]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2012, 360 p.

9. Reshetnikova I.V. *Obespechenie dokazatel'stv i sudebnoe poruchenie v arbitrazhnom protsesse* [Providing evidence and a court order in the arbitration process]. *Problemye voprosy grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessov* [Problematic issues of civil and arbitration processes]. Moscow, Statute Publ., 2008, pp. 172–183.

10. Ul'bashev A.Kh. *Logika dokazyvaniya* [Logic of proof]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya Pravo*, 2019, vol. 10, no. 3, pp. 477–490.

NADEZHDA V. ALEKSANDROVA – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Civil and Legal Disciplines Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (nadyaalex@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-3010>).

NIKOLAY V. IVANOV – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Civil and Legal Disciplines, Chuvash State University, Cheboksary, Russia (Ivanov.N.V58@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0896-8748>).

Формат цитирования: *Александрова Н.В., Иванов Н.В.* Правовая природа электронных доказательств в гражданском судопроизводстве в условиях цифровизации [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 52–60. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/7>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-52-60.

УДК 352.075(47+57)

ББК Х400.73(2Рос)

Т.Г. ГУНИНА

ПЕРЕХОД НА ОДНОУРОВНЕВУЮ СИСТЕМУ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ключевые слова: реформирование местного самоуправления, территории муниципальных образований, уровни местного самоуправления, сельские поселения, городские поселения, муниципальные округа, финансирование местных бюджетов, вопросы местного значения, кадровый состав муниципальных служащих.

В 2022 г. началась масштабная реформа местного самоуправления: был внесен соответствующий законопроект в Государственную Думу. Он предусматривает встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации, реформирование территорий муниципальных образований и полномочий местного самоуправления. В статье исследуется проблема перехода на одноуровневую модель местного самоуправления с отказом от поселенческого уровня, предложенную законодателем.

На основе анализа предыдущего опыта муниципального строительства в Российской Федерации, зарубежного опыта, статистических данных, научных концепций, мнений экспертов доказываются необходимость наличия органов местного самоуправления на уровне поселений, недопустимость ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. Обосновывается утверждение, что все проблемы поселенческого уровня лежат не в организационной, а в финансовой плоскости. Поднимается вопрос статуса сельских старост и органов территориального общественного самоуправления в связи с их новыми полномочиями и необходимости повышения этого статуса с органов общественной самодеятельности до органов местного самоуправления.

Утверждается, что передача полномочий местного самоуправления органам государственной власти не приведет к более эффективному решению вопросов местного значения, поскольку не сократит расходы на решение этих вопросов, количество управленческих кадров, а лишь сменит бюджет, из которого будут эти расходы осуществляться, следовательно, решение вопроса – в перераспределении государственных финансов в пользу местных бюджетов.

Обосновывается необходимость сохранения населенных пунктов, остановки процесса сокращения численности муниципальных образований исходя из геополитического положения Российской Федерации. Предлагаются пути решения кадрового и финансового вопросов с целью сохранения сельских поселений.

Масштабные конституционные поправки 2020 года затронули и сферу местного самоуправления¹. Во-первых, было закреплено положение, существовавшее ранее в конституционно-правовой науке, о том, что местное самоуправление с органами государственной власти образуют единую систему публичной власти в государстве. Во-вторых, коренным образом была изменена территориальная концепция местного самоуправления.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/Konstitucija-RF>.

Она, в свою очередь, явилась продолжением постепенной реформы местного самоуправления, которая осуществлялась с 2005 г., тогда еще под руководством Дмитрия Козака. По мнению В.А. Зикеева, главного консультанта (юрисконсульта) отдела по обеспечению деятельности комитета по законодательству, государственному строительству и местному самоуправлению Думы Ставропольского края, «та реформа муниципалитетов в экспертном сообществе воспринималась как «централизаторская» по своей сути, но новый законопроект в этом отношении пошел еще дальше, воплощая концепцию единства системы публичной власти, заложенную в Конституции России в прошлом году» [3].

В мировой науке о местном самоуправлении всегда было два принципа формирования его территориальных единиц: «естественный» и «искусственный». Согласно первому – местное самоуправление должно осуществляться в границах естественных поселений (городских и сельских), т.е. местах компактного проживания населения, объединенных общими интересами в решении вопросов своего непосредственного жизнеобеспечения. Согласно второму – местное самоуправление осуществляется в искусственных единицах: чаще надпоселенческих, но бывает и подпоселенческих (как правило, на территориях больших городских агломераций). По самому смыслу такой разновидности публичной власти, как местное самоуправление, более логичным представляется формирование территорий муниципальных образований по первому принципу. Поскольку для формирования местного сообщества и возникновения круга вопросов для совместного решения требуется и совместное проживание, а если муниципальное образование состоит из нескольких населенных пунктов, разделенных часто значительным расстоянием, то не может возникнуть ни единого местного сообщества, ни совместного круга общих вопросов.

Но есть причины и для существования искусственных муниципальных образований. Это, прежде всего, вопросы межпоселенческого характера: дороги между населенными пунктами, дорожное освещение, энерго-, электро-, газоснабжение до поселений, вывоз бытовых отходов, а также совместное строительство крупных объектов, рассчитанных на несколько населенных пунктов, например, техникумов, ФОКов, поликлиник.

Конституция РФ до 2020 г. четко не определяла территориальную модель местного самоуправления. Говорилось только, что «местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях», из чего следовало, что естественная поселенческая схема должна присутствовать обязательно, но может сочетаться и с наличием искусственных муниципальных образований. Поэтому в новейшей истории России последовательно менялись одноуровневая и двухуровневая модели местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ попытался ввести единую двухуровневую схему на всей территории Российской Федерации, которая была логична и теоретически эффективна¹. Но некоторые субъекты

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, 6 окт. Ст. 3822.

Российской Федерации, столкнувшись с трудностями в ее реализации, творчески переосмыслили эту модель и нашли способы свести ее к одноуровневой с учетом своих особенностей. Например, в ряде областей происходили преобразования муниципальных районов в городские округа, хотя такой вид преобразования не был предусмотрен федеральным законом. С точки зрения смысла, вложенного в понятие «городской округ», это было нелепо, так как идея законодателя была в том, что городской округ – это относительно крупный город, имеющий развитую инфраструктуру для того, чтобы обойтись в решении своих вопросов без муниципального района, на территории которого находится, так же, как и район может обойтись без города. В большинстве регионов этим требованиям соответствовали лишь административные центры субъектов РФ, остальные же города входили в качестве городских поселений в состав муниципального района. В связи с тем, что законом не был предусмотрен такой вид реформирования муниципальных образований, как преобразование муниципального района в городской округ, пришлось осуществлять его в два этапа: путем объединения всех поселений района в одно городское поселение, а затем преобразования городского поселения в городской округ либо путем присоединения всех поселений муниципального района к городскому округу.

И если в высокоурбанизированной Московской области с ее плотной застройкой и небольшими расстояниями между населенными пунктами такие городские округа выглядели правдоподобно, то, например, в Нижегородской области – абсурдно. Не должен городской округ состоять из одного городского и множества сельских поселений, разделенных большими природными территориями, поскольку городские земли, согласно Градостроительному кодексу могут быть предназначены для жилищной застройки, производственных нужд и рекреации.

Законодатель попытался устранить это противоречие, введя Федеральным законом от 01.05.2019 г. дополнительное понятие «муниципальный округ» для обозначения территорий, состоящих из нескольких населенных пунктов, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, фактически обозначив так муниципальные районы без поселенческого уровня и уточнив понятие «городского округа» как такого же образования, с той разницей, что оно может состоять из одного городского населенного пункта либо нескольких населенных пунктов, в которых не менее двух третей населения проживает в городских населенных пунктах¹. Это могло бы показаться решением проблемы, но вступало в противоречие с действовавшей тогда редакцией Конституции РФ, поскольку из ее формулировки вытекало, что на уровне сельских и городских поселений местное самоуправление должно осуществляться обязательно. И если «городской округ» в его первоначальном смысле мог считаться городским поселением, просто не входящим в состав муниципального района и, возможно, имеющим в своем составе отдельные прилегающие населенные пункты,

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Фед. закон от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18, 6 мая. Ст. 2211.

то «муниципальный округ» уже в полном смысле являлся искусственным образованием, в котором поселенческий уровень официально отсутствовал.

Чтобы устранить это противоречие, законодатель решил привести Конституцию РФ в соответствие с федеральным законом. В редакции Конституции РФ 2020 года уже нет упоминаний о сельских и городских поселениях. Сказано, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых определяются федеральным законом». Представляется, что таким образом была устранена конституционная гарантия права поселений иметь свои органы местного самоуправления.

Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный в Государственную Думу 25 января 2022 г., предполагает ликвидацию сельских и городских поселений как муниципальных образований¹. Он предусматривает лишь три вида последних: городской округ, городской район, внутригородская территория города федерального значения. Это вызвало определенную критику со стороны различных деятелей местного самоуправления. Так, А.А. Айгистов, Президент Российской муниципальной академии, президент Общенационального союза некоммерческих организаций, сопредседатель Организационного комитета Федерального Народного Совета, оценивая риски реформы, отметил, что «совершенно неизбежно сокращение представительства населения на местном уровне, через значительное сокращение поселенческого депутатского корпуса», что может подтолкнуть нарастание социальной апатии. Далее он подчеркнул, что, несмотря на то, что полномочий у поселенческих депутатов было очень немного, главной их задачей было представительство интересов жителей поселений [6. С. 34].

Е.С. Шугрина, начальник отдела правовой и методической поддержки органов местного самоуправления исполкома Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, доктор юридических наук, профессор, в свою очередь, отметила, что, несмотря на то, что в разное время действовали разные модели на федеральном уровне, субъекты Российской Федерации легко приспосабливались и подстраивали модель под свои региональные особенности. Более жизнеспособной, по ее мнению, была двухуровневая модель с наличием органов местного самоуправления на уровне муниципальных районов и городских округов, а также поселений. Кроме того, она подчеркнула, что реформирование территорий муниципальных образований – это долгосрочный, затратный процесс. Например, Белгородская область недавно потратила на описание границ муниципальных образований 200 млн руб. Теперь же этот процесс придется повторить. Поэтому необходимо тщательное планирование будущих изменений с учетом экономических обоснований. Е.С. Шугрина, анализируя предыдущий опыт построения территориальных моделей местного самоуправления, говорит о том, что субъекты РФ могут использовать новую одноуровневую модель с учетом региональных особенностей. Например, переименовать в муниципальные

¹ Законопроект № 40361-8 [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonodatel'naya-deyatelnost-/Priorityty-zakonotvorcheskoj-deyatelnost/item/28481798>.

и городские округа соответственно сельские и городские поселения. Таким образом, будет ликвидирован не поселенческий, а районный уровень местного самоуправления. На уровне сельских районов будут действовать подразделения органов государственной власти [6. С. 38]. Надо констатировать, что такой вариант больше соответствует сути местного самоуправления. Однако возникает закономерный вопрос: если субъектам РФ приходится идти на различные уловки, чтобы приспособить единую модель, предусмотренную федеральным законом, «под себя», имеет ли смысл вводить единую модель для всех субъектов РФ федеральным законом? Возможно, что федеральному законодателю следовало бы лишь рамочно обозначить уровень передачи отдельных государственных полномочий и гарантировать поселениям наличие в них органов местного самоуправления, остальное оставив законодательным органам субъектов Российской Федерации «с учетом исторических и иных местных традиций», как то предусматривает Конституция. Новая редакция Конституции не исключает такого варианта, поскольку закрепляет за федеральным законодателем полномочие устанавливать виды муниципальных образований, но не модель формирования муниципальных образований и их территорий.

М.В. Пенизев, юрисконсульт Красноярского краевого государственного бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» отмечает, что один из авторов законопроекта А.А. Клишас говорит, что преимущество новой системы в том, что «мы отказываемся от территориальной системы организации власти в пользу принципа “привязки к населению”», при образовании муниципальных образований будет учитываться плотность и количество населения». Однако плотность населения не упоминается в законопроекте как критерий формирования муниципальных округов. Они могут достигать, например, в Красноярском или Ставропольском краях от десятков до сотен тысяч квадратных километров. Критерии их формирования весьма размыты. «Здесь проблема связана не столько с сельским уровнем власти, сколько с принципами распределения бюджетных средств между бюджетами в РФ. Если брать масштабы всей России, дошло до того, что крупнейшие и богатейшие природными ресурсами регионы – Красноярский край и Якутия стали нуждаться в федеральных дотациях. С учетом этого неудивительно, что сельские поселения также нуждаются во внешней государственной помощи. Похоже, что изначально бюджетная система настроена неправильно и избыточно большие ресурсы уходят на федеральный уровень, где мы уже третий или четвертый год подряд живем при профицитом бюджета, а необходимые, в том числе, сельским поселениям деньги оседают в Фонде национального благосостояния» [5].

С учетом этого в законопроект были внесены поправки, предусматривающие сохранение поселений [7].

Для того, чтобы дать научно-практическую оценку отказу от поселенческой модели формирования муниципальных образований, необходимо проанализировать причины такого отказа. А затем выявить плюсы и минусы существования поселенческого уровня местного самоуправления.

Все эксперты, мотивируя отказ от поселенческого уровня местного самоуправления в том или ином виде, приводили следующие доводы:

1) в местных бюджетах нет денег на решение вопросов местного значения поселения;

2) в сельских поселениях острый кадровый голод, не хватает инициативных граждан для пополнения депутатского корпуса и муниципальных служащих для решения вопросов местного значения;

3) полномочия органов местного самоуправления на уровне поселений весьма незначительны.

Главным аргументом против этих доводов будет то, что от отсутствия финансовых, кадровых ресурсов и полномочий сами по себе вопросы непосредственного жизнеобеспечения не исчезнут. Их решение все равно будет требовать денег и специалистов, которые будут этим заниматься. Ликвидация поселенческого уровня приведет к концентрации финансовых ресурсов на уровне района или субъекта РФ, но не к их увеличению. То же самое можно сказать о еще одной новелле законопроекта: сокращении полномочий органов местного самоуправления всех уровней и передаче их органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

То есть отказ от поселенческого уровня местного самоуправления и передача его полномочий на уровень муниципальных районов и(или) субъектов Федерации приведет к одному из двух результатов:

а) эти вопросы будут решаться за счет средств региональных бюджетов и государственными служащими;

б) поскольку у органов государственной власти достаточно своих задач и полномочий, эти вопросы вообще решаться не будут или будут решаться по остаточному принципу.

Таким образом, изменения, предложенные законопроектом, направлены не на решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения, а на отстранение от участия в их решении местного населения. Еще одним подтверждением этого вывода может служить исчезновение из законопроекта института голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований, несмотря на то, что в редакции Конституции РФ 2020 г. сохранилась норма ч. 2 ст. 131 о том, что «изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий, в порядке, установленном федеральным законом». Ранее Конституционный Суд РФ в своих определениях указывал, что такой учет должен осуществляться, где это возможно, по процедуре референдума¹, однако в новом законопроекте мнение населения выражается представительными органами местного самоуправления. Такой учет все равно требует предварительного выявления мнения местного населения, процедур для которого

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 N 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

сейчас не предусмотрено, в противном случае это будет учет мнения не населения, а представительных органов местного самоуправления. А в случаях, когда реформирование будет затрагивать изменения границ или преобразования поселений, у которых в новой модели не будет своих представительных органов, есть серьезный риск не учета мнения населения, а его имитации. Ранее автор анализировал конституционно-правовой смысл понятия «учет мнения населения». Участие населения в решении территориальных вопросов можно рассматривать как коллективное субъективное право жителей муниципального образования (либо его части), регулируемое конституционными принципами и нормами, получающими развитие в действующем законодательстве и реализующимися через систему специфических механизмов. Это право, хотя не перечислено в гл. 2 Конституции, но является конституционным по смыслу ст. 3, 8, 12, 32, 130–133, а также может быть выведено из других норм Конституции. Учет мнения населения (при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление) – это установление и регистрация уполномоченными органами с количественной и качественной стороны отношения граждан, зарегистрированных в качестве избирателей на территории муниципального образования, к изменению границ (реформированию) соответствующего муниципального образования, оформленного официальным заключением [2. С. 326]. Поэтому грядущая территориальная реформа должна обеспечиваться механизмами решающего участия муниципальных сообществ в формировании самоуправляющихся территориальных единиц, что должно найти отражение в основном законе о местном самоуправлении.

