



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Федерального Собрания Российской Федерации

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы  
2023

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Федерального Собрания Российской Федерации

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы  
Москва • 2023

УДК 082  
ББК 94  
А64

А64     **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы,  
2023. – 192 с.

УДК 082  
ББК 94

© Аппарат Государственной Думы, 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение . . . . .	7
--------------------	---

### **Сохранение населения, здоровье и благополучие людей**

Выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования демографической политики с учетом зарубежного опыта . . . . .	8
Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования развития системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами . . . . .	12
Совершенствование нормативного правового регулирования пенсионных отношений и обеспечения материнства и детства. Экономико-математическое моделирование вариантов модернизации . . . . .	15
Анализ зарубежного опыта нормативного правового регулирования и выработка законодательных инструментов защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды . . . . .	21
Анализ законодательного регулирования защиты несовершеннолетних от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия: отечественный и зарубежный опыт . . . . .	24
Совершенствование законодательных механизмов кадрового обеспечения первичного звена системы здравоохранения Российской Федерации . . . . .	28
Разработка предложений по нормативному правовому регулированию системы лекарственного страхования в Российской Федерации . . . . .	33
Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев . . . . .	36
Совершенствование законодательного обеспечения государственной миграционной политики и прав соотечественников . . . . .	39

### **Возможности для самореализации и развития талантов**

Экспертно-аналитическое исследование профессионализации и социализации молодежи в новых социально-экономических условиях. Выработка рекомендаций по законодательному обеспечению . . . . .	43
Сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов и ремесел народов Российской Федерации: законодательный аспект . . . . .	46
Разработка антикризисных мер нормативного правового характера для минимизации ущерба от международной изоляции в науке и высшем образовании в России . . . . .	50

Разработка рекомендаций по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях снижения нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, и совершенствования системы оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования . . . . .	54
Анализ правового регулирования образовательной миграции и разработка законодательных инструментов привлечения иностранных студентов в российские вузы . . . . .	60
Разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования сферы государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений . . . . .	64
Совершенствование нормативных правовых механизмов стимулирования работодателей к системному сотрудничеству с образовательными организациями среднего профессионального и высшего образования по созданию условий трудоустройства выпускников по специальности и развитию института наставничества . . . . .	67
Разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования механизмов государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования с учетом мнений участников образовательного процесса . . . . .	71

### **Комфортная и безопасная среда для жизни**

Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики регулирования жилищного строительства в условиях быстро меняющейся политико-экономической ситуации . . . . .	75
Анализ зарубежного опыта и разработка основных направлений совершенствования климатического законодательства в Российской Федерации . . . . .	79
Реализация социальных функций государственными (муниципальными) органами власти и организациями в партнерстве с социально ориентированными некоммерческими организациями: правовые механизмы взаимодействия, распределения ответственности и ресурсов . . . . .	83
Выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления по привлечению местных сообществ (ТОС и др.) для наиболее эффективного решения вопросов местного значения, в том числе с учетом передового зарубежного опыта . . . . .	87

### **Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство**

Анализ нормативного правового регулирования деятельности малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве. Выработка предложений по совершенствованию законодательной базы в целях повышения результативности мер государственной поддержки агропромышленного комплекса России . . . . .	91
--	----

Формирование законодательных инициатив в области молодежного предпринимательства в России в условиях усиления санкционного давления и изменения социально-экономических отношений	95
Анализ зарубежного опыта и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательных механизмов государственного регулирования развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации	99
Комплексная характеристика актуального состояния и развития сферы туризма в субъектах Российской Федерации. Рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования	103
Экспертно-аналитическое исследование санкционных режимов в отношении критически важных секторов экономики Российской Федерации	107
Совершенствование законодательства в части применения мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования рынка зерна в Российской Федерации	111
Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере импортозамещения в ведущих отраслях экономики России	115
Анализ современного состояния станкоинструментальной промышленности. Законодательные проблемы и пути их решения в целях обеспечения развития отрасли в условиях санкций, объявленных России рядом иностранных государств	119
Разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность предприятий промышленности в целях укрепления позиций России на мировом рынке вооружений в условиях развития евразийской интеграции	124
Законодательное обеспечение практики применения ESG-стандартов и принципов устойчивого развития	128
Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере промышленной политики в условиях экономических санкций	133
Разработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере повышения безопасности работ на предприятиях угольной отрасли в Российской Федерации	137
Меры законодательного регулирования устойчивого развития топливно-энергетического комплекса в условиях экономических санкций	141
Разработка рекомендаций по развитию финансового рынка Российской Федерации в условиях санкционного режима и их законодательное обеспечение	146
Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения роли Центрального банка Российской Федерации в формировании и реализации кредитно-денежной и валютной политики страны в целях защиты национальных интересов России в условиях внешнего санкционного давления	150