Далее необходимо разобраться, почему так важно сохранение поселенческого уровня местного самоуправления.

Во-первых, сельские поселения составляют значительную часть всех муниципальных образований. По официальным данным на 1 января 2021 г., из 20 303 муниципальных образований 16 332 являются сельскими поселениями. На 1 января 2005 г. их было 24 372¹. Такое резкое сокращение их количества связано с процессами ликвидации и укрупнения сельских поселений. На территории площадью 17 125 191 кв. км ликвидация сельских населенных пунктов и концентрация 74,74% 145-миллионного населения в относительно немногочисленных городах – явление негативное. Сельские поселения нужны России в качестве своеобразных «форпостов» на огромных пустующих территориях страны и их необходимо сохранять, несмотря на неизбежные процессы урбанизации.

Во-вторых, лица, проживающие на территории поселения, всегда будут более заинтересованы в решении вопросов местного значения, поскольку являются не только поставщиками, но и адресатами муниципальных услуг.

В-третьих, самоуправление на местах можно назвать «школой молодого политика». В настоящее время институт пополнения и обновления депутатского корпуса является не всегда прозрачным, за местами в партийных списках скрываются подчас никому не известные имена. При этом работа в органах

¹ Демография [Электронный ресурс] // Росстат: сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>.

государственной власти является ответственной, квалифицированной и требующей опыта управления. Получить такой опыт и практическую квалификацию может помочь работа в органах местного самоуправления низового уровня. По мнению автора, большинство политиков федерального уровня должно на собственном опыте муниципального управления получить представление о процессах, происходящих в стране.

В-четвертых, это необходимо для построения гражданского общества. Наследием советского времени, которое так и не сумели преодолеть, является «выученная беспомощность» населения на местах. Граждане не готовы принимать участие в решении местных дел, которые касаются их напрямую, поскольку это не поощряется государством. Но управление «в ручном режиме» перегружает и без того перегруженный государственный аппарат, отвлекая государственных служащих от решения вопросов их компетенции. Вместе с тем опорой местного самоуправления в сельских поселениях могли бы стать, например, фермеры, поскольку обладают знаниями о местной специфике, об экономике села и определенными организаторскими способностями. Кроме того, они могли бы периодически проходить специальную подготовку и повышение квалификации в сфере муниципального управления, обеспечивать которые могли бы, например, центры дополнительного образования при вузах.

Кроме того, нельзя забывать, что кроме сельских поселений будут ликвидированы также и городские. И если в сельских населенных пунктах предусмотрены хотя бы сельские старосты, но не в качестве представителей власти, обладающих хотя бы минимальными исполнительно-распорядительными полномочиями, а в качестве представителей населения в органах местного самоуправления муниципального района, то про городские поселения авторы законопроекта как будто совсем забыли. На 1 января 2021 г. в Российской Федерации существует 1346 городских поселений, и в законопроекте не отражена их судьба. Видимо, федеральный законодатель оставляет этот вопрос на усмотрение законодателя субъекта РФ. Здесь возможны два варианта: либо городские поселения преобразуются в городские округа и выходят из состава муниципального округа, на территории которого они находятся, либо они утрачивают статус поселения и входят в состав муниципального округа как один из населенных пунктов. В первом случае город будет иметь свои органы местного самоуправления, во втором – нет. При этом такому городскому поселению в составе муниципального округа не будет положен ни староста (так как они предусмотрены для сельских населенных пунктов), ни органы территориального общественного самоуправления (ТОС), поскольку территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт; иные территории проживания граждан. Можно возразить, что под иными территориями проживания граждан может подразумеваться и городское поселение, но очевидно, что верховной властью на уровне целого города не может быть ТОС, так как по определению ТОС – это не орган власти.

«Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории». Тем не менее территориальное общественное самоуправление перечислено в законопроекте не в числе форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а в числе форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Но в вышеуказанном определении ТОСов круг их обязанностей указан настолько нечетко, что из него невозможно сделать вывод, какой реальной властью они обладают. Так, под «хозяйственной деятельностью по благоустройству территории» может пониматься все: от добровольных субботников по уборке территории до дорожного строительства и создания парков и архитектурных ансамблей. И если для проведения субботников достаточно ТОСов как формы самоорганизации граждан, то для дорожного строительства у них должны быть все полномочия местного самоуправления со способностью формировать местный бюджет и распоряжаться им. Ликвидация поселенческого уровня (если она неизбежна) должна сопровождаться усилением роли ТОС и, возможно, приданием им статуса органов публичной власти. В противном случае у них будут отсутствовать реальные рычаги для решения вверенных им вопросов.

Проанализировав причины ликвидации сельских поселений, можно прийти к выводу, что они в значительной степени вызваны страхом центральной власти перед децентрализацией и перераспределением финансовых ресурсов. На это указывала спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко еще в 2016 году: «Мы считаем, что нужно менять концепцию межбюджетных отношений. На сегодня 35 процентов всех доходов — это средняя цифра — остается в регионе, а 65 процентов уходит в федеральный бюджет. Это неправильно. Нужно больше доходов оставлять все-таки в субъектах Федерации, потому что это [нынешняя ситуация] приводит к тому, что руководители регионов теряют мотивацию развития, они больше времени тратят на выбивание денег из федерального бюджета — в виде субсидий, трансфертов, дотаций — нежели на наращивание собственной экономической базы» [1]. С этим соглашаются и многие депутаты. Например, депутат Государственной Думы от Марий Эл Сергей Казанков указал в 2020 г.: «Хроническое недофинансирование регионов — это большая проблема, которая не решается уже много лет. На мой взгляд, правильнее говорить не о свободном распоряжении бюджетными деньгами, а об увеличении финансирования на конкретные нужды. Давно уже пора менять систему распределения налоговых доходов. Сейчас налоги, которые легче всего контролировать и собирать, зачисляются в основном в федеральный бюджет. Например, НДС. Мы с коллегами по фракции КПРФ в феврале этого года внесли в Госдуму России законопроект, где предложили оставлять в регионах 40%

поступлений от НДС. Еще одна проблема – крупные сети уплачивают налоги не там, где находятся их филиалы, а по месту регистрации» [8]. Далее он обозначает выход из ситуации: налоги должны уплачиваться не по месту регистрации юридических лиц (в Москве), а в тех муниципальных образованиях, в которых они работают. То есть пути решения проблемы очевидны. Дело лишь в отсутствии политической воли большинства законодателей.

Для успешного функционирования местного самоуправления на низовом уровне достаточно решить финансовые и кадровые вопросы.

Ю.С. Нехайчук и Д.В. Нехайчук в ряде статей, изучив успешный зарубежный опыт решения вопросов местного значения, сформулировали следующие предложения:

– необходимо четко разграничить компетенцию государственных органов и местного самоуправления и направлять в федеральный бюджет лишь средства, необходимые для решения общегосударственных задач: оборона и безопасность государства, содержание органов государственной власти, развитие фундаментальной науки и экономики государства. Остальные средства должны перераспределяться в местные бюджеты;

– расширить перечень местных налогов в общей структуре налогов государства и усилить их фискальную роль;

– усовершенствовать механизм межтерриториального финансового выравнивания [4. С. 202].

Проблема дефицита кадров решается, прежде всего, путем предоставления различных льгот сельским муниципальным служащим. Аналогичные программы уже действуют для сельских врачей и учителей. Не секрет, что многие выпускники юридических вузов охотно пополняют кадры прокуратур в сельской местности, поскольку работа в прокуратуре является для них престижной и есть перспективы карьерного роста. Вместе с тем, например, Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова обеспечивает ежегодно приток на рынок труда специалистов в сфере государственного и муниципального управления, юристов, финансистов; успешно действуют различные программы повышения квалификации для управленческих кадров в Центре дополнительного образования ЧГУ. Различные целевые программы для будущих сельских специалистов, предусматривающие финансирование их обучения на условиях отработки определенного количества лет в сельской местности, могли бы стимулировать приток квалифицированных муниципальных служащих в сельские поселения. То есть если будут решены бюджетные вопросы муниципальных образований, то решение кадровых вопросов не составит проблемы.

Основной вывод данной статьи в том, что масштабная реформа публичной власти, проводимая в настоящее время, должна вести не к централизации власти в Российской Федерации, а наоборот – к ее децентрализации, к последовательной реализации принципа федерализма. Те полномочия публичной власти, которые реализуются на местах, должны находиться в ведении местных властей, даже если они требуют значительных финансовых ресурсов. Для этого потребуются перераспределение финансов в российской бюджетной системе в пользу местных бюджетов, а также принятие нормативно-правовых актов, стимулирующих кадровое наполнение органов местного самоуправления.

Литература

1. Валентина Матвиенко: «Нужно больше доходов оставлять в субъектах Федерации» [Электронный ресурс] // Бизнесонлайн. 2016. 19 июня. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/314269>.
2. Гунина Т.Г. Конституционно-правовой смысл понятия «учет мнения населения» // Научные труды. Российская академия юридических наук: сб. ст. М.: Юрист, 2015. С. 322–327.
3. Зикеев В.А. Технократизация местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya.
4. Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // Инновационная наука. 2017. № 03-1. С. 197–203.
5. Пенизев М.В. Реформа местного самоуправления 2022. «Не все так гладко в датском королевстве» [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2022/01/13/reforma_mestnogo_samoupravleniya_2022_-_voprosy_k_zakonodatelyu.
6. Стенограмма Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/28286279>.
7. Таблица представленных поправок ко второму чтению законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 22.04.2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonodatel'naya-deyatelnost-/Priority-zakonotvorcheskoj-deyatelnost/item/28481798>.
8. Чтобы помочь регионам, надо менять систему распределения налоговых доходов [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. 2020. 7 окт. URL: https://finance.rambler.ru/other/449-72901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylinkhttps://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink.

ГУНИНА ТАТЬЯНА ГЕННАДЬЕВНА – старший преподаватель кафедры публичного права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (gruneia@yandex.ru).

Tatiana G. GUNINA

**TRANSITION TO A SINGLE-LEVEL SYSTEM MUNICIPALITIES:
CONSEQUENCES FOR LOCAL GOVERNMENT**

Key words: *reforming local self-government, territories of municipalities, levels of local self-government, rural settlements, urban settlements, municipal districts, financing of local budgets, issues of local importance, staffing of municipal employees.*

In 2022, a large-scale reform of local self-government began: a corresponding bill was submitted to the State Duma. It provides for the embedding of local self-government into a single system of public authority in the Russian Federation, reforming the territories of municipalities and the powers of local self-government. The article examines the problem of transition to a single-level model of local self-government with the rejection of the settlement level, proposed by the legislator.

Based on the analysis of the previous experience of municipal construction in the Russian Federation, foreign experience, statistical data, scientific concepts, expert opinions, the necessity of the presence of local governments at the level of settlements, the inadmissibility of liquidating the settlement level of local self-government is proved. The statement is substantiated that all the problems of the settlement level lie not in the organizational, but in the financial plane. The issue of the status of village elders and territorial public self-government bodies is raised in connection with their new powers and the need to increase this status from public amateur bodies to local governments.

It is argued that the transfer of powers of local self-government to state authorities will not lead to a more effective solution of issues of local importance, since it will not reduce the

costs of solving these issues, will not reduce the number of managerial personnel, but will only change the budget from which these expenses will be carried out, therefore, the solution of the issue - in the redistribution of public finances in favor of local budgets. The necessity of preserving settlements, the need to stop the process of reducing the number of municipalities, based on the geopolitical position of the Russian Federation, is substantiated. Ways of solving personnel and financial issues in order to preserve rural settlements are proposed.

References

1. Valentina Matvienko: «Nuzhno bol'she dokhodov ostavlyat' v sub'ektakh Federatsii» [Valentina Matvienko: «We need to leave more income in the constituent entities of the Federation»]. Available at: <https://www.business-gazeta.ru/news/314269>.
2. Gunina T.G. *Konstitutsionno-pravovoy smysl ponyatiya «uchet mneniya naseleniya»* [Constitutional and legal meaning of the concept «taking into account the opinion of the population»]. In the collection: Scientific works. Russian Academy of Legal Sciences. Moscow, 2015, pp. 322–327.
3. Zikeyev V.A. *Tekhnokratizatsiya mestnogo samoupravleniya* [Technocratization of local self-government]. Available at: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizatsiya_mestnogo_samoupravleniya.
4. Nekhaychuk D.V., Nekhaychuk YU.S. *Zarubezhnyy opyt optimizatsii defitsita byudzheta munitsipal'nykh obrazovaniy* [Foreign experience in optimizing the budget deficit of municipalities]. *Innovatsionnaya nauka*, 2017, no. 03-1, pp. 197–203.
5. Penizev M.V. *Reforma mestnogo samoupravleniya 2022. «Ne vse tak gladko v datskom korolevstve»* [Local government reform 2022. «Not everything is so smooth in the Danish kingdom»]. Available at: https://zakon.ru/blog/2022/01/13/reforma_mestnogo_samoupravleniya_2022_-_voprosy_k_zakonodatelyu.
6. *Stenogramma Federal'nykh ekspertnykh slushaniy «Ob aktual'nykh voprosakh munitsipal'nogo stroitel'stva i razvitiya zakonodatel'stva v sfere mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»* [Transcript of the Federal expert hearings «On topical issues of municipal construction and development of legislation in the field of local self-government in the Russian Federation»]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/28286279/>
7. *Tablitsa predstavlenykh popravok ko vtoromu chteniyu zakonoprojekta № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v yedinoy sisteme publichnoy vlasti» ot 22.04.2022 g.* [Table of the submitted amendments to the second reading of the bill No. 40361-8 «On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority» dated April 22, 2022]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonodatelnaya-deyatelnost-/Priority-zakonotvorcheskoj-deyatelnost/item/28481798>.
8. *Chtoby pomoch' regionam, nado menyat' sistemu raspredeleniya nalogovykh dokhodov* [To help regions, it is necessary to change the system of distribution of tax revenues]. Available at: https://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copy-linkhttps://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink.

TATIANA G. GUNINA – Senior Lecturer, Public Law Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (grunea@yandex.ru).

Формат цитирования: Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 61–72. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-61-72.

Т.Н. КОЖИНА, А.В. ПЕТУХОВ

**ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ СИСТЕМА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
И ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ ЕЕ «ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ»**

Ключевые слова: Вестминстерская модель парламентаризма, деволюция, законодательная власть, бикамерализм, парламентские реформы.

Проведен анализ исторической трансформации классической модели парламентаризма в политических системах федеративных государств республиканской формы правления на современном этапе развития, выявлены особенности ее функционирования. В нормативно-правовом регулировании механизм представительной демократии сегодня имеет разновидности. Старейшим, проверенным временем является классический институт парламентаризма вестминстерской системы. Но и он претерпел существенные изменения в связи с применением в государствах с федеративным устройством.

Объектом изучения стали исторические формы представительной демократии в федеративных государствах Британского Содружества (Канада, Австралийский Союз и Индийский Союз), предметом – институт законодательной власти классического типа и формы его трансформации.

Актуальность темы обусловлена поиском оптимальных для различных государств путей совершенствования законодательной власти в системе разделения властей, выбором наиболее эффективных правовых средств и методов функционирования парламентской системы. Для Российской Федерации, несмотря на отличия модели законодательной власти от классической, дискуссии о политико-правовой композиции законодательной власти весьма важны, это отмечали исследователи, когда шла разработка конституционной реформы РФ 2020 г.

Методы исследования основаны на принципах диалектического подхода, предполагают дедуктивный анализ с позиции формально-юридического определения конкретных историко-юридических фактов. Важное место занимает метод диахронного и синхронного сравнения в выявлении общего и особенного в парламентских системах федеративных государств, а также метод типологизации, т.е. их сопоставление с классической моделью.

На основе изучения фактических данных и аналитических исследований выявлены общие черты функционирования законодательной власти в федеративных государствах, принявших классическую модель представительной демократии. Обозначены особенности работы этой системы в связи изменениями политических процессов, выявлены черты проявления кризиса. Определены институционально-правовые изменения в ходе решения текущих проблем, связанных с распределением функций верхней и нижней палат парламента в законодательном процессе, реализацией процедуры контроля за деятельностью исполнительной власти.

С точки зрения теории классическая парламентская система может быть рассмотрена в юридическом смысле (то, что закреплено в политико-правовой традиции и законодательстве) и в практических ее проявлениях в общественных отношениях. Для Российской Федерации, несмотря на отличия модели законодательной власти от классической, дискуссии о политико-правовой композиции законодательной власти актуальны, это отмечали исследователи, когда шла разработка конституционной реформы РФ 2020 г. [1–3, 5, 6].