### **Цифровая трансформация**

Анализ зарубежного опыта и разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования профилактики и борьбы с преступлениями (правонарушениями) в сфере информационных технологий	155
---	-----

Исследование зарубежного и российского опыта предупреждения использования заведомо невыгодных для граждан страховых (и банковских) продуктов. Разработка рекомендаций по нормативному правовому регулированию	160
---	-----

### **Мониторинг правоприменения законодательных актов**

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	163
--	-----

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 26.03.2022 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»	167
---	-----

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	171
--	-----

### **Государственное управление и парламентский контроль**

Анализ реализации ряда международных договоров, стороной которых является Российская Федерация. Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в целях обеспечения реализации государственной политики в связи с совершением рядом иностранных государств и международных организаций недружественных действий в отношении России	175
---	-----

Разработка рекомендаций по формированию оптимальной системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы	179
--	-----

Подготовка предложений по совершенствованию системы парламентского контроля в современных условиях и реализации конституционных полномочий парламента	184
---	-----

Разработка рекомендаций по повышению эффективности государственного, в том числе парламентского, контроля за результатами достижения национальных целей развития и удовлетворенности населения достижением данных целей	188
---	-----

## ВВЕДЕНИЕ

Приоритетом работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации является законодательное обеспечение реализации задач и поручений, поставленных Президентом Российской Федерации для достижения национальных целей развития на период до 2030 года, которые определены Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- цифровая трансформация.

В Аналитический вестник вошли материалы, сформированные на основании результатов экспертно-аналитических исследований, проведенных в соответствии с Программой научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе в 2022 году.

Результаты исследований используются фракциями политических партий и профильными комитетами Государственной Думы в законотворческой деятельности.



## СОХРАНЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ ЛЮДЕЙ

### Выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования демографической политики с учетом зарубежного опыта

**Руководитель исследования:** *В. А. Безвербный, канд. экон. наук, и. о. директора Института демографических исследований ФНИСЦ РАН по стратегическому развитию и кадровой политике, доцент кафедры демографической и миграционной политики МГИМО МИД России;*

*А. Н. Максимов, канд. юрид. наук, председатель Совета учредителей АНО «Центр стратегического консалтинга», член Общественной палаты России.*

**Цель исследования:** совершенствование нормативного правового регулирования демографической политики.

**Ключевые результаты исследования.** Общей тенденцией, характерной для подавляющего большинства стран, является снижение рождаемости. При этом принимаемые меры ни в одной развитой стране не смогли переломить эту тенденцию, хотя удалось снизить резкость отрицательной динамики.

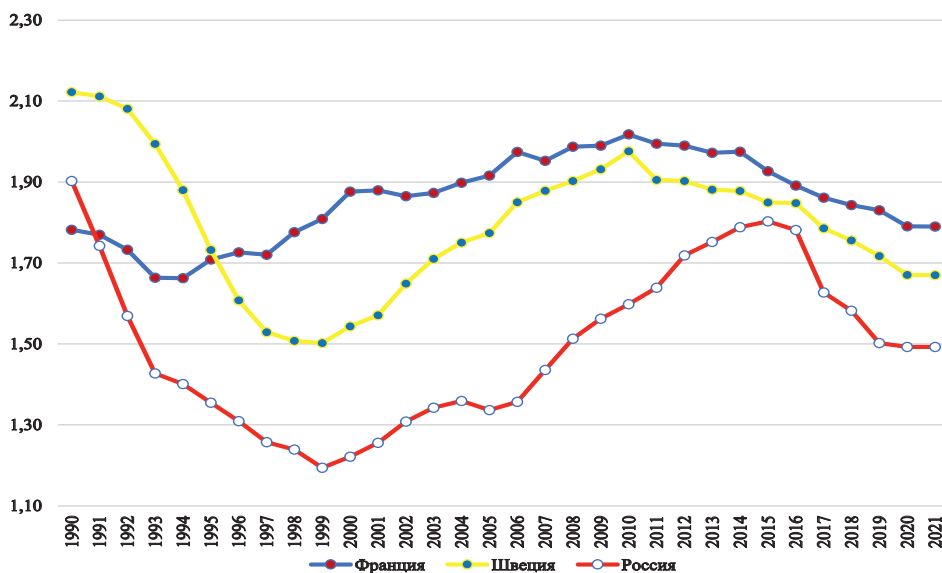
Меры комплексного характера, направленные на различные сферы жизни семьи, показывают свою эффективность. Наиболее показательны в этом примеры Франции и Швеции, где после существенного демографического спада, характерного для второй половины 90-х годов, примерно за 10 лет удалось достичь показателей, близких к уровню простого воспроизводства населения (рис. 1).