В юридическом аспекте парламентская система представляет собой совокупность норм, регулирующих деятельность законодательных выборных коллегиальных органов, составляющих определенное единство и связанных основной функцией осуществления наиболее важных юридически значимых действий от имени и в интересах народа на внутригосударственном и международном уровнях. Фактический смысл законодательной власти исходит из принципа формирования представительного органа, способов выражения воли избирателей в ходе его создания, реальной роли представительных органов в системе других органов государства, в возможности контроля представительных органов за деятельностью органов исполнительной власти. В данном контексте актуально проанализировать, как классическая модель парламентаризма входила в политическую систему государств не только как метод представительной демократии, но и как форма реализации интересов регионов в федеративном государстве.

Понятие парламентаризм сегодня имеет довольно широкое толкование, так как классическая «вестминстерская» модель существенно трансформировалась. С одной стороны, это произошло в связи с тем, что в системе представительной демократии воплощаются элементы политической культуры, традиций государств, где эта система прижилась. С другой, очевидно, что и сам вестминстерский парламентаризм претерпевает сегодня изменения.

Парламентаризм в процессе исторической эволюции прошел длительный путь становления, в ходе которой была сформирована система институтов и норм. Одним из наиболее важных достижений парламентаризма является вовлечение различных слоев населения в законодательные органы, а также возможность реализации и легитимации суверенитета народа как основы государственной власти. С момента первого упоминания термина «парламент» в XII в. в старофранцузской отглагольной формы «parler» – говорить, вести беседу, означавшей в переводе «разговор», «собрание», его использование было связано с обсуждением наиболее актуальных, спорных вопросов политики и права сначала собранием франкских королей, затем судами Парижа и провинций. Практически в то же время английская версия парламента в XIII в. изначально тоже была нацелена на согласование различных социальных интересов в общем собрании. Но понадобились столетия, прежде чем парламент, являвшийся политическим клубом, превратился в важнейший институт организационно-правовой формы современного государства [5].

Только с XIX в. парламентаризм начинает работать и как метод правления, и как политическая система, представляя собой особую часть высшей государственной власти на основе разделения законодательных и исполнительных полномочий.

Исходя из дискуссий о природе и характере представительной власти, следует отметить, что в науке не сложилось единого подхода к ее составляющим. Анализу различных подходов к пониманию структурных элементов представительной демократии были посвящены многочисленные исследования [2, 5]. Так, позиции, что парламентаризм является лишь одним из проявлений

представительной власти наряду с другими (президентской, муниципальной), придерживаются авторы так называемой «неклассической» концепции парламентаризма в отечественной и зарубежной науке на основе опыта Франции и США [7]. В Российской Федерации, как отметил С.А. Аваркьян, «реальность в том, что главным и символическим олицетворением как бы единства палат Федерального Собрания является принятие законов. И хотя в этом процессе у каждой палаты своё предназначение, в целом получается результат, который выражает консолидацию парламента, Президента и исполнительной власти ... Иные детали двухпалатной системы были ... отрегулированы конституционно и политически так, чтобы корреспондировать лидирующему положению Президента РФ» [1. С. 9].

Основными типологическими отличиями классической модели представительной власти являются: признание парламента единственным органом народного представительства, признание за ним законодательной функции и функции контроля за деятельностью исполнительной власти [4]. Для деятельности парламента значение имеют парламентские процедуры: законодательная, контроля, бюджетирования, механизмы политического согласования вопросов между парламентским большинством и парламентской оппозицией, между позициями нижней и верхней палат.

Для выявления особенностей парламентской системы классического типа в федеративных государствах Британского Содружества и Индии необходимо наметить следующие критерии для сравнения: условия и факторы, повлиявшие на принятия данной модели; этапы формирования института; проблемы и сложности в функционировании механизма парламентской демократии.

Исторически первой вестминстерская модель представительной власти начала складываться в США, в процессе формирования конституционных основ федерации в XVIII в. После обретения независимости парламентская система США существенно изменилась в связи с оформлением института президентской власти как исполнительной в системе разделения властей. Но по форме реализации вертикального разделения законодательной власти парламентская модель США оказала заметное влияние на политическую систему Канады и Австралии.

Канада была создана на основании акта парламента Соединенного Королевства, названного Актом о Британской Северной Америке 1867 г. (известный также как Закон о Конституции 1867 г.)¹, объединившим британские колонии Соединенных провинций Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика. По этому закону Канада получила самоуправление в рамках империи и в таком статусе оставалась и во время преобразования империи в Содружество. Изменения правового статуса законодательного органа Канады произошло после принятия Конституционной Хартии 1982 г. Хартия привнесла в конституционное право Канады набор процедур, позволяющих вносить поправки в Конституцию Канады самостоятельно (до этого существенные поправки могли быть внесены только

¹ Constitution of Canada (Canadian Constitution Acts, 1867 to 1982). URL: <https://wipo.int/ru/text/208116>.

парламентом Соединенного королевства) субъектами канадской федерации. Канада является федерацией, где субъекты образованы и по территориальному (девять англоязычных провинций), и по национальному принципу (Квебек и коренные малочисленные народы, создавшие ряд форм территориального самоуправления и получившие представительство в федеральном Парламенте). Именно эти факторы определяют специфику работы законодательной власти государства.

Процесс «федерализации» канадского парламента в значительной степени проявился в особых условиях формирования верхней палаты парламента – Сената [8]. Уникальность канадского Сената основана на принципах, которые во многом сходны с формированием состава Палаты лордов Великобритании: сенаторы назначаются главой Кабинета, они несменяемы (до возраста 75 лет), в Сенате регионы имеют равное представительство, а провинции – нет. Очевидно, что подобная практика несвойственна современным демократическим правовым государствам. Тем не менее парламентский механизм согласования принятия решений способствует расширению женского представительства и представительства коренного населения. В деятельности Палаты общин – нижней палаты канадского парламента – также значительно сохранены черты вестминстерской системы: закрепление за палатой исключительного права востирования финансовых вопросов.

Таким образом, большая часть конституционного развития Канады происходила за счет постоянных согласительных процедур для координации на федеральном и провинциальном уровнях представительной власти. Благодаря таким приемам национальные и провинциальные законодательные органы смогли сохранить свою отдельную юрисдикцию в отношении различных аспектов. Это позволяет говорить о том, что в современном содержании полномочий Парламента Канады множество установлений не только писаной, но и «живой» Конституции. Процедура согласования предполагает регулярные встречи премьер-министров провинций и федерального премьер-министра для обсуждения вопросов юрисдикции между федеральным парламентом и провинциальными легислатурами.

Как отмечают исследователи политико-правовой традиции парламентаризма Канады, проявления кризиса затронули не саму систему, они связаны с внедрением в довольно традиционную модель новаций избирательного права [12]. Среди предложений преодоления кризиса, например, предлагаются постепенный отказ от двухпартийной системы и развитие пропорционального представительства в Палате общин. Это позволит отразить более широкий спектр социальных, этнических, профессиональных, образовательных интересов, преодолеть возрастающий абсентеизм избирателей и привлечет к законодательной деятельности не только «профессиональных политиков или лоббистов с опытом работы в области права или экономики» [12].

Исторически парламентская система Австралии начала складываться со второй половины XIX в. в соответствии и по подобию британской, в штатах-колониях появились двухпалатные легислатуры. Считается, что верхние палаты во всех штатах задумывались как «консервативные законодательные буферы» [9]. После серии референдумов, проведенных в 1890-х гг., в соответствии

с Конституцией Австралии была создана федерация: в 1901 г. шесть колоний стали штатами, значительно позже были созданы законодательством Федерального парламента две территории: Австралийская столичная территория в 1978 г. и Северная территория в 1988 г.

Полномочия Федерального парламента перечислены в разделе 51 Конституции Австралии и включают ответственность за внешнюю политику, оборону, налогообложение доходов, социальные услуги, миграцию, торговлю и валюту. Федеральный парламент является двухпалатным, состоит из Палаты представителей и Сената. Федеральный парламент имеет четыре основные функции: законодательную, представительскую (представление интересов избирателей и граждан); функцию формирования правительства для отправления законов и управления делами Содружества и функция контроля и подотчетности. В то же время, как утверждает ряд исследователей, изначально бикамеральная система австралийского парламента «эволюционировала, чтобы помочь создать новую форму полупарламентского правления» [9]. Связано это с изменениями избирательного права и практикой совместного заседания палат парламента в штатах. Так, начиная с избирательной реформы 1949 г. представительство субъектов в Сенате постепенно становится выборным, несмотря на установленные квоты по количеству мест за штатами. Если ранее компетенции правительства были связаны с поддержкой нижней палаты парламента – палаты представителей, а с Сенатом и верхними палатами штатов нужно было проводить согласительные процедуры, то сегодня такой процесс смещен в сторону политического лоббирования интересов в обеих палатах. Таким образом, если сравнивать парламентский механизм с вестминстерской моделью, то очевидно, что в Австралийском союзе он вобрал в себя опыт США.

Индийская система представительной власти начала формироваться с колониальных реформ во второй половине XIX в., поэтому фактически была скопирована с британской. Власти метрополии постепенно включали представителей индийских политических элит сначала в провинциальные легислатуры, а затем и в Центральную ассамблею. Вопрос о «федерализации» законодательной власти впервые юридически был поставлен в Законе об управлении Индии 1935 г. (называемой также Конституцией Британской Индии). Вторая часть Закона не только включила княжества в единую систему управления, но и обеспечила их представительство в Центральной законодательной ассамблее. Особенно остро вопрос о включении княжеств в систему представительной власти встал после обретения Индией независимости. Конституция Индии 1950 г. формально закрепила двухпалатную систему законодательной власти – Лок Сабха (нижняя палата) и Раджья Сабха (верхняя палата). Субъекты федерации Индии формируются по национально-лингвистическому и территориальному принципам. Процедура изменения количества и состава субъектов закреплена за Раджья Сабха. Парламентский федерализм позволяет в данном случае снять значительное число случаев этнонационального и конфессионального напряжения, но не решает проблем социально-экономического и административного управления.

Среди актуальных проблем парламентской системы Индийского союза сегодня называется снижение роли Раджья Сабха в законодательном процессе

по финансовым вопросам и контролю за деятельностью правительства. Так, избирательная реформа 2003 г. сохранила выборность сенаторов от субъектов, исключила практику обязательного их проживания в штатах, которые их выдвигают. Согласно ст. 75 п. 3 Конституции Индии премьер-министр и совет министров подотчетны Лок Сабха. За счет этого механизма вестминстерская система должна была обеспечить подотчетность исполнительной власти перед законодательной властью государства.

В отличие от двухпартийных систем, сложившихся в Великобритании, Канаде, Австралии, США, в Индии система пропорционального голосования создала доминирование одной партии. По мнению исследователей, это размыло разделение власти и подотчетность правительства. Для партии Бхаратия Джанта (или любой другой крупной партии), занимающей большинство в Лок Сабха, стало намного проще контролировать правительство и, как показало время, эффективно освободиться от любых существенных дебатов и критики [11]. Ярким и недавним примером стала широко обсуждаемая приостановка «Часа вопросов» (особая парламентская процедура обсуждения, критики законопроектов до вынесения их на голосование) на первой же сессии парламента в 2020 г. после начала пандемии. Для правительства значительно упрощается процедура принятия нижней палатой финансовых законов, так как прерогатива их внесения только в Лок Сабха закреплена законодательно.

Среди других проблем функционирования индийской парламентской системы следует отметить слабую возможность штатов повлиять на политический выбор через верхнюю палату парламента, а также так называемую «маргинализацию» состава нижней палаты. Здесь представлены интересы различных социальных групп, слабо связанных с решением вопросов в политико-правовом поле, как это характерно для парламентаризма бывших метрополии и переселенческих колоний. Так, опираясь на отчеты, проводимые независимым исследовательским институтом PRS Legislative Research [10], в индийской Лок Сабха значительно снизилось число депутатов-юристов, бывших управленцев, но усилились группы лоббирования этнических и экономических интересов, сократилось время обсуждения законопроектов.

Тем не менее большинство исследователей политической системы Индии сходятся во мнении, что именно представительная демократия, заимствованная в виде вестминстерской модели, позволяет Индии достигать согласования сложных вопросов в полиэтничном, поликонфессиональном обществе, с высокой степенью различий в развитии регионов, т.е. речь о системном конституционном кризисе не идет.

Несмотря на относительно благополучное функционирование британской парламентской системы, кризисные явления и сбои ее тоже коснулись. Это стало причиной парламентской реформы, проводившейся лейбористами с конца XX в. И немаловажное значение имеет «федерализация» старейшего парламента в мире. Так, существенно продвинулась часть конституционной реформы в Великобритании – деволюция Шотландии и Уэльса. Так, в ходе реформы в Шотландии широкими полномочиями в финансовой, административной сферах наделялся вновь созданный парламента. В Уэльсе законодательная Ассамблея

тоже получила достаточно широкие полномочия. В Северной Ирландии была создана Ассамблея по итогам Белфастского соглашения (1998 г.) [6] Таким образом, степень автономии, полученная провинциями, превратила страну из Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в сложное государство, существенно отличающееся от унитарного.

В настоящее время большинство исследователей сходятся во мнении, что представительная демократия переживает кризис, причем и в классических, и неклассических моделях парламентаризма признаки кризиса схожи. Как отмечает П.А. Кучеренко, «сторонники тезиса об упадке парламентаризма смешивают два логически самостоятельных понятия парламента, а именно: парламента как института конституционного права и парламента как политический институт» [3. С. 97–98] Сущность кризиса усматривается в смещении компетенций парламента в сторону исполнительной власти. Так, исследователи все чаще склонны говорить о гибридной форме парламентаризма – полупарламентаризме (*semi-parliamentary system*), в которой избирательный механизм и формы контроля превращают парламента в инструмент для голосования по поводам, создаваемым исполнительной властью. В то же время отметим, что речь не идет о системном кризисе. Механизм представительной демократии как ключевое звено в системе политической власти востребован как прежде. Представительная демократия не только по форме, но и по содержанию позволяет решать путем согласования острые противоречия, особенно это касается крупных сложносоставных государств с высокой дробностью территориального деления и экономической асимметрией развития регионов.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Сер. Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.
2. Коврякова Е.В. Концепции представительных систем и их практическое воплощение в государственном механизме // Lex Russica. 2016. № 11(120). С. 77–90.
3. Кучеренко П.А. Парламентаризм как европейская политическая идеология: конституционно-правовой аспект // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. 2014. № 4. С. 96–101.
4. Некрасов С.И. Территориальное и специальное представительство в парламентских учреждениях // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 5. С. 70–93.
5. Олейник И.И. Соотношение парламентаризма и Конституционного принципа народо-властия: теоретико-правовой аспект // Право и политика. 2020. № 1. С. 1–24.
6. Перегудов С. Стратегические новации британского истеблишмента в конце XX – начале XXI веков [Электронный ресурс] // РМСД: Аналитические статьи. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/strategicheskie-novatsii-britanskogo-isteblishmenta-v-kontse-xx-i-nachale-xxi-vekov/> (дата обращения: 16.04.2022).
7. Фадеев В.И. Народное представительство. Часть 1. Историко-теоретические корни. М.: Проспект, 2016. 166 с.
8. Bakvis H., Wolinetz S. Canada: Executive Dominance Canada: Executive Dominance and Presidentialization. In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press., 2005. DOI: 10.1093/0199252017.003.0009.
9. Ganghof S. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*. Oxford University Press, 2021. DOI: 10.1093/oso/9780192897145.001.0001.

10. Kanadje M., Ram A.B. Parliamentary Committees: Increasing their effectiveness. Available at: https://prsindia.org/pdfjs?file=files%2Fparliament%2Fdiscussion_papers%2FParliamentary%25-20Committees%2520Increasing%2520their%2520effectiveness.pdf (Access Date: 2022, Apr. 12).

11. Khaitan T. Balancing accountability and effectiveness: a case for moderated parliamentarism. *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law*, 2021, vol. 7, pp. 81–155.

12. Pilon D. Neoliberal Parliamentarism: The Decline of Parliament at the Ontario Legislature Tom McDowell, Toronto: University of Toronto Press, 2021, pp. 264. *Canadian Journal of Political Science*, 2022, vol. 55(1), pp. 251–253. DOI: 10.1017/S0008423922000129.

КОЖИНА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (tatniko@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0898-3112>).

ПЕТУХОВ АЛЕКСАНДР ВАЛЕРИАНОВИЧ – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Чебоксарский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Чебоксары (petukhov-av@ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5849-0482>).

Tatyana N. KOZHINA, Aleksandr V. PETUKHOV

WESTMINSTER MODEL OF THE PARLIAMENTARY SYSTEM AND HISTORICAL FORMS OF ITS FEDERALIZATION

Key words: *Westminster model of parliamentarism, devolution, legislature, bicameralism, parliamentary reforms.*

The article analyzes the historical transformation of the classical model of parliamentarism in the political systems of federal states of the republican form of government at the present stage of development and reveals the features of its functioning. In legal regulation, the mechanism of representative democracy today has varieties. The oldest, time-tested institution is the classical institution of parliamentarism of the Westminster system. But it has also undergone significant changes in connection with its use in states with a federal structure.

The objects of the study are the historical forms of representative democracy in the federal states of the British Commonwealth (Canada, the Commonwealth of Australia and the Indian Union), the subject is the institution of the legislative power of the classical type and the forms of its transformation.

The relevance of the topic is due to the search for optimal ways for various states to improve the legislative power in the system of separation of powers, the choice of the most effective legal means and methods of functioning of the parliamentary system. For the Russian Federation, despite the differences between the model of legislative power and the classical one, discussions about the political and legal composition of the legislative power are very important, this was noted by researchers when the constitutional reform of the Russian Federation in 2020 was being developed.

Research methods are based on the principles of the dialectical approach, including deductive analysis from the standpoint of a formal legal definition of specific historical and legal facts. An important place is occupied by the method of diachronic and synchronous comparison in identifying the general and specific characteristics in the parliamentary systems of federal states, as well as the method of typology, that is, their comparison with the classical model.

Based on the study of factual data and analytical studies, common features of the functioning of the legislative power in federal states that adopted the classical model of representative democracy have been identified. The work features of this system in connection with changes in political processes are indicated, the features of the manifestation of the crisis are revealed. Institutional and legal changes are identified in the course of solving current problems related to the distribution of functions of the upper and lower houses of parliament in the legislative process and the implementation of the procedure for monitoring the activities of the executive branch.

References

1. Avak'yan S.A. *Konstitutsionnaya reforma 2020 i rossiiskii parlamentarizm: real'nost', resheniya, ozhidaniya* [Constitutional reform 2020 and Russian parliamentarism: reality, decisions, expectations]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Ser. Yurisprudentsiya*, 2020, no. 3, pp. 7–33.
2. Kovryakova E.V. *Kontseptsii predstavitel'nykh sistem i ikh prakticheskoe voploshchenie v gosudarstvennom mekhanizme* [Concepts of representative systems and their practical implementation in the state mechanism]. *Lex Russica*, 2016, no. 11(120), pp. 77–90.
3. Kucherenko P.A. *Parlamentarizm kak evropeiskaya politicheskaya ideologiya: konstitutsionno-pravovoi aspekt* [Parliamentarism as a European political ideology: constitutional and legal aspect]. *Vestnik RUDN. Ser. Yuridicheskie nauki*, 2014, no. 4, pp. 96–101.
4. Nekrasov S.I. *Territorial'noe i spetsial'noe predstavitel'stvo v parlamentskikh uchrezhdeniyakh* [Territorial and special representation in parliamentary institutions]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk*, 2015, no. 5, pp. 70–93.
5. Oleinik I.I. *Sootnoshenie parlamentarizma i Konstitutsionnogo printsipa narodovlastiya: teoretiko-pravovoi aspekt* [Correlation between parliamentarism and the constitutional principle of democracy: theoretical and legal aspect]. *Pravo i politika*, 2020, no 1, pp. 1–24.
6. Peregudov S. *Strategicheskie novatsii britanskogo isteblishmenta v kontse XX – nachale XXI vekov* [Strategic innovations of the British establishment in the late XX – early XXI centuries] Available at: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/strategicheskie-novatsii-britanskogo-isteblishmenta-v-kontse/?sp-hrase_id=87260608# (Access Date: 2022, Apr. 16).
7. Fadeev V.I. *Narodnoe predstavitel'stvo. Chast' 1. Istoriko-teoreticheskie korni* [People's representation. Part 1. Historical and theoretical roots]. Moscow, Prospekt Publ., 2016, 166 p.
8. Bakvis H., Wolinetz S. *Canada: Executive Dominance Canada: Executive Dominance and Presidentialization*. In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press., 2005. DOI: 10.1093/0199252017.003.0009.
9. Ganghof S. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*. Oxford University Press, 2021. DOI: 10.1093/oso/9780192897145.001.0001/
10. Kanadje M., Ram A.B. *Parliamentary Committees: Increasing their effectiveness*. Available at: https://prsindia.org/pdfjs?file=files%2Fparliament%2Fdiscussion_papers%2FParliamentary%25-20Committees%2520Increasing%2520their%2520effectiveness.pdf (Access Date: 2022, Apr. 12).
11. Khaitan T. *Balancing accountability and effectiveness: a case for moderated parliamentarism*. *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law*, 2021, vol. 7, pp. 81–155.
12. Pilon D. *Neoliberal Parliamentarism: The Decline of Parliament at the Ontario Legislature* Tom McDowell, Toronto: University of Toronto Press, 2021, pp. 264. *Canadian Journal of Political Science*, 2022, vol. 55(1), pp. 251–253. DOI: 10.1017/S0008423922000129.

TATYANA N. KOZHINA – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (tatniko@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0898-3112>).

ALEKSANDR V. PETUKHOV – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of State and Municipal Administration, Cheboksary branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration Under the President of the Russian Federation, Russia, Cheboksary (petukhov-av@ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5849-0482>).

Формат цитирования: Кожина Т.Н., Петухов А.В. Вестминстерская система парламентаризма и исторические формы ее «федерализации» [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. – 2022. – № 2. – С. 73–81. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/9>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-73-81.

УДК 340.11
ББК Х05

В.А. МЕДВЕДЕВ

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Ключевые слова: понятие правовой культуры, подходы к пониманию, формированию, совершенствованию правовой культуры, состав правовой культуры, уровни правовой культуры, правовая грамотность, правовое просвещение.

В статье исследуются современное понимание и сущностные характеристики правовой культуры, которая отражает степень и характер ее развития. Актуальность темы исследования обусловлена потребностями формирования высокого уровня правовой культуры населения, воспитания безусловного уважения к праву и закону как важнейшим составляющим модели правомерного социального поведения, необходимого для успешной реализации задач социально-экономического развития общества и государства в современных реалиях.

Цель исследования – определить возможные направления повышения и совершенствования правовой культуры на основе анализа научных подходов к пониманию правовой культуры, а также действующих нормативных правовых актов в этой сфере. Методологическая основа исследования представлена комплексом общенаучных и частнонаучных методов исследования: диалектический метод, методы анализа и синтеза, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы научного познания.

Проведен анализ понятия и сущности правовой культуры, ее составных элементов, состояния правовой культуры, рассмотрены подходы к формированию, повышению и совершенствованию правовой культуры на современном этапе. В качестве основных направлений повышения уровня правовой культуры определены обеспечение режима законности в правотворческой и правореализационной сферах, формирование соответствующего правового мышления, совершенствование законодательства, юридической практики, создание условий и мотиваций для совершенствования правового поведения, внедрение цифровых технологий в сферу правового просвещения и правовой помощи.

В современной действительности становится очевидным, что решение задач экономического, политического и социального плана без повышения и развития правовой культуры гражданина и общества, а также без должного отношения к закону невозможно.

С этих позиций правовую культуру можно рассматривать как одну из основ (условий) для развития и функционирования правового государства, борьбы с коррупцией и преступностью, проведения и реализации правовых структурных изменений в нашем обществе.

Существуют различные подходы к пониманию правовой культуры [1, 2, 7], среди которых нам ближе позиции таких ученых, как В.И. Каминской и А.Р. Ратинова, которые предложили понимать под правовой культурой систему овеянных и идеальных культурных элементов, относящихся к сфере действия права, их отражение в сознании и поведении людей. По их мнению, «в состав правовой культуры входят следующие наиболее крупные культурные комплексы: а) право как система норм, выражающих государственные веления; б) правоотношения, т.е. система общественных отношений, регулируемых правом; в) правовые учреждения и институты, т.е. система государственных

и общественных организаций, обеспечивающих правовой контроль, регулирование и исполнение права; г) правовое поведение, как правомерное, так и противоправное; д) правосознание (правовая психология), т.е. система духовного отражения правовой действительности» [3. С. 19].

Н.М. Кейзеров в этот перечень дополнительно включает «критерии политической оценки права и правового поведения, правотворческую деятельность, а также правовую науку» [4. С. 113].

Формирование правовой культуры – это важная задача, которая стоит перед обществом и государством. Формирование, накопление и усвоение правовых ценностей обществом, его социальными группами и отдельными личностями, как отмечает Петров А.В., обеспечивает прогрессивное развитие человека и человечества [5. С. 204].

Славова Н.А. акцентирует внимание, что «правовая культура предполагает не только знания о праве, действующих правовых нормах, но и обязательное «претворение» правовых знаний, идей на личную «убежденность» (правовую уверенность)» [7. С. 51]. Правовая уверенность, в свою очередь, побуждает людей к социально-правовой активности.

В качестве базовых средств, влияющих на формирование правовой культуры и правосознания, можно выделить: укрепление и уважительное отношение к праву, пропаганду правовых знаний, борьбу с фейками и подтасовкой фактов, систематизацию и совершенствование правовых актов, в том числе экспертизу законов.

Правовая культура – важнейшее условие осознания гражданином своей ответственности перед обществом, что, на наш взгляд, должно способствовать доминированию взглядов, исключающих произвол и насилие над человеком, борьбу с преступностью как фактор предпосылки укрепления законности и правопорядка, являющийся основой построения гражданского общества и правового государства.

В качестве сущности правовой культуры можно рассматривать совокупность ценностей, выработанных обществом с целью их дальнейшего использования личностью в правовой и других сферах.

В составе правовой культуры можно выделить следующие составные части:

- право как систему норм, выражающих возведенную в закон государственную волю;
- систему правоотношений, регулируемых правом;
- правосознание как систему духовных ценностей, отражающих правовую действительность;
- правомерное поведение как высшую форму функционирования правовой культуры.

Правовая культура подвержена оценкам, что проистекает из роли права, в связи с чем можно говорить о высоком, среднем и низком уровнях правовой культуры. Важными являются основные направления повышения правовой культуры: а) обеспечение режима законности в правотворческой и правореализационной сферах; б) формирование соответствующего правового мышления; в) совершенствование законодательства и юридической практики; г) создание условий и мотиваций для совершенствования правового поведения.

На данный момент мы сталкиваемся с рядом проблем, оказывающих влияние на процесс формирования правовой культуры, что обозначено в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан¹. Среди них: правовая безграмотность в обществе, особенно среди граждан, не имеющих юридического образования, правовой нигилизм, правовой эгоцентризм, являющиеся одними из ключевых факторов, обуславливающих низкий уровень правовой культуры. Сохраняются некоторые противоречия в действующем законодательстве разных уровней, в определенных сферах наблюдается недостаточная систематизация нормативных актов. Недостаточно эффективно проводится работа по правовому просвещению населения. В целях их преодоления в упомянутом выше нормативном акте определены направления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, представленные на рисунке.



Направления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан

Соответствующее внимание в рамках повышения и совершенствования правовой культуры должно уделяться правовому просвещению, правовому

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ 28.04.2011 г. № Пр-1168 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/11139>.

и патриотическому воспитанию, роли средств массовой информации, художественной литературы в процессе формирования правовой культуры. Рассмотрим некоторые направления более подробно.

К важнейшим способам правового воспитания относится правовое просвещение. В свою очередь, увеличение объема правовых знаний приведет к росту общей правовой культуры. Главным является – привитие уважение к праву и закону как базовым ценностям для широких слоев населения.

Уважительное отношение к праву, как отмечает Н.А. Славова, предусматривает: «отношение к правовым нормам как необходимым и наиболее целесообразным правилам поведения; осознание каждого члена общества о его социальной роли в процессе индивидуального регулирования общественных отношений; отношение к правам и свободам человека как ценностным ориентирам общества» [7. С. 54].

Формирование такого отношения к закону, праву, умение пользоваться своими правами и обязанностями в обществе, обращаться к правовым средствам защиты от посягательств на них являются неотъемлемой частью правовой культуры граждан.

В этой связи можно вспомнить советский опыт правового обучения, состоящий из специальных мероприятий, таких как создание правовых курсов на разную правовую тематику, проведение семинаров с разбором правовых ситуаций, проводимых представителями правоохранительной системы, иных государственных и общественных органов. Главная цель состоит в том, чтобы ознакомить население с образцами идеального (должного) поведения, рассмотреть позитивные примеры как из российской, так и из мировой практики, которые несомненно влияют на повышение культуры.

Правовое воспитание есть планомерный, управляемый, организованный, систематический и целенаправленный процесс воздействия на сознание, психологию граждан всей совокупности многообразных правовоспитательных форм, средств и методов, имеющихся в арсенале современной правовой деятельности, с целью формирования в их правосознании глубоких и устойчивых правовых знаний, убеждений, потребностей, ценностей, привычек правомерного поведения. По нашему мнению, основной отличительной особенностью современного функционирования правового воспитания является его характеристика как составного элемента информационной среды правовой культуры личности. Именно воспитательная функция правового регулирования занимает центральное место в механизме формирования правовой активности и правомерного поведения человека [6].

На решение задач повышения уровня правовой культуры нацелены некоторые преобразования в сфере культуры, массовой информации и рекламной деятельности, которые могут быть направлены на формирование правовой грамотности и правосознания граждан. Повышение правовой культуры может осуществляться с помощью произведений литературы и искусства на правовую тематику. Кино, театр, литература, соединяя силу эмоционального воздействия с информативной насыщенностью, могут добиваться таких результатов, которые подчас не под силу другим формам правового просвещения. Эффективность этих

средств особенно возрастает при использовании их вместе с другими формами правового информирования. Если после просмотра фильма, сюжет которого связан с уголовным преступлением, квалифицированный лектор осветит юридическую сторону дела, несомненно, усвоение юридической информации будет очень действенным. Тут важно постараться правильно использовать для сюжета правовую основу, расставить акценты, для того, чтобы вызвать интерес к законодательным нормам, зафиксировать присутствующий в произведении комплекс знаний о правовых установках. Полагаем, что ряд направлений государственной культурной политики должен соотноситься с направлениями государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

В настоящее время прослеживается потребность совершенствования государственной политики в сфере формирования и повышения правовой культуры. А.З. Шефруков справедливо отмечает, что «правовая культура общества зависит от состояния всей деятельности государства, жизни общества и специально направленной деятельности на укрепление законности и правопорядка» [9]. Согласно Государственной программе Российской Федерации «Юстиция»¹, задачи обеспечения прав и свобод человека, демократического правового характера Российского государства, укрепления законности в контексте Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² и одновременно с развитием безопасного информационного пространства определяются в качестве национальных интересов России на современном этапе. Н.А. Троян обращает внимание на то, что «в области правовой информации происходят изменения, на смену традиционным каналам (газеты, журналы, специальная литература, радио) приходят оперативные каналы получения правовой информации (телевидение, Интернет), невзирая на то, что эти каналы не могут, к сожалению, гарантировать полноту и достоверность информации» [8. С. 80].

Новые направления повышения правовой культуры общества обусловлены данными факторами и связаны в том числе с процессами цифровой трансформации и управления правовым пространством на основе информационных технологий:

- развитие и цифровизация государственных услуг и функций;
- создании единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов;
- создание государственной информационной системы правовой помощи;
- создание широкого спектра правовых сервисов и ресурсов, ориентация на развитие и широкое применение информационных технологий, внедрение искусственного интеллекта.

Анализируя направления возможных преобразований в целях повышения правовой культуры, необходимо остановиться и на правовой составляющей:

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 312 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. Ст. 2158; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

обращает на себя внимание отсутствие законодательного закрепления понятий «правовая культура» и «правовая грамотность». Данный пробел необходимо восполнить ввиду того, что данные понятия представляют собой центральные объекты государственной политики в этой сфере.