В развитых странах акцент часто направлен на поддержание баланса между работой и семьей среди обоих супругов. Среди наиболее успешных примеров в зарубежных странах можно отметить следующие.

Во Франции пособие *Aide personnalisée au logement (APL)* позволяет снизить стоимость аренды или сумму ежемесячных выплат по ипотеке. Пособие «Выделение жилья для семейного проживания» (*Allocation de logement familiale, ALF*) является финансовой помощью для семей с низкими доходами, предназначенной для уменьшения количества месячных выплат по аренде или ипотеке. В Швеции также есть жилищное пособие для семей с детьми (*Bostadsbidrag för barnfamiljer*). Основные идеи семейной политики Швеции заключаются в том, что политика должна способствовать созданию хороших экономических условий жизни для всех семей и облегчать совмещение работы и ухода за детьми для всех женщин и мужчин.

Специфика мер поддержки в Бразилии заключается в борьбе с бедностью и голодом среди семей. По оценкам Всемирного банка, без программ по борьбе с бедностью семей *Bolsa Familia* уровень крайней бедности был бы на 50 % выше, а неравенство в доходах – на 21 %. В сфере здравоохранения выделяются группы мер: повышение репродуктивного здоровья населения, меры по повышению здоровья матерей, меры по повышению здоровья детей, меры по здоровому питанию, медицинское страхование, помощь инвалидам, увеличение продолжительности жизни, ментальное здоровье населения.

Среди мер повышения репродуктивного здоровья можно назвать канадское руководство по здоровой беременности (*Sensible Guide to a Healthy Pregnancy*), которое включает в себя полезные инструменты и рекомендации для беременных



**Рис. 1. Динамика суммарного коэффициента рождаемости во Франции, Швеции и России в 1990–2021 гг.**

Источник: United Nations Population Data Portal – Режим доступа: <https://population.un.org/dataportal/data/indicators/19/locations/643/start/1990/end/2021/table/pivotbylocation>

женщин. В ОАЭ разработали Национальную стратегию в области сестринского дела и акушерства до 2025 года для набора и удержания кадров, а также участия в научных исследованиях.

В некоторых странах создают превентивные меры по здравоохранению. Так, в ОАЭ принята Национальная стратегия питания на 2017–2021 годы. Целями ее являются улучшение питания матерей, младенцев и детей младшего возраста, достижение 50-процентного снижения уровня анемии у женщин репродуктивного возраста и снижение уровня заболеваемости и смертности от неинфекционных заболеваний за счет соблюдения здорового питания и физической активности. Среди мер миграционной политики выделяются стипендиальные программы для студентов, привлечение образованных людей, помощь в трудоустройстве иностранных граждан и комплексные меры по воссоединению семей. Однако важно не только образовывать студентов, но и оставлять их в стране – программы по поиску работы, интеграция всей семьи и т. д.

В привлечении студентов особенно выделяются стипендиальные программы для студентов и аспирантов в Великобритании. Франция, Канада, Швеция и Бразилия создали Государственные агентства или НКО по продвижению отечественного высшего образования за рубежом. Также существуют меры по привлечению высококвалифицированных специалистов. Например, в ОАЭ существует Стратегия по привлечению и удержанию талантов, которая направлена на создание благоприятного имиджа страны как идеального места для жизни и работы.

Рассмотрение российского нормативно-правового регулирования демографической политики и анализ практик субъектов Федерации позволили сделать следующие выводы.