Развитие правовой культуры в современных условиях связано с необходимостью дальнейшего совершенствования правовой базы, в том числе путем обновления Основ государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правового просвещения граждан, утвержденных Президентом РФ в 2011 г. Внесение изменений в государственную программу «Юстиция», несомненно, является своевременным. Однако в системе нормативных правовых актов данная государственная программа выступает лишь как ведомственный правовой акт, отражает деятельность ее исполнителей по ряду направлений. Полагаем, что вопросы формирования и развития правовой культуры требуют иного уровня правовой регламентации, принятия нормативного правового акта иного свойства и юридической силы. Уточнение целей, задач, дополнение направлений современной государственной политики в области развития правовой грамотности и правосознания граждан будут не только способствовать качественному развитию правового регулирования в этой области, но и позволят четко определить современные ориентиры деятельности по развитию и укреплению в обществе правовой модели поведения граждан.

Литература

1. Аграновская Е.В. Правовая культура и обеспечение прав личности. М.: Наука, 1988. 142 с.
2. Бондарев А.С. Правовая культура общества: проблемы понятия и структуры // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4(26). С. 10–20.
3. Каминская В.И., Ратинов А.Р. Правосознание как элемент правовой культуры // Правовая культура и вопросы правового воспитания: сб. науч. тр. М.: Изд-во Всесоюз. ин-та по изуч. причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1974. С. 39–67.
4. Кейзеров Н.М. Политическая и правовая культура. М., 1983. 231 с.
5. Петров А.В. О единстве содержания правовой культуры // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 3. С. 200–206.
6. Петров А.В., Лесникова А.М. Правовая активность и правовая культура // Приволжский научный вестник. 2014. № 12-1(40). С. 110–113.
7. Славова Н.А. Правовая культура: понятие и функции // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2020. № 3(96). С. 48–55.
8. Троян Н.А. Современный подход и перспективы развития правовой грамотности и правосознания граждан // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3(24). С. 77–85.
9. Шефруков А.З. Динамика правовой культуры // Новые технологии. 2008. № 5. С. 153–155.

МЕДВЕДЕВ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (v.medvedev@bk.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4367-5505>).

Vladimir A. MEDVEDEV

LEGAL CULTURE: CONCEPT, ESSENCE AND MODERN DEVELOPMENT TRENDS

Key words: *concept of legal culture, approaches to understanding, formation, improvement of legal culture, composition of legal culture, levels of legal culture, legal literacy, legal education.*

The article explores the modern understanding and essential characteristics of legal culture, which reflects the extent and nature of its development. The relevance of the research topic is due to the needs of forming a high level of legal culture of the population and fostering respect for the rule of law as the most important components of a model of legitimate social behavior necessary for the successful implementation of the tasks of socio-economic development of society and the state in modern realities.

The purpose of the study is to identify possible directions for improving and increasing legal culture based on the analysis of scientific approaches to understanding legal culture, as well as existing regulatory legal acts in this area.

The methodological basis of the research is represented by a complex of general scientific and private scientific research methods: dialectical method, methods of analysis and synthesis, formal legal, comparative legal and other methods of scientific cognition.

The paper analyzes the concept and essence of legal culture, its constituent elements, the state of legal culture, considers approaches to the formation, improvement and development of legal culture at the present stage. Ensuring the rule of law in the law-making and law-realization spheres, formation of appropriate legal thinking, improvement of legislation, legal practice, creation of conditions and motivations for improving legal behavior, introduction of digital technologies into the field of legal education and legal assistance are defined as the main directions for increasing the level of legal culture.

References

1. Agranovskaya E.V. *Pravovaya kul'tura i obespechenie prav lichnosti* [Legal culture and ensuring the rights of the individual]. Moscow, Nauka Publ., 1988, 142 p.
2. Bondarev A.S. *Pravovaya kul'tura obshchestva: problemy ponyatiya i struktury* [Legal culture of society: problems of concept and structure]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2014, no. 4(26), pp. 10–20.
3. Kaminskaya V.I., Ratinov A.R. *Pravosoznanie kak element pravovoi kul'tury* [Legal awareness as an element of legal culture]. In: *Pravovaya kul'tura i voprosy pravovogo vospitaniya: sb. nauch. tr.* [Legal Culture and Issues of Legal Education: Collection of Scientific Works]. Moscow, 1974, pp. 39–67.
4. Keizerov N.M. *Politicheskaya i pravovaya kul'tura* [Political and legal culture]. Moscow, 1983, 231 p.
5. Petrov A.V. *O edinstve soderzhaniya pravovoj kul'tury* [On the unity of the content of legal culture]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, 2015, no. 3, pp. 200–206.
6. Petrov A.V., Lesnikova A.M. *Pravovaya aktivnost' i pravovaya kul'tura* [Legal activity and legal culture]. *Privolzhskii nauchnyi vestnik*, 2014, no. 12-1(40), pp. 110–113.
7. Slavova N.A. *Pravovaya kul'tura: ponyatie i funktsii* [Legal culture: concept and functions]. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva*, 2020, no. 3(96), pp. 48–55.
8. Troyan N.A. *Sovremennyy podkhod i perspektivy razvitiya pravovoi gramotnosti i pravosoznaniya grazhdan* [Modern approach and prospects for the development of legal literacy and legal awareness of citizens]. *Monitoring pravoprimeneniya*, 2017, no. 3 (24), pp. 77–85.
9. Shefrukov A.Z. *Dinamika pravovoj kul'tury* [Dynamics of legal culture]. *Novye tekhnologii*, 2008, no. 5, pp. 153–155.

VLADIMIR A. MEDVEDEV – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Department of the Public Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (v.medvedev@bk.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4367-5505>).

Формат цитирования: Медведев В.А. Правовая культура: понятие, сущность и современные тенденции развития [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 82–88. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/10>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-82-88.

УДК 347.763.3
ББК 67.404.213

М.Л. ТОЛСТОВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРА ВОЗДУШНОЙ ПЕРЕВОЗКИ: АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Ключевые слова: договор воздушной перевозки, ответственность перевозчика, задержка авиарейса, Воздушный кодекс, Монреальская конвенция, развитие воздушного законодательства.

В статье рассматриваются международное и национальное законодательства, регулирующие воздушные перевозки, в частности международные акты (Монреальская, Варшавская конвенции и др.), федеральное законодательство (Воздушный, Гражданский кодексы и др.), подзаконные нормативно-правовые акты (Федеральные авиационные правила и локальные акты авиаперевозчиков). Одно из последних существенных изменений в сфере воздушного транспорта связано с присоединением Российской Федерации к Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок, принятой в Монреале.

Актуальность темы не вызывает сомнений, поскольку в современных условиях каждому индивиду и коллективному субъекту важно быть мобильным, а транспортом, способным обеспечить максимально быструю и комфортную доставку из одного пункта в другой за короткий промежуток времени, является воздушный.

Большое внимание уделено анализу ответственности перевозчика, так как на сегодняшний момент перевозчик несет ответственность за задержку рейса и иной причиненный вред только при наличии вины и только при обстоятельствах непреодолимой силы освобождается от ответственности, что подтверждается многочисленной судебной практикой. Автор обоснованно делает вывод об увеличении размеров ответственности за просрочку доставки грузов, пассажиров и багажа.

На современном этапе развития социально-экономических правоотношений невозможно представить себе мир без стабильно функционирующего воздушного пространства. Скорость мобильной транспортировки непременно и непрерывно растет с каждым днем. Также возрастает и расстояние, которое необходимо преодолевать как можно в более короткие сроки. Мобильность человека должна соответствовать требованиям современного мира, чтобы успевать многое и быть востребованным специалистом, быть способными совершать дальние поездки за максимально короткий срок.

Воздушное судно относится к источнику повышенной опасности, в связи с чем правовое регулирование воздушных перевозок имеет свои особенности, что связано с определенным риском для жизни и здоровья, необходимостью постоянного обеспечения авиационной безопасности, сохранности багажа и грузов, вверенных для перевозки. Договор перевозки является основным правовым инструментом регулирования воздушных перевозок, но в науке гражданского права данный договор мало исследован, несмотря на то, что воздушный вид транспорта нашел свое закрепление в нормативных актах различной юридической силы, регулирующих отношения по перевозке пассажиров, багажа и грузов. Данная тема исследования особенно актуальна в правовом

пространстве России, поскольку наша страна обладает такими обширными территориями.

«Российское воздушное законодательство вобрало в себя многие черты и правовые институты транспортного законодательства Союза Советских Социалистических Республик. Хотя данная отрасль законодательства претерпела изменения, ее реформирование еще далеко до завершения, что предполагает необходимость продолжения работы по изучению данного правового института» [1. С. 15].

Необходимо заметить, что нормативно-правовое регулирование в данной сфере осуществляется не только национальным законодательством, но и подписанными и ратифицированными Российской Федерацией такими международными актами, как Конвенция о международной гражданской авиации¹ (далее – Чикагская конвенция), Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок² (далее – Варшавская конвенция), Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок³ (далее – Монреальская конвенция), причем к последней Российская Федерация присоединилась с оговоркой, приняв соответствующий федеральный закон⁴.

Для развития и совершенствования законодательства Российской Федерации достаточно часто ратифицируются международные акты и, следовательно, приводится в соответствие с международным правом и российское законодательство.

С момента принятия Воздушного кодекса РФ⁵ в него внесено немало изменений, данные изменения внесены в связи с ратификацией международных актов. Так, со времени принятия Воздушного кодекса Российская Федерация присоединилась к Монреальской конвенции. Данный нормативно-правовой акт, наряду с Конституцией Российской Федерации, Воздушным кодексом РФ, также является неотъемлемым источником воздушного права и достаточно подробно определяет и закрепляет правоприменение и организацию деятельности при воздушных перевозках [2. С. 102].

¹ Конвенция о международной гражданской авиации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133602.

² Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121448.

³ Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_279611.

⁴ О присоединении Российской Федерации к конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок: Фед. закон РФ от 03.04.2017 г. № 52-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214797.

⁵ Воздушный кодекс Российской Федерации: Фед. закон РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13744.

Однако надо учитывать и тот момент, что еще в 1934 г. СССР ратифицировал Варшавскую конвенцию. Варшавская конвенция определяет основные понятия, виды и содержание перевозочных документов, ответственность перевозчика, которая может ограничиваться определенной суммой, содержит положение о комбинированных перемещениях и считается основополагающим нормативно-правовым актом при выработке и изменении правил страхования обязанностей авиакомпаний, осуществляющих международные перелеты.

Представляется закономерным рассмотреть, как же в национальном законодательстве сосуществуют эти два международных акта.

К примеру, Соединенные Штаты Америки также ратифицировали обе конвенции. В данном государстве возмещение ущерба осуществляется в соответствии с Монреальской и Варшавской конвенциями, а также правилами, устанавливаемыми авиакомпаниями самостоятельно, при этом специального законодательства, закрепляющего виды и размеры ответственности за нарушения в сфере воздушных перевозок, не существует.

Преамбула Монреальской конвенции содержит положение о том, что необходимы модернизация и консолидация Варшавской конвенции, тем самым фактически признается и закрепляется тот факт, что Варшавская конвенция уже не соответствует современным реалиям и требует совершенствования и дальнейшего развития.

В 2017 г. была ратифицирована Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок, подписанная в Канаде в 1999 г., в которой было указано, что нормы данного международного договора имеют преимущественную силу перед любыми правилами, регулирующими сферу перевозок воздушным путем. Данное обстоятельство касается правил, применяемых к международным перевозкам воздушным путем между участниками самой Монреальской конвенции в том случае, если государства-участники Монреальской конвенции также являются участниками Варшавской конвенции и других документов Варшавской конвенции или же страна участвует в международных договорах Варшавской конвенции в пределах территории любой страны-участника Монреальской конвенции.

Таким образом, учитывая, что участниками Монреальской конвенции по состоянию на сегодняшний день являются 130 государств, а участниками Варшавской конвенции – 152 государства, в то время как всего в мире насчитывается 195 государств, следует понимать, что при абсолютном большинстве международных воздушных перевозок применимы нормы Монреальской конвенции.

Как известно, международные акты ратифицируются с принятием федерального закона. В процессе всего этого также приводится в соответствие и национальное законодательство. Были внесены некоторые изменения в Воздушный кодекс РФ, тем не менее они далеко не полностью приведены в соответствие с этим актом, т.е. внесенных в него изменений вовсе не достаточно [4. С. 135].

Так, были приняты следующие изменения Федеральным законом от 27 ноября 2017 г. № 338-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской

Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 года»¹:

1) ранее перевозочные документы использовались только при перевозке пассажиров и багажа, теперь же электронные перевозочные документы можно использовать и при перевозке грузов и почты;

2) уточнено смысловое содержание периода воздушной перевозки пассажира для целей использования норм об ответственности перевозчика за причинение вреда жизни или здоровью пассажира. Указывается, что перевозка пассажира воздушным сообщением состоит из времени нахождения пассажира на борту воздушного судна, а также периоды посадки и высадки. Процедура определения продолжительности периодов посадки и высадки регламентируется актами Министерства транспорта Российской Федерации²;

3) установлен порядок предъявления авиаперевозчику требований или претензий по поводу недостачи, повреждения и утраты багажа и груза или задержкой их получения при международных воздушных перевозках – 30 дней со дня их поступления;

4) определено, что течение срока исковой давности по претензиям, связанным с утратой, недостачей или повреждением багажа, груза и почты, а также с задержкой их получения, берет начало со дня, когда воздушное судно должно было прибыть в пункт назначения. Действующая редакция Воздушного кодекса Российской Федерации связывает начало исчисления срока исковой давности с отказом перевозчика в удовлетворении требования или с непредставлением ответа на заявленное требование (претензию) [5. С. 22].

К сожалению, следует отметить, что размер ответственности за задержку авиарейса не изменен и норма об ответственности не приведена в соответствие с Монреальской конвенцией, размер штрафа оставлен на уровне 25 руб. за каждый час задержки авиарейса.

Таким образом, отмечаем, что Воздушный кодекс РФ не полностью приведен в соответствие с Монреальской конвенцией. Несмотря на указание в пояснительной записке к Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 52-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок» о том, что отсутствует необходимость внесения изменений в остальной части, суды при разрешении споров, вытекающих из договоров международных воздушных перевозок, указывают, что данная конвенция не содержит норм о размерах ответственности.

¹ О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 года: Фед. закон РФ от 27.11.2017 г. № 338-ФЗ (ред. Фед. закона от 27.11.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2017. № 49, 4 дек. Ст. 7310.

² Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей: приказ Минтранса РФ от 28.06.2007 г. № 82 (ред. 15.09.2020 г.) [Электронные ресурсы] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/docu-ment/cons_doc_LAW_4172.

Действительно, Монреальская конвенция содержит лишь предельные размеры ответственности, но в то же время не содержит норм о минимальных размерах и порядке расчета объема ответственности [3. С. 72].

Например, штраф за задержку авиарейса регулируется ст. 120 Воздушного кодекса РФ: штраф за задержку рейса в размере 25% от минимального размера оплаты труда по гражданско-правовым обязательствам, но не более половины провозной платы, т.е. 25 руб. за 1 час задержки. По нашему мнению, данная норма, закрепленная в Воздушном кодексе РФ, явно не соответствует нормам современного законодательства, а также сегодняшним социально-экономическим и правовым реалиям жизни. Конституция Российской Федерации провозглашает верховенство международных актов при противоречии национального и международного законодательств.

Другими словами, Российская Федерация присоединилась к Монреальской конвенции, приняла соответствующий Федеральный закон Российской Федерации для введения этой конвенции в действие, однако нормы национального законодательства не были приведены в полное соответствие с ним.

При этом сама Монреальская конвенция не содержит конкретной суммы за один час задержки рейса. В указанной конвенции содержится лишь максимальный предел ответственности авиаперевозчика за задержку рейса. На данном этапе мы видим противоречие норм Воздушного кодекса РФ, ограничивающих ответственность авиаперевозчика пятьюдесятью процентами провозной платы в случае длительной задержки рейса, и норм Монреальской конвенции, которые предусматривают денежный эквивалент компенсации в размере 332 тыс. руб. 00 коп., или 4150 специальных прав заимствования (СПЗ).

При таком положении, для того чтобы применять предельный размер ответственности штрафа за задержку доставки пассажира в пункт назначения, встает вопрос о количестве часов задержки рейса.

Например, при стоимости авиабилета из г. Чебоксары в г. Москва в 2400 руб. за один авиабилет для получения предельного размера штрафа за задержку авиарейса необходимо провести в аэропорту 48 ч, т.е. целых двое суток.

А при перелете по маршруту Москва–Владивосток при средней стоимости авиабилета в 45 000 руб. для ограничения штрафа в 50% размер стоимости билета авиарейс должен быть задержан на 900 ч, а это, между прочим, на 37,5 суток – больше одного календарного месяца.