Среди мер демографической политики в отношении рождаемости, реализуемых в России, наиболее результативным является федеральный материнский (семейный) капитал. Об этом свидетельствует значительный прирост суммарного коэффициента рождаемости по вторым, третьим и последующим рождением. Также можно говорить и о влиянии на динамику первых рождений материнского (семейного) капитала при рождении первого ребенка, который начал предоставляться с 2020 года.

Введение ежемесячной выплаты на первого и второго ребенка могло способствовать существенному замедлению снижения суммарного коэффициента рождаемости, особенно в 2020 году, когда возраст ребенка, до которого предоставляются эти выплаты, был повышен с 1,5 до 3 лет и был существенно расширен круг получателей данной меры государственной поддержки.

Государственная помощь семьям в начальный период пандемии Covid-19 в 2020 году поддержала семьи с детьми и способствовала тому, что в 2021 году суммарный коэффициент рождаемости в России остался на том же уровне, что был в 2019 и 2020 годы.

Среди региональных мер демографической политики в отношении рождаемости наиболее результативен также материнский (семейный) капитал, который предоставляется, как правило, при рождении третьего или последующего ребенка. Наибольшая его сумма в Ямало-Ненецком автономном округе, где был значительный прирост суммарного коэффициента рождаемости по третьим рождениям.

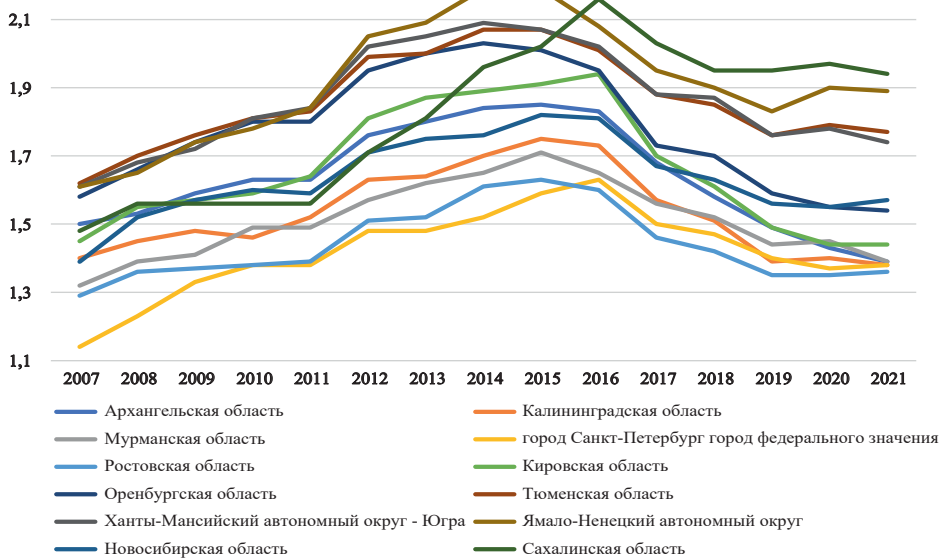
Другой значимой региональной мерой улучшения демографической политики является ежемесячная выплата в размере прожиточного минимума для детей на третьего или последующего ребенка до достижения им возраста 3 лет. Однако представляется, что ее результативность оказалась существенно снижена из-за того, что почти во всех регионах, где реализуется эта мера, она была введена на следующий год после начала реализации программы регионального материнского (семейного) капитала и ориентирована на те же рождения (третьи и последующие), что и региональный материнский (семейный) капитал, и часть семей, на которых подобная мера могла бы повлиять, уже отреагировали на нее тогда, когда был введен региональный материнский (семейный) капитал.

В целом ряде субъектов Российской Федерации выплачивается дополнительное единовременное пособие при рождении ребенка. Зачастую оно дифференцировано по очередности рождения. Анализ показал, что результативность выплаты такого пособия сравнительно невелика.

Оценка динамики суммарного и возрастных коэффициентов рождаемости по первым рождениям показала, что если и происходили позитивные изменения, то были сравнительно небольшими. По крайней мере существенно меньшими, чем по вторым рождениям (прежде всего под влиянием федерального материнского (семейного) капитала), по третьим и последующим рождениям (в связи с реализацией региональных мер). Вероятно, распространенность откладывания первых рождений меньше связана с условиями реализации потребности в детях, на улучшение которых ориентированы меры поддержки семей с детьми, а больше – с установками в отношении получения образования, профессиональной деятельности, самореализации. Политика, направленная на создание более благоприятных условий для рождения детей, вряд ли может оказать здесь значительное влияние. Ее результат в отношении первых рождений может, видимо, проявиться применительно лишь к тем семьям, которые не хотели бы откладывать рождение первого ребенка, но вынуждены это делать по тем или иным причинам.

Одним из важнейших компонентов условий реализации потребности семьи в детях являются жилищные условия. Примером наиболее существенной помощи семьям в этом отношении является Сахалинская область.

Представляется целесообразным предоставление семье возможности выбора более предпочтительной меры поддержки. Такая возможность выбора может повышать привлекательность меры, следовательно, и ее потенциальную результативность. Например, семьям с тремя и более детьми бесплатно предоставляются земельные участки. В некоторых регионах (Архангельская, Калининградская, Кировская, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская и Ростовская области, Санкт-Петербург) взамен этого участка предоставляется выплата, которая может быть использована на улучшение жилищных условий.



**Рис. 2. Динамика суммарного коэффициента рождаемости в 12 регионах России, имеющих наиболее системную поддержку семей с детьми, в 2007–2021 годах**

*Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) – Режим доступа: <https://fedstat.ru/>*

Важны и меры, ориентированные на создание более благоприятных условий для самообеспечения семьи. В Воронежской области при рождении второго ребенка один из родителей имеет право на получение сертификата (на сумму 30 000 рублей) на повышение квалификации или профессиональную переподготовку. Проведенный анализ показал определенную результативность пронаталистской модели демографической политики в указанных регионах (рис. 2).

В рамках разработки рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования демографической политики предложены следующие меры. Предлагается внести коррективы как в действующие нормативные правовые акты, так и принять новые меры, направленные на преодоление демографического кризиса.

Основной набор нововведений предлагается реализовать по 6 основным направлениям: в отношении совершенствования практики предоставления и реализации материнского (семейного) капитала, в отношении материальных выплат и налоговых преференций семьям с детьми, в отношении предоставления мер социальной поддержки и государственных услуг семьям с детьми; в отношении мер по улучшению жилищных условий; в отношении масштабирования регионального опыта демографической политики на федеральном уровне; в отношении мер по повышению миграционного потока и привлечению талантливой молодежи со всего мира.

Кроме того, коллектив исполнителей проекта также предлагает включить в российское законодательство общую норму о работниках с семейными обязанностями, включающую все законные формы отношений по воспитанию и содержанию детей, ратифицировать Конвенцию МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения в части обязательств по семейному обеспечению, а также присоединиться к Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, принятому резолюцией 22/138 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2011 года<sup>1</sup>. Данный Факультативный протокол включает механизм подачи жалоб в Комитет ООН по правам ребенка.

<sup>1</sup> [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/child\\_optprot.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/child_optprot.shtml)

## **Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования развития системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами**

**Руководитель исследования:** *Ф. Г. Мышко, д-р юрид. наук, доцент, директор Института государственного управления и права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления».*

**Цель исследования:** совершенствование нормативного правового регулирования развития системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами в Российской Федерации с учетом актуальной общественно-политической и экономической ситуации.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность исследования обусловлена прежде всего ростом доли населения России старше трудоспособного возраста, нуждающегося в долговременном уходе.

Сегодня важнейшей задачей государства является не только увеличение продолжительности жизни россиян, но и существенное повышение ее качества для людей всех возрастов, особенно старшего поколения. В условиях наблюдающегося старения населения и прогнозируемого роста численности лиц старше трудоспособного возраста и инвалидов возрастает потребность в социальной помощи и долговременном уходе за ними. Стратегической целью каждого государства является продление жизни человека и сохранение как можно дольше «возраста здоровья».

Анализ реализации пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в долговременном уходе, в субъектах Российской Федерации позволил выявить элементы, ограничивающие эффективность системы долговременного ухода:

- высокая степень межсекторальной и территориальной фрагментарности;
- сложность сочетания формальной и неформальной помощи, отсутствие возможности взаимодополняемости формального и неформального ухода;
- слабая интеграция медицинских услуг в систему долговременного ухода;
- слабость мониторинга процесса оказания медико-социальных услуг по причине отсутствия надежных критериев оценки таких результатов;
- острая необходимость разработки механизмов межведомственного взаимодействия;
- большой разрыв между спросом на долговременные услуги (очень высокий) и их предложением;
- несоответствие количественных и качественных показателей долговременного ухода современным потребностям;
- общая проблема информационной поддержки федерального проекта;
- проблема кадрового обеспечения;
- необходимость модернизации материально-технической базы учреждений социального обслуживания высокотехнологичным реабилитационным оборудованием, современными средствами ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, формирование безбарьерной среды жизнедеятельности;
- отсутствие геронтологических центров во многих субъектах.