Указанную норму можно с уверенностью назвать не соответствующей российскому законодательству и признать, что данное положение на практике никак не применимо и фактически является декларативной нормой.

Штраф за задержку авиарейса в размере 25 руб. за каждый час задержки рейса явно не соответствует современным реалиям. Минимальный размер оплаты труда по гражданско-правовым обязательствам в размере 100 руб. 00 коп. применяется уже более 18 лет. Так, если сравнивать минимальный размер оплаты труда для исчисления платежей по гражданско-правовым обязательствам и сам минимальный размер оплаты труда для исчисления заработных плат граждан, то по состоянию на 1 января 2001 г. они соотносились как 1:2, в то

время как сегодня данное соотношение составляет 1:112,8. Конечно же необходимо согласиться с тем, что устанавливать более высокую сумму минимального размера оплаты труда для таких правоотношений весьма проблематично, так как необходимо будет пересмотреть всё гражданское законодательство. Однако привести в соответствие нормы Воздушного кодекса РФ с действующими в Российской Федерации нормами Монреальской конвенции, не привязываясь к МРОТ, установленному для применения в гражданско-правовых обязательствах, вполне возможно и явно необходимо.

Внесенный в Государственную Думу с этой целью проект Федерального закона № 379172-7 «О внесении изменений в статью 120 Воздушного кодекса Российской Федерации в части ответственности перевозчика за просрочку доставки пассажира, багажа или груза»¹, предусматривающий увеличение штрафа по ст. 120 Воздушного кодекса РФ до 100 руб. за каждый час задержки авиарейса на сегодняшний день не принят и не ясно, будет ли принят вообще, с учетом того момента, что он внесен еще в декабре 2017 г. и тогда было отмечено, что ориентировочно закон вступит в силу уже в феврале 2018 г.

Как показывает судебная практика, авиакомпании весьма часто по своему решению задерживают рейсы, вследствие чего люди несут дополнительные убытки, опаздывая на стыковочные рейсы, неся дополнительные расходы по приобретению напитков и питания во время ожидания вылетов. Данные обстоятельства вынуждают пассажиров обращаться с претензиями в авиакомпании, а в последующем – в суды за защитой своих нарушенных прав, так как авиакомпании, чувствуя свою безнаказанность (самолеты за 1 рейс перевозят примерно 200 человек, а при задержке рейса за выплатой им компенсации за задержку рейса обращаются единицы, к тому же сумма явно «смешная»), отписываются общими фразами на данные претензии и довольно редко удовлетворяют требования пассажиров о взыскании штрафа за задержку рейса. Так, на суды налагается дополнительная нагрузка, в то время как количество рассматриваемых судами дел достаточно велико.

Воздушные перевозки регулируются сводом международных и внутригосударственных правил, и для совершенствования правового регулирования перевозок по воздуху необходимо приведение норм российского законодательства к нормам международного права. Наша родина, обладающая огромными территориями, остро нуждается в этом ввиду особенностей социально-экономической сферы и необходимости развития трудовой миграции.

Например, плотность населения в регионах Российской Федерации очень разная: в европейской части России проживает большинство граждан, а за Уральскими горами на больших территориях – гораздо меньше. Необходимо наглядно показать гражданам, что пересечение больших территорий не занимает много времени и не влечет несения огромных расходов. Когда у людей будет понимание того, что в случае нарушения их прав они будут иметь право

¹ О внесении изменений в статью 120 Воздушного кодекса Российской Федерации в части ответственности перевозчика за просрочку доставки пассажира, багажа или груза: проект Фед. закона № 379172-7 // Рос. газета. 2018. № 6.

на достойную компенсацию и что нормы воздушного законодательства действительно работают, услуги по воздушной перевозке станут более востребованы.

Таким образом, по нашему мнению, необходимо обеспечивать возможность защиты прав пассажиров при задержках рейсов. Нормы законодательства требуют внесения соответствующих изменений согласно нормам подписанной и ратифицированной Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок, принятой в Монреале 28 мая 1999 г. Российской Федерации при интеграции в мировое сообщество необходимо достойным образом согласно принятым на себя обязательствам приводить в соответствие с ратифицированными международными актами наше национальное законодательство, в том числе не допуская нарушений норм Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»¹.

Законодательство в сфере воздушных перевозок, несомненно, требует совершенствования в условиях современной жизни и при том обстоятельстве, что именно воздушный транспорт обеспечивает срочную доставку пассажиров, багажа и грузов в пункт назначения [6. С. 348].

В первую очередь, конечно же, совершенствования требует ст. 120 Воздушного кодекса РФ, которая является своеобразным гарантом ответственности перевозчика в случае задержки рейса или его отмены.

Учитывая тот факт, что сам Воздушный кодекс РФ принят в 1997 г. и с тех пор в ст. 120 этого кодекса не было внесено никаких изменений, считаем, что изменения просто необходимы для потребителя. Необходимо приведение данной нормы в соответствие с реалиями современной жизни, так как установленный с января 2001 г. МРОТ для исчисления данного штрафа в размере 100 руб. перестал соответствовать нормам воздушного законодательства в целом, ведь поменялись как уклад и ритм жизни населения, так и стоимость денег. Нельзя оставлять в качестве ответственности перевозчика размер штрафа в 25 руб. за каждый час задержки рейса, действующий сейчас. За данной компенсацией в силу ее незначительности пассажиры обращаются весьма редко, а отрасль действует в отсутствие механизма надлежащего парового регулирования, стимулирующего появлению трехстороннего баланса частных интересов пассажиров, грузоотправителей, перевозчиков, а также публичных интересов государств и общества.

Видится целесообразным «отвязать» норму Воздушного кодекса об ответственности перевозчика по ст. 120 от МРОТ для исчисления штрафов и т.д. по гражданско-правовым обязательствам, вследствие этого пассажиры получают гарантию того, что потеря их времени, а нередко и денег, не останется безнаказанной.

¹ О международных договорах Российской Федерации: Фед. закон РФ от 15.06.1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г. № 29-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

Предлагается увеличить размер штрафа до 1000 руб. за каждый час задержки рейса и изложить ст. 120 Воздушного кодекса РФ в следующей редакции: «За просрочку доставки пассажира, багажа или груза в пункт назначения перевозчик уплачивает штраф размере одной тысячи рублей за каждый час просрочки, если не докажет, что просрочка имела место вследствие непреодолимой силы: метеорологических условий, препятствующих безопасному осуществлению авиарейса, технической неисправности (поломки) воздушного судна, при условии, что перевозчиком были предприняты все необходимые меры для содержания воздушного судна в исправном состоянии, годном для регулярной эксплуатации.

В связи с чем также необходимо будет ввести изменения и в Федеральные авиационные правила в части исключения из оснований для освобождения от ответственности перевозчика в случае задержки авиарейса в связи с технической неисправностью воздушного судна.

На перевозчика уже наложена обязанность содержать судно в исправном состоянии, поэтому предлагается привлекать к ответственности за задержку авиарейса и в случаях задержек в связи с технической неисправностью воздушного судна. Так, если авиаперевозчик пренебрегает своими обязанностями, действует недобросовестно и неосмотрительно, то пусть несет ответственность за это.

Ужесточение ответственности за просрочку доставки пассажира, багажа или груза должно побудить к более ответственному и внимательному отношению к состоянию воздушных судов со стороны перевозчика. Таким образом, правовое регулирование договора воздушной перевозки должно быть приведено в соответствие с российскими и международными нормами в целях наиболее качественного оказания услуг по перевозке.

Литература

1. Анисимов А.П., Козлова М.Ю., Рыженков А.Я., Чаркин С.А. Гражданское право России. Особенная часть: в 2 т. М.: Юрайт, 2022. Т. 2. 604 с.
2. Бестугин А.Р., Санников В.А., Филлин А.Д. Основы организации воздушного движения. М.: Юрайт, 2019. 521 с.
3. Маркевич Н.В. Договоры в сфере воздушных перевозок: понятие и основные черты// Бизнес, менеджмент, право. 2020. № 1(45). С. 69-76.
4. Мельников В.С., Мельникова Ю.В. Гражданско-правовая ответственность перевозчика по договору воздушной перевозки// Образование и право. 2021. № 2. С. 133-138.
5. Молчанов В.В. Гражданско-правовое регулирование воздушных перевозок: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2015. 32 с.
6. Тимофеева В.В. Проблемы ответственности авиаперевозчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора воздушной перевозки пассажира// Вопросы российской юстиции. 2021. № 14. С. 341–354.

ТОЛСТОВА МАРИЯ ЛЕОНИДОВНА – кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой финансового права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (maryaleon@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9821-2404>).

Maria L. TOLSTOVA

**LEGAL REGULATION OF THE AIR CARRIAGE CONTRACT:
CURRENT ASPECTS**

Key words: air carriage contract, carrier's liability, flight delay, Air Code, the Montreal Convention, development of air legislation.

The article examines international and national legislation regulating air transportation, in particular, international acts (the Montreal, the Warsaw Conventions, etc.), federal legislation (Air. Civil codes, etc.), and subordinate legislation (Federal Aviation Regulations and local acts of air carriers). One of the latest significant changes in the air transport area is related to the accession of the Russian Federation to the Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, adopted in Montreal.

The relevance of the topic is beyond doubt, because in modern conditions, it is important for each individual and collectives to be mobile, and air transport is capable of providing the fastest and most comfortable delivery from one point to another in a short period of time.

Much attention is paid to the analysis of the carrier's liability, because at the moment the carrier bears only fault-based liability for the flight delay and other damage caused, and is discharged from the liability only in case of force majeure circumstances, as confirmed by numerous examples of judicial practice. The author draws a conclusion about the increase in the amount of liability for the delay in delivery of goods, passengers and luggage.

References

1. Anisimov A.P., Kozlova M.Yu., Ryzhenkov A.Ya., Charkin S.A. *Grazhdanskoe pravo Rossii. Osobennaya chast': v 2 t.* [Civil law of Russia. Special part: in 2 vols]. Moscow, Yurait Publ., 2022, 604 p.
2. Bestugin A.R., Sannikov V.A., Filin A.D. *Osnovy organizatsii vozdušnogo dvizheniya* [Fundamentals of air traffic management]. Moscow, Yurait Publ., 2019, 521 p.
3. Markevich N.V. *Dogovory v sfere vozdušnykh perezovok: ponyatie i osnovnye cherty* [Air transport contracts: concept and main features]. *Biznes, menedzhment, parvo*, 2020, no. 1(45), pp. 69–76.
4. Mel'nikov V.S., Mel'nikova Yu.V. *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' perezovchika po dogovoru vozdušnoi perezovki* [Civil liability of the carrier under the contract of air carriage]. *Obrazovanie i parvo*, 2021, no. 2, pp. 133–138.
5. Molchanov V.V. *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie vozdušnykh perezovok: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Civil law regulation of air transportation. Abstract of Cand. Diss.]. Moscow, 2015, 32 p.
6. Timofeeva V.V. *Problemy otvetstvennosti aviaperezovchika za neispolnenie ili nenadlezhashchee ispolnenie dogovora vozdušnoi perezovki passazhira* [Problems of the air carrier's liability for non-fulfillment or improper fulfillment of the passenger air carriage contract]. *Voprosy rossiiskoi yustitsii*, 2021, no. 14, pp. 341–354.

MARIA L. TOLSTOVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Financial Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (maryaleon@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9821-2404>).

Формат цитирования: Толстова М.Л. Правовое регулирование договора воздушной перевозки: актуальные аспекты [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 89–97. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/11>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-89-97.

А.М. ХУЖИН, Н.В. АЛЕКСАНДРОВА

**НОВЫЕ ЦИФРОВЫЕ ПРАВА И ИХ ВИДЫ:
ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ
В ГРАЖДАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Ключевые слова: цифровые права, цифровизация, юридическая квалификация, информационная система, гражданский оборот, цифровые объекты, имущественные права, гражданское законодательство.

В статье раскрываются особенности правового регулирования цифровых прав, их нормативно-правовое закрепление в гражданском законодательстве, особенности применения в гражданском и имущественном обороте, наличие тесной связи данной категории прав с информационными технологиями и ресурсами. Акцентировано внимание на норме-дефиниции понятия «цифровые права», приведены мнения ученых и исследователей о значимости проблемы цифровых прав и ее юридической квалификации и закрепления на правовом уровне. Рассмотрены отдельные виды цифровых прав, нашедших закрепление в отраслевом законодательстве.

Цель исследования – проанализировать категорию и правовое содержание цифровых прав и их виды, проблемы юридической квалификации в рамках действующего гражданского законодательства.

По результатам проведенного исследования авторы полагают, что цифровые права следует признать новыми объектами гражданских прав. Необходимо расширить правовую новеллу о дефиниции цифровых прав и закрепить её в законе с учетом практического гражданского оборота, что позволило бы вывести цифровые права на более высокий уровень и определить новые виды, критерии и объекты цифровых прав.

Правовые явления современного общества, или феномен «цифровизация», широко проникают в частноправовую сферу и тем самым не только обуславливают, но и актуализируют научно-исследовательские задачи цивилистической науки, поскольку появляются новые институты, которые формируют, как следствие, новые правоотношения и, соответственно, требуют «цифрового» подхода к их правовому регулированию.

По мнению Н.В. Разуваева, «не будет преувеличением полагать, что глобальные тенденции развития правопорядка в цифровую эпоху свидетельствуют о наступлении нового этапа эволюции правопорядка, характеризующегося изменениями на всех уровнях. Прежде всего, речь идет о появлении новых виртуальных объектов правовых отношений, объективно способствующих цифровой трансформации природы субъективных прав, составляющих содержание соответствующих отношений» [8. С. 18].

Сегодня категория «цифровых прав» представляет большой интерес в научном плане и вызывает огромную дискуссию о значимости проблемы цифровых прав и ее юридической квалификации и закрепления на правовом уровне. Существует объективная необходимость рассмотрения различных подходов к толкованию этой важнейшей категории в юриспруденции. Поскольку цифровизация в большинстве затрагивает сферу имущественного оборота, можно

с уверенностью сказать, что рассматриваемая проблематика обладает наибольшей научной значимостью именно для гражданского права.

В свете сказанного напомним, что Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) дополнен поправками, которые были внесены Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 34-03 «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»¹. Теперь к объектам гражданских прав относят и цифровые права, а их регулирование соответствует режиму имущественных прав. В ст. 128 ГК РФ цифровые права были изменены в перечне объектов гражданских прав как разновидность имущественных прав, являющихся частью иного имущества. Таким образом, принятые законодательные изменения разделили объекты гражданских прав на вещи и иное имущество, в том числе имущественные права, и фактически ввели в оборот термин «цифровые права».

Путем формально-логического анализа положений действующего гражданского законодательства современные ученые выводят определение такой категории, как «цифровые права», избирая, как правило, в качестве «исходной точки» формулировку нормы ст. 141.1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Статья 141.1 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет цифровые права как «названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу. Если иное не предусмотрено законом, обладателем цифрового права признается лицо, которое в соответствии с правилами информационной системы имеет возможность распоряжаться этим правом. В случаях и по основаниям, которые предусмотрены законом, обладателем цифрового права признается иное лицо. Переход цифрового права на основании сделки не требует согласия лица, обязанного по такому цифровому праву»².

С правовой точки зрения, приведенная норма-дефиниция имеет бланкетный характер. В комментариях к законодательству указывается позиция относительно того, что «данная дефиниция представлена слишком абстрактно и не имеет никакой конкретики. Поэтому для того, чтобы использовать такое понятие, необходимо на законодательном уровне принять соответствующий федеральный закон, который закрепит перечень тех имущественных прав, которые мы сможем в будущем называть цифровыми. То же самое касается и информационных систем в цифровом пространстве, в которых и «заиграют» эти имущественные права.

¹ О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации: Фед. закон от 18.03.2019 г. № 34-03 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320398/

² Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25.02.2022 г. № 20-ФЗ) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142.

Необходимо определить перечень свойств и признаков такой информационной системы, где будет функционировать данные нам цифровые права» [10. С. 193].

Есть предположение, что для цифрового права требуется наличие особого квалификационного признака, а именно: соответствие его содержания и условий правилам информационной системы, если она отвечает установленным в законе требованиям [12. С. 51]. Вопрос о цифровых правах в законодательстве может рассматриваться с различных точек зрения. В научной литературе при характеристике этого явления многие оперируют такими терминами, как «информация», «информационные системы», «цифровые технологии» и т.д. Современные ученые называют общество информационным, так как информация стала общедоступной и является инструментом влияния на отношения между людьми [2. С. 34].