Анализ нормативного массива регионов, участвующих и не участвующих в пилотном проекте, позволил разработать рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих систему долговременного ухода в Российской Федерации:

- разработать единые критерии нуждаемости в долговременном уходе на федеральном уровне;
- уточнить субъектный состав получателей долговременного ухода;
- создать систему регулярного мониторинга потребности в долговременном уходе;
- определить объем социального пакета услуг, оказываемых на бесплатной основе;
- определить статус лиц, осуществляющих уход;
- разработать механизм родственного ухода с достойным уровнем оплаты труда;
- разработать порядок оценки эффективности осуществления долговременного ухода.

Механизм имплементации положительного опыта зарубежных практик долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами в отечественное законодательство может предусматривать следующие направления:

- внедрение системы обязательного социального страхования рисков, связанных с необходимостью долговременного ухода по достижении установленного возраста (65 лет и старше) либо младше этого возраста по медицинским показаниям, а также в случае наступления инвалидности;
- использование сбалансированного подхода при формировании финансовой основы системы страхования долговременного ухода, что выражается в пропорциональном сочетании обязательных платежей: 50 % – налоги и 50 % – страховые взносы на обязательное социальное страхование при участии системы ОМС;
- укрепление государственно-частного партнерства и расширение системы частных гериатрических центров в субъектах Российской Федерации, центров долговременного ухода при частных медицинских клиниках;
- расширение мер дополнительной социальной поддержки в системе долговременного ухода для наименее защищенных категорий населения – малоимущих одиноко проживающих граждан и детей в малоимущих (малообеспеченных) семьях – в виде универсальных пособий по уходу, социальных доплат к пенсии по старости и по инвалидности в связи с необходимостью осуществления долговременного ухода, что в совокупности с действующей системой будет способствовать их эффективной и комплексной защите;
- усиление социальной защиты семьи, имеющей престарелого родственника, детей и других нетрудоспособных иждивенцев;
- разработка и внедрение системы социально-культурного обслуживания с целью создания эффективной реабилитации старших поколений, находящихся на полном государственном или общественном содержании (в домах престарелых, домах-интернатах, гериатрических центрах и др.), что предполагает развитие материально-технической базы социально-культурного назначения с привлечением общественных организаций и волонтеров, а также посредством расширения системы их внеочередного социально-культурного обслуживания;
- повышение коэффициента замещения страховой пенсией утраченного заработка для работающих (застрахованных) лиц, что позволит расширить их финансовые возможности и обеспечить долговременный уход на дому в привычной обстановке с привлечением профильных специалистов, главным образом, с медицинским образованием (опыт Германии и Швейцарии);
- повышение роли и качества обязательного социального страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний в отношении лиц, оказывающих социально-медицинские услуги, с целью усиления их защиты от физического и психологического травматизма при осуществлении деятельности по оказанию услуг в системе долговременного ухода;
- внедрение принципов равнозначной ответственности государства, семьи и гражданина за достойный уровень жизни в случае наступления трудной жизненной ситуации, требующей длительного ухода.

В сфере оказания социальных услуг большое внимание уделяется социально ориентированным некоммерческим организациям как потенциально значимому ресурсу развития социальной сферы. В настоящее время они играют огромную роль в решении социальных проблем общества. Некоммерческие организации выполняют функцию катализатора реализации обратной связи между гражданами и государством, посредством механизмов общественного контроля способствуют повышению эффективности работы государственных и муниципальных служб социальной защиты населения. Они вносят элемент конкуренции при оказании социальных услуг, что способствует повышению их эффективности. Каждая некоммерческая организация обладает своим набором социальных услуг.

По результатам исследования выявлены недостатки модели управления социальным обслуживанием:

- децентрализация, как правило, приводит к региональному и территориальному неравенству при оказании социальных услуг в рамках системы долгосрочного ухода в связи с тем, что отсутствуют единые формализованные критерии и инструменты оценки нуждаемости, инструменты обеспечения качества социальных услуг;

- значительное влияние на систему долгосрочного ухода оказывают различные финансовые возможности регионов и муниципалитетов и в целом их социально-экономическое положение.

В связи с этим имеется необходимость разработки и внедрения правовых механизмов софинансирования региональных и местных программ, использования модели обязательного социального страхования в системе долгосрочного ухода, разработки единых федеральных стандартов социальных услуг, применяемых в рамках системы долгосрочного ухода.

Актуален вопрос о реализации экстерриториального принципа в системе долгосрочного ухода, для чего необходимо обеспечить:

- максимальный охват системой на федеральном уровне нуждающихся всех возрастов в соответствии с потребностями пациентов с различными степенями физических и умственных отклонений;

- максимальный охват системой членов семьи и иждивенцев гражданина, нуждающегося в долгосрочном уходе (посредством создания для них рабочих мест, внедрения программ подготовки и повышения квалификации, в том числе по направлению органов службы занятости);

- создание системы реабилитации и абилитации, позволяющей максимально быстро восстановить функциональные возможности и утраченную трудовую активность инвалида (это позволит вести полноценную жизнь и будет способствовать преодолению хронических заболеваний, возврату части таких граждан на рынок труда);

- введение обязательного социального страхования долгосрочного ухода (на основе страховых принципов и лучших региональных практик);

- расширение гарантий в рамках системы долгосрочного ухода (например, позволив застрахованным, нуждающимся в долгосрочном уходе, самостоятельно формировать пакет социальных услуг, выбирать формы и виды социального обслуживания);

- объединить в единую систему долгосрочного ухода такие ресурсы, как медицинский и социальный патронаж, объекты по гериатрии, паллиатива и реабилитации, центры дневного пребывания, стационарные учреждения социальной и медицинской сферы, общественные объединения, религиозные и волонтерские организации, а также усилить межведомственное взаимодействие между перечисленными участниками системы.

## Совершенствование нормативного правового регулирования пенсионных отношений и обеспечения материнства и детства. Экономико-математическое моделирование вариантов модернизации

**Руководитель исследования:** *Н. Н. Ковалева, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию системы нормативного правового регулирования пенсионных отношений и обеспечения материнства и детства на основе совершенствования социально-экономических отношений в российском обществе с целью повышения качества жизни граждан, в том числе в контексте использования резервов налоговой системы и оптимизации путем экономико-математического моделирования.

**Ключевые результаты исследования.** В ходе анализа выявлено, что в настоящее время необходимо совершенствование совокупности нормативных правовых актов в области социального обеспечения в аспекте построения их системы. Такой процесс будет направлен на совершенствование правового регулирования социальной поддержки, защиты, обслуживания семей в России, оптимизации возможностей для реализации разнообразных прав детей и их родителей (представителей). Систематизация соответствующего законодательства, желательна его кодификация, является неотъемлемым аспектом в решении задачи по поддержке семей. Результатом такой работы по юридико-технической модернизации может стать Социальный кодекс Российской Федерации. Считаем, что в данном нормативном правовом акте должен быть самостоятельный раздел, посвященный социальному обеспечению семей, детей, лиц с семейными обязанностями, а также пенсионному обеспечению. В разделе будут закреплены виды государственной помощи семьям, минимум имущественных гарантий со стороны государства, налоговые и кредитные льготы для семей с детьми, предоставление нуждающимся семьям жилых помещений, земельных участков и иные возможности, меры, помощь, которые позволят сохранить и приумножить российские семьи, обеспечить их благополучие и достаток. Кроме того, считаем, что в Социальном кодексе Российской Федерации должны быть установлены гарантии по обеспечению необходимого прожиточного минимума для каждого ребенка вне зависимости от материального состояния семьи. Это позволило бы изменить траекторию демографических процессов в лучшую сторону.

Проведенный анализ подтверждает необходимость создания гибкого механизма государственного регулирования пенсионных отношений и реализации мероприятий по поддержке материнства и детства в современных условиях, в частности на основе методов экономико-математического моделирования, вследствие высокого уровня динамики, неопределенности многоаспектного влияния разнообразных факторов на изменение показателей, характеризующих внутреннюю и внешнюю среды национального хозяйства.

Следует также отметить, что анализ некоторых положений ряда отраслевых (межотраслевых) соглашений социального партнерства, заключаемых на федеральном уровне, а также коллективных договоров наглядно показывает практическую реализацию в рамках таких соглашений одной