Психологический аспект цифровизации, на наш взгляд, проявлен и в позиции В.Д. Зорькина. По его словам, «большие данные и искусственный интеллект как открывают для юридического сообщества окно возможностей, так и ставят нас перед угрозой потери самого духа права и его гуманистической сущности, неотделимой от этого феномена, учитывая, что право – это, прежде всего, разновидность именно социальных норм, т.е. это, прежде всего, права человека как члена социума» [6].

Вместе с тем, например, интересно следующее мнение ряда авторов. Новейшие цифровые технологии наполняют функциональное воздействие права новым содержанием, что, во-первых, находит отражение в динамично развивающемся отраслевом законодательстве, а во-вторых, в концентрированном виде проявляется в формировании нормативных правовых актов общего характера, создающих базу цифровизации. Цифровизация преобразует характер деятельности субъектов права и объемы их правоотношений, порождает новые формы принятия управленческих решений и ответственности за их неисполнение, проблематизирует тематику юридической природы технического (электронного) правового акта и его места в системе правовой регуляции, ставит вопрос о возможностях и пределах автоматизации права [11. С. 7].

Можно встретить и иную принципиальную позицию, в соответствии с которой цифровые права имеют обязательственную природу. Законодательно установлено, что цифровые объекты представляют собой действия, совершаемые субъектами в информационном поле, цифровые же права, в свою очередь, являются правами требования на совершение таких действий.

Все это отчетливо закреплено в ст. 8 Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Закон утвердил три группы утилитарных цифровых прав, а именно право требовать передачи вещи, право требовать передачи

¹ О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 02.08.2019 г. № 259-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330652.

исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и (или) прав использования результатов интеллектуальной деятельности и право требовать выполнения работ и (или) оказания услуг.

По мнению Л.Ю. Василевской, цифровые права в таком виде представляют собой «права на обязательственные и иные имущественные права, т.е. "права на права"» [4].

Говоря о цифровых правах, важно определить их схожесть с бездокументарной ценной бумагой по свойству, но во всех случаях имущественное право не привязано к материальному носителю, а его принадлежность и акты распоряжения им фиксируются путем внесения данных в информационную систему. Необходимо обратить внимание и на то, что они являются обязательственными или иными, например, корпоративными правами, которые находят свое правовое закрепление в информационной корпоративной системе для управления обществом организации. В любом случае цифровые права обладают отличительными признаками, которые позволяют соотносить их с обязательственными или имущественными правами.

Некоторые специалисты отмечают, например, что цифровые права – это особая разновидность субъективных прав, выраженных в возможности субъекта иметь доступ к информации, электронным устройствам и коммуникационным сетям и совершать различные действия с ними. В связи с бурным развитием цифровых технологий и информационного общества возникли абсолютно новые, ранее не существовавшие, правоотношения, которые нормативно не урегулированы на данный момент. Эти правоотношения возникли в начале XXI в. и, следовательно, относятся к IV поколению прав человека [1. С. 48].

Тем не менее осуществление и распоряжение цифровыми правами или ограничение распоряжения возможны только в информационной системе с доступом в Интернет и к его технологиям. В данной связи можно заметить, что цифровые права зависимы от цифровых технологий и составляют основу цифрового взаимодействия, существуют исключительно в цифровом пространстве, реализуются с использованием различных цифровых технологий и информационных данных, составляющих широкую информационную базу данных и объектов. Но все же законодательное регулирование информационных технологий, особенно при заключении электронных сделок и договоров, нуждается в детальной проработке.

Не стоит забывать о том, что сегодня многие права могут быть реализованы при помощи законно устоявшихся цифровых технологий и ресурсов. К примеру, право на обращение гражданина в государственный орган может быть выражено в цифровой форме путем подачи обращения через официальный сайт государственного органа или портала государственных услуг. В ответ на свой запрос гражданин получит выписку в виде электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью выдавшего учреждения. При этом такая электронная версия выписки юридически равнозначна ее бумажной версии.

Разделяя иную точку зрения юридической квалификации цифровых прав, А.В. Воробьева указывает, что одним из способов привлечения инвестиций в свой бизнес-проект является краудфандинг [5. С. 320]. Здесь, на наш взгляд, важно определить и критерии применения цифрового права – инвестиционную систему, которая наряду с общими и специальными целями правового регулирования соответствует особой цели «бизнеса».

Примечательно, что в отечественной цивилистике все больше расширяются объекты взаимодействия между правом и цифровыми технологиями, и с распространением цифровизации появляются новые объекты правового регулирования в сфере экономики, бизнеса и финансовых ресурсов.

Согласимся, что имущественное право есть цифровое право и, согласно ст. 141.1 ГК РФ, оно может быть таковым, если напрямую определено в законе и осуществляется в рамках отвечающей установленным законом признакам электронной (информационной) системы. «В широком понимании цифровое право можно рассматривать в качестве тождественного праву на объект, зарегистрированный в децентрализованном реестре, т.е. фиксация прав в цифровой форме не порождает новый объект», – утверждает С. Будылин [3].

С практической точки зрения неоднозначным в российской цивилистической доктрине является и вопрос о некоторых признанных объектах цифровых прав.

Закон разделяет их на утилитарные цифровые права и на инвестиционные цифровые права, которые на данный момент закреплены в двух федеральных законах:

1) Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

2) Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с Законом от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ о цифровых финансовых активах ими признаются «цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы»¹.

Утилитарными цифровыми правами с содержательным аспектом в Федеральном законе от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ названы: право требовать передачи вещей; право требовать передачи исключительных прав, прав использования результатов интеллектуальной деятельности; право требовать выполнения

¹ О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5018.

работ, оказания услуг, если перечисленные права изначально возникли в качестве цифровых на основании договора, заключенного с использованием инвестиционной платформы.

Необходимо резюмировать, что особенность цифровых финансовых активов выражена в том, что они отнесены к инвестиционным цифровым правам, но при этом не признаются платежным инструментом для финансовых расчетов.

В аспекте сказанного потребность в правовом регулировании цифровых прав «утилитарных» либо «цифровых финансовых активов» возрастает так же, как и разрешение нормативных противоречий в существующем законодательстве и правоприменительной практике.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что в правовом пространстве Российской Федерации хоть и появляется множество новелл, они не до конца доработаны [7. С. 95].

В этом отношении вполне обоснованно утверждать, что в гражданском праве существует проблема так называемых непризнанных объектов «цифры», которые не нашли закрепления в законе, однако по поводу которых все же возникают правоотношения, в связи с чем появляется проблема юридической квалификации таких объектов, например, это пользовательские данные, доменное имя, виртуальные объекты и т.п.

Как было отмечено ранее, в рассматриваемых в гражданском обороте случаях чаще всего цифровые объекты по своей сути представляют информацию, записанную на электронном носителе в виде файла, логина, пароля, ключа доступа и т.п. При этом указанные объекты оборотоспособны и имеют имущественную (товарную) ценность. Следует отметить, сама по себе информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений¹.

Следует согласиться с тем, что сложность разработки адекватного регулирования отношений по поводу информации в условиях цифровизации, прежде всего, обусловлена ее созданием, хранением, обработкой, передачей в электронной форме [9].

Стоит обратить внимание и на общие критерии, которые позволяют в совокупности определить, является ли цифровое право материальным объектом, соответствует ли оно установленному законодателем положению ст. 141.1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Недостаточность критериев проявляется в том, что существуют неисчислимы возможности по реализации традиционных гражданских прав в цифровой форме.

Таким образом, нисколько не сомневаясь, цифровые права следует признать новыми объектами гражданских прав. Из приведенных выше определений мы приходим к непростому выводу о том, что необходимо расширить правовую новеллу о дефиниции цифровых прав и закрепить её в законе с учетом практического гражданского оборота, что позволило бы вывести цифровые права на более высокий правовой уровень и определить новые виды, критерии и объекты цифровых прав.

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Фед. закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г. № 441-ФЗ) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798.

Литература

1. Азаров А.Я., Ройтер В., Хюфнер К. Введение в теорию прав человека // Права человека: Международные и российские механизмы защиты. М.: Московская школа прав человека. 2003. 560 с.
2. Бачило И.Л. Информационное право. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 419 с.
3. Бudyлин С. Цифровые права – это что еще за зверь? [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2018/3/29/cifrovye_prava_eto_chno_eschyo_za_zver (дата обращения: 15.03.2022).
4. Василевская Л.Ю. Токен как новый объект гражданских прав: проблемы юридической квалификации цифрового права // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5(102). С. 111–119.
5. Воробьева А.В. Правовое регулирование краудфантинга в условиях развития цифровой экономики в России // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2019. Т. 5, № 1. С. 318–322.
6. Зорькин В.Д. Право будущего в эпоху цифр: Индивидуальная свобода или сильное государство? // Рос. газета. 2020. № 83(8137).
7. Кулик Т.Ю. Упрощенные процедуры в арбитражном процессе // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2015. № 5. С. 95–99.
8. Разуваев Н.В. Цифровая трансформация субъективных гражданских прав: проблемы и перспективы // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2021. № 1. С. 18–38.
9. Рожкова М.А. Информация как объект гражданских прав, или Что надо менять в гражданском праве [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2018/11/06/informaciya_kak_obekt_grazhdanskih_prav_ili_chno_nado_menyat_v_grazhdanskom_prave (дата обращения: 19.03.2022).
10. Сачихин Р.А. Электронные деньги и цифровые права. Очередной путь в неизвестное? // Молодой ученый. 2019. № 14. С. 193–197.
11. Тихомирова Ю.А., Кичигин Н.В., Цомартова Ф.В., Бальхаева С.Б. Право и цифровая информация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23.
12. Шишмарева Т.П. Цифровые технологии в производстве по делу о несостоятельности (банкротстве) // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 50–55.

ХУЖИН АЛЬФИР МИСХАТОВИЧ – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права и процесса, Нижегородская академия МВД России, Россия, Нижний Новгород (alfirhuzhin@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8026-2822>).

АЛЕКСАНДРОВА НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин. Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (nadyaalex@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-3010>).

Alfir M. KHUZHIN, Nadezhda V. ALEKSANDROVA

**NEW DIGITAL RIGHTS AND THEIR TYPES:
PROBLEMS OF LEGAL QUALIFICATION IN CIVIL LAW**

Key words: digital rights, digitalization, legal qualification, information system, civil turnover, digital objects, property rights, civil legislation.

The article reveals the features of the legal regulation of digital rights, their regulatory and legal consolidation in civil legislation, the peculiarities of their application in civil and property turnover, and the existence of a close connection of this category of rights with information technologies and resources. Attention is focused on the norm-definition of the concept of "digital rights". The opinions of scientists and researchers on the importance of the problem of digital rights and its legal qualification and consolidation at the legal level are given. Certain types of digital rights that have found consolidation in industry legislation are considered. The purpose of the study is to analyze the category and legal content of digital rights and their types: problems of legal qualification within the framework of the current civil legislation.

According to the results of the study, the authors believe that digital rights should be recognized as new objects of civil rights. It is necessary to expand the legal novel on the definition of digital rights and consolidate it in law, taking into account the practical civil turnover, which will make it possible to bring digital rights to a higher legal level and defining new types, criteria and objects of digital rights.

References

1. Azarov A. Ya. Roiter V., Khyufner K. *Vvedenie v teoriyu prav cheloveka* [Introduction to the theory of human rights]. *Prava cheloveka: Mezhdunarodnye i rossiiskie mekhanizmy zashchity* [Human rights: International and Russian protection mechanisms]. Moscow, 2003, 560 p.
2. Bachilo I.L. *Informatsionnoe pravo: uchebnik dlya vuzov* [Information law: textbook for universities]. Moscow, Yurayt Publ., 2020, 419 p.
3. Budylin S. *Tsifrovye prava — eto chto eshche za zver'?* [Digital rights — what kind of beast is this?]. Available at: https://zakon.ru/blog/2018/3/29/cifrovye_prava_eto_chto_eschyo_za_zver (Accessed 15 March 2022).
4. Vasilevskaya L.Yu. *Token kak novyi ob"ekt grazhdanskikh prav: problemy yuridicheskoi kvalifikatsii tsifrovogo prava* [Token as a new object of civil rights: problems of legal qualification of digital law]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2019, no. 5(102), pp. 111–119.
5. Vorob'eva A.V. *Pravovoe regulirovanie kraudfatinga v usloviyakh razvitiya tsifrovoi ekonomiki v Rossii* [Legal regulation of crowdfunding in the context of the development of the digital economy in Russia]. *Intellektual'nye resursy – regional'nomu razvitiyu*, 2019, vol. 5, no. 1, pp. 318–322.
6. Zor'kin V.D. *Pravo budushchego v epokhu tsifr: Individual'naya svoboda ili sil'noe gosudarstvo?* [The Law of the Future in the era of numbers: Individual freedom or a strong state?]. *Rossiiskaya gazeta*, 2020, no. 83(8137).
7. Kulik T.Yu. *Uproshchennye protsedury v arbitrazhnom protsesse* [Simplified procedures in the arbitration process]. *Intellektual'nye resursy – regional'nomu razvitiyu*, 2015, no. 5, pp. 95–99.
8. Razuvaev N.V. *Tsifrovaya transformatsiya sub"ektivnykh grazhdanskikh prav: problemy i perspektivy* [Digital transformation of subjective civil rights: problems and prospects]. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya*, 2021, no. 1, pp. 18–38.
9. Rozhkova M. A. *Informatsiya kak ob"ekt grazhdanskikh prav, ili Chto nado menyat' v grazhdanskom prave* [Information as an object of civil rights, or what needs to be changed in civil law]. Available at: https://zakon.ru/blog/2018/11/06/informatsiya_kak_obekt_grazhdanskikh_prav_ili_chto_nado_menyat_v_grazhdanskom_prave (Accessed 19 March 2022).
10. Sachikhin R.A. *Elektronnye den'gi i tsifrovye prava. Ocherednoi put' v neizvestnoe?* [Electronic money and digital rights. Another way into the unknown?]. *Molodoi uchenyi*, 2019, no. 4, pp. 193–197.
11. Tikhomirova Yu.A., Kichigin N.V., Tsomartova F.V., Bal'khaeva S.B. *Pravo i tsifrovaya informatsiya* [Law and digital information]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2021, no. 2, pp. 4–23.
12. Shishmareva T.P. *Tsifrovye tekhnologii v proizvodstve po delu o nesostoyatel'nosti (bankrotstve)* [Digital technologies in insolvency (bankruptcy) proceedings]. *Predprinimatel'skoe pravo*, 2019, no. 3, pp. 50–55.

ALFIR M. KHUZHIN – Doctor of Law Sciences, Professor of the Department of Civil Law and Procedure, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russia, Nizhny Novgorod (alfirhuzhin@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8026-2822>).

NADEZHDA V. ALEKSANDROVA – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Civil and Legal Disciplines Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (na-nyaalex@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-3010>).

Формат цитирования: Хужин А.М., Александрова Н.В. Новые цифровые права и их виды: проблемы юридической квалификации в гражданском законодательстве [Электронный ресурс] // Oeconomia et Jus. – 2022. – № 2. – С. 98–105. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/12>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-98-105.

В.Н. ЧУЛАХОВ, Н.В. МАКСИМОВ

**ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ЛИЧНОСТИ НЕОПОЗНАННОГО ТРУПА
ПО ДАКТИЛОСКОПИЧЕСКИМ КАРТАМ
ЕГО КРОВНЫХ РОДСТВЕННИКОВ**

Ключевые слова: идентификация, неопознанный труп, метод, скелетирование папиллярного узора, дактилоскопическая карта.

Актуальность темы статьи обусловлена научным и практическим интересом к проблеме установления личности человека, являющейся важным этапом в расследовании тяжких и особо тяжких преступлений. Существующие сегодня методы работают в основном тогда, когда лицо еще при жизни было поставлено на соответствующий учет (фотографический, геномный или дактилоскопический). Однако обязательной государственной дактилоскопической или геномной регистрации подлежит только ограниченный круг лиц, указанный в действующем законодательстве, что составляет примерно 1/3 населения России. Предложенный метод этого не требует, что позволяет идентифицировать практически каждого человека, у которого имеется близкий родственник, не прибегая к более дорогостоящим методам.

Цель исследования – на основе анализа научных источников, затрагивающих различные аспекты идентификации личности, предложить новый, незатратный метод установления личности человека (неопознанного трупа) по его папиллярным узорам ногтевой фаланги пальца руки путем сравнения со скелетизированными папиллярными узорами дактилоскопических карт кровных родственников, имеющих одного общего предка.

Методологическую основу составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов исследования: диалектический подход, системный, логический методы, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы научного познания.

По итогам исследования авторы приходят к выводам, что предложенный метод позволит значительно расширить предметную область идентификационного направления изучения таких наук, как криминалистика и судебная медицина. Предлагаемый метод в практической деятельности позволит устанавливать личность неопознанного трупа по дактилоскопическим картам его кровных родственников, тем самым закладывая основу в успешном раскрытии и расследовании тяжких и особо тяжких преступлений, а также в установлении жертв массовых катастроф техногенного характера и стихийных бедствий.

Глобализация мировой системы и активное противодействие этому определенным группам в форме терроризма, массовые катастрофы техногенного характера и стихийные бедствия, высокая миграция населения, рост насильственных преступлений против личности вынуждают гражданское общество совершенствовать методы и способы установления личности человека. На фоне роста негативных явлений продолжает оставаться значительным количество неопознанных трупов. Их число дополняется за счет неустановленных погибших в результате проведения специальной военной операции по денацификации и демилитаризации Украины, дорожно-транспортных происшествий, несчастных случаев и умерших скоростной смертью.

На сайте единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) указано, что всего дел по установлению личности граждан

по неопознанным трупам, находившихся на учете (количество) в 2019 г., – 15 613, в 2020 г. – 15 061, в 2021 г. – 14 688 [4]. Буквально в 2010 г. было зарегистрировано 102 299 неопознанных трупов. Практически за 10-11 лет благодаря совершенствованию современных технологий и методов удалось сократить число неопознанных лиц практически в 7 раз. Несмотря на значительное улучшение в данной области, их количество остается достаточно большим.

Представленная на официальном сайте Росстата информация прежде всего показывает неудовлетворительную работу по установлению личности человека, а ведь это является одной из важнейших задач правоохранительной деятельности государства и принципов соблюдения законных интересов граждан. Такое положение вызывает обоснованную тревогу и опасение.

Кроме того, установление личности неопознанного трупа позволяет раскрыть насильственное преступление в кратчайшие сроки, так как после этого появляется возможность осуществления дальнейших оперативно-розыскных мероприятий, следственных и иных процессуальных действий, способствующих розыску и задержанию преступника.

Установление личности неопознанного трупа в правоохранительной практике проводится по комплексу анатомических особенностей внутренней и внешней организации человека, включая как врожденные, так и приобретенные признаки, которые являются объектами различных видов криминалистических учетов. Однако, если лицо при жизни не было взято на учет, а также если отличительные признаки не сохранились на трупе из-за естественного разложения или в результате умышленных действий преступника по сокрытию преступления, то установление трупа возможно лишь при тщательном сборе и анализе полного объема личностной информации посредством производства комплекса следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий и судебных экспертиз.

Сегодня для установления личности применяются такие традиционные методы, как фотографический, рентгенографический, гистологический, биохимический, молекулярно-генетический и дактилоскопический. В последнее время в дактилоскопии и судебной медицине успешно развиваются методы дерматоглифического исследования. Благодаря этим методам можно составить психологический портрет подозреваемого, установить патологические особенности организма человека, внешнеописательный образ неизвестного лица, а также провести опосредованную идентификацию неопознанного трупа.

Анализ научных работ в области идентификации личности показал, что сегодня вполне реально вероятность определения родства по признакам одного пальцевого узора обследуемого (идентифицируемого) лица и всех пальцевых узоров одного из проверяемых его кровных родственников, предположительно находящихся с ним в первой степени родства [1–3, 5, 7, 8].

Значение данных научных исследований достаточно велико. Изложенные в них формы, виды, методы и средства идентификации личности неопознанного трупа в практической деятельности правоохранительных органов заслуживают

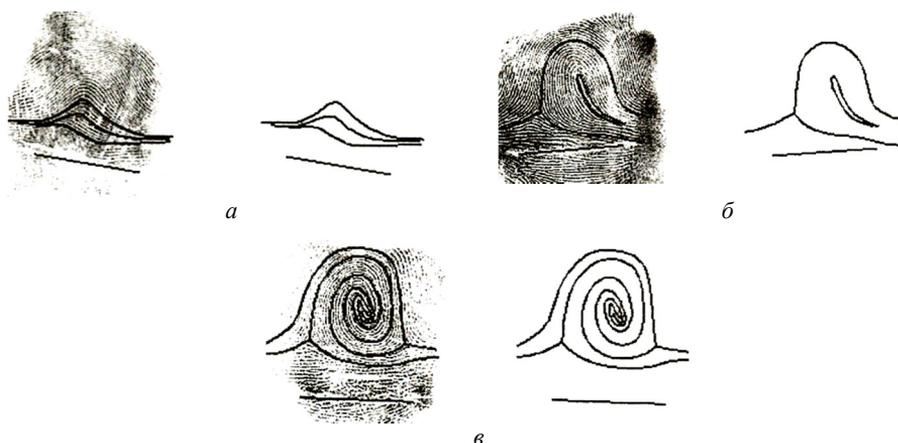
внимания. Однако дальнейшее развитие науки и техники предоставляет новые возможности создания и применения эффективных методов установления личности неопознанных трупов, особенно в связи с развитием новых научных направлений и появлением современных информационных технологий.

Сегодня назрела необходимость совершенствования криминалистических средств и методов установления личности неопознанных трупов, и в соответствии с этим мы видим необходимость дополнения в практическую деятельность правоохранительных органов современных дерматоглифических методов установления личности неопознанного трупа по дактилоскопическим картам его кровных родственников.

В перспективе развития данной области науки предполагается использовать новый дерматоглифический метод установления личности неопознанного трупа по дактилоскопическим картам его кровных родственников. Традиционно «дерматоглифическое исследование проводится методом визуального определения набора дерматоглифических параметров, в который входят тип, вид, ориентация и локализация узора, гребневой счет и дельтовый индекс. При этом в узоре выявляют наличие, количество и местонахождение дельт, расположение дельт относительно друг друга (выше, ниже, на одной линии), строение центра папиллярного узора, количество папиллярных линий между дельтой и центром узора. С учетом этих данных составляется схематическое описание узора для последующего анализа» [2. С. 112].

Принципиальное отличие предлагаемого нами дерматоглифического метода от имеющихся заключается в том, что для обработки папиллярных узоров предлагается графический способ формирования шаблона папиллярного узора, который специально разработан для выявления схожести (различия) узоров по общему строению папиллярного рисунка. «Способ позволяет выделить дополнительные признаки для анализа папиллярного узора: форму основания узора; соотношение высоты и ширины внутреннего потока папиллярных линий; кривизну потоков папиллярных линий; конфигурацию и топологические особенности центральной части узора; наличие и расположение замкнутых потоков; расположение, направление и конфигурацию линий разделения потоков папиллярных линий; расстояние от нижних линий (рукавов) дельт до сгибательных линий (оснований узоров)» [6].

Способ формирования представления отпечатка пальца человека включает получение изображения папиллярного узора, выделение на нем характерных параметров и формирование с их помощью скелета узора, причем первоначально выявляют, к какому из трех типов, завитковому, петлевому или дуговому, относится узор. После этого определяют соответствующие основополагающие папиллярные линии, линии сгиба между ногтевой и средней фалангами пальца, затем выделяют все основные линии, формируя из них ребра скелета, а скелетизацию проводят путем отделения сформированных ребер от папиллярного узора. Примеры применения предлагаемого способа приведены на рисунке.



Скелетизация папиллярного узора:
а – дугового; б – петлевого; в – завиткового

Метод относится к области исследования и анализа папиллярных узоров и может быть использован в медицине, криминалистике, дерматоглифике при анализе и распознавании папиллярных узоров. Техническим результатом является обеспечение простоты и доступности предварительного анализа отпечатков пальцев при одновременном повышении надежности сравнения при установлении сходства между папиллярными узорами по типу и виду.

Предполагаем, что результаты исследования могут способствовать:

1) углублению существующей системы знаний, составляющих предметную область наук криминалистики и судебной медицины, о папиллярных узорах, образующихся на ногтевых фалангах пальцев рук человека, и взаимосвязи формирования и строения рисунков узоров с наследственностью;

2) формированию теоретической базы и методологической основы зарождающегося нового научного направления в криминалистической технике – криминалистической дерматоглифики и разработке действенных и эффективных методик установления личности неопознанного трупа.

Предлагаемый экспериментальный метод установления личности неопознанного трупа по дактилоскопическим картам кровных родственников предполагается использовать в практической деятельности правоохранительных органов с целью успешного расследования уголовных дел – при проверке по учету неопознанных трупов и установлении личности неопознанного трупа по дактилоскопическим картам кровных родственников, а также при установлении жертв массовых катастроф техногенного характера и стихийных бедствий.

Литература

1. *Афицинский В.А.* Криминалистическое обеспечение деятельности по установлению личности неопознанного трупа. Тюмень: Тюмен. юрид. ин-т МВД России, 2009. 324 с.
2. *Божченко А.П.* Судебно-медицинская оценка дерматоглифических признаков пальцев рук в идентификации личности. СПб.: Военно-мед. академия, 2009. 301 с.

3. Воронаев Г.С. Проблемы идентификации неопознанных трупов в криминалистике. Владивосток: Юридический ин-т Дальневосточного гос. ун-та, 2001. 196 с.

4. Государственная статистика ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fed-stat.ru/indicator/36190> (дата обращения: 17.04.2022).

5. Сидоренко А.Г. Возможности ладонной дерматоглифики при судебно-медицинской идентификации личности. М.: Российский центр судебно-медицинской экспертизы, 2006. 114 с.

6. Способ формирования представления (шаблона) папиллярного узора: пат. RU 2449362 С1 / В.Н. Чулахов; № 2010134300/08; заявл. 16.08.2010; опубл. 27.04.2012, Бюл. № 12. 10 с.

7. Фандеева О.М. Структурная организация узоров пальцев и их особенности в семейных группах. СПб.: С.-Петербургский гос. педиатр. мед. акад., 2010. 443 с.

8. Шухнин М.Н. Применение технико-криминалистических и судебно-экспертных методов установления личности неопознанного трупа при расследовании преступлений. Саратов: Саратовский юрид.ин-т МВД России, 2000. 246 с.

ЧУЛАХОВ ВЛАДИСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ – доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры технико-криминалистического обеспечения экспертных исследований, Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, Россия, Москва (chulahov@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9066-3681>).

МАКСИМОВ НИКОЛАЙ ВАЛЕРЬЯНОВИЧ – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (mnik3@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6819-2633>).

Vladislav N. CHULAKHOV, Nikolay V. MAKSIMOV

IDENTIFICATION OF AN UNIDENTIFIED CORPSE USING FINGERPRINT CARDS OF ITS BLOOD RELATIVES

Key words: *identification, unidentified corpse, method, papillary pattern skeleton, fingerprints.*

The relevance of the topic of the article is due to scientific and practical interest in the problem of identifying a person, which is an important stage in the investigation of grave and especially grave crimes. Today's existing methods work mainly when a person was put onto the appropriate record (photographic, genomic or fingerprint) while he/she was still alive. However, only a limited range of persons specified in the current legislation is subject to mandatory state fingerprint or genomic registration, which is approximately 1/3 of the population of Russia. The proposed method does not require this, which makes it possible to identify almost every person who has a close relative without resorting to more expensive methods.

The purpose of the study is to propose, on the basis of an analysis of scientific sources affecting various aspects of personality identification, a new non-costly method for identifying a person (unidentified corpse) by his/her papillary patterns of the nail phalanx of the finger by comparing it with skeletonized papillary patterns of fingerprints of blood relatives with one common ancestor.

The methodological basis was a set of general scientific and private scientific research methods: dialectical approach, systematic and logical methods, formal-legal, comparative-legal and other methods of scientific knowledge.

According to the results of the study, the authors come to the conclusion that the proposed method will significantly expand the subject area of the identification research of such sciences as forensics and forensic medicine. In practice, the proposed method will make it possible to identify unknown dead bodies using fingerprint maps of their blood relatives, thereby laying the foundation for the successful disclosure and investigation of grave and especially grave crimes, as well as the identification of victims of mass technogenic and natural disasters.

References

1. Afitsinskii V.A. *Kriminalisticheskoe obespechenie deyatelnosti po ustanovleniyu lichnosti neopoznannogo trupa* [Forensic support for the identification of an unidentified corpse]. Tyumen, 2009, 324 p.
2. Bozhchenko A.P. *Sudebno-meditsinskaya otsenka dermatoglicheskikh priznakov pal'tsev ruk v identifikatsii lichnosti* [Forensic medical assessment of dermatoglyphic signs of fingers in the identification of a person]. St. Petersburg, 2009, 301 p.
3. Voropaev G.S. *Problemy identifikatsii neopoznannykh trupov v kriminalistike* [Problems of identification of unidentified corpses in criminalistics]. Vladivostok, 2001, 196 p.
4. *Gosudarstvennaya statistika EMISS* [EMISS State Statistics]. Available at: <https://www.fed-stat.ru/indicator/36190>.
5. Sidorenko A.G. *Vozможности ladonnoi dermatoglichiki pri sudebno-meditsinskoj identifikatsii lichnosti* [Possibilities of palmar dermatoglyphics in forensic medical identification of a person]. Moscow, 2006, 114 p.
6. Chulakhov V.N. *Sposob formirovaniya predstavleniya (shablona) papillyarnogo uzora* [Method for forming a representation (template) of a papillary pattern]. Patent RU, no. 2449362, 2010.
7. Fandeeva O.M. *Strukturnaya organizatsiya uzorov pal'tsev i ikh osobennosti v semeinykh gruppakh* [Structural organization of finger patterns and their features in family groups]. St. Petersburg, 2010, 443 p.
8. Shukhnin M.N. *Primenenie tekhniko-kriminalisticheskikh i sudebno-ekspertnykh metodov ustanovleniya lichnosti neopoznannogo trupa pri rassledovanii prestuplenii* [Application of technical-forensic and forensic methods of identification of an unidentified corpse in the investigation of crimes]. Saratov, 2000, 246 p.

VLADISLAV N. CHULAKHOV – Doctor of Law Sciences, Professor, Head of the Department of Technical and Forensic Support of Expert Studies, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V.Y. Kikot, Russia, Moscow (chulakhov@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9066-3681>).

NIKOLAY V. MAKSIMOV – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Law Disciplines, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (mnik3@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6819-2633>).

Формат цитирования: Чулахов В.Н., Максимов Н.В. Об установлении личности неопознанного трупа по дактилоскопическим картам его кровных родственников [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 106–111. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/13>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-106-111.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Е.А. Антоновская, С.В. Лаврентьева
 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.....1

Ж.Ю. Бакаева, Э.Н. Щеголева, И.В. Стеклова
 РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ
 КАК ОСНОВА КАЧЕСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ СТРАНЫ8

Н.З. Зотиков
 ИТОГИ ПЕРВОГО ЭТАПА СТРАТЕГИИ
 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
 ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ДО 2035 ГОДА19

И.П. Иваницкая
 ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РЫНОЧНОЙ СТОИМОСТИ КОМПАНИЙ.....28

Е.Б. Крылова, А.Ф. Савдерова
 ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ
 НА ДЕПОЗИТНУЮ ПОЛИТИКУ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ38

А.С. Кудрявцева, О.Г. АРКАДЬЕВА
 ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА COVID-19
 НА МИРОВУЮ ЭКОНОМИКУ44

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Н.В. Александрова, Н.В. Иванов
 ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ
 В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ...52

Т.Г. Гунина
 ПЕРЕХОД НА ОДНОУРОВНЕВУЮ СИСТЕМУ
 МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ:
 ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ61

Т.Н. Кожина, А.В. Петухов
 ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ СИСТЕМА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
 И ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ ЕЕ «ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ».....73

В.А. Медведев
 ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ
 И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ82

М.Л. Толстова
 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРА ВОЗДУШНОЙ ПЕРЕВОЗКИ:
 АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ89

А.М. Хужин, Н.В. Александрова
 НОВЫЕ ЦИФРОВЫЕ ПРАВА И ИХ ВИДЫ:
 ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ
 В ГРАЖДАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ98

В.Н. Чулахов, Н.В. Максимов
 ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ЛИЧНОСТИ НЕОПОЗНАННОГО ТРУПА
 ПО ДАКТИЛОСКОПИЧЕСКИМ КАРТАМ ЕГО КРОВНЫХ РОДСТВЕННИКОВ .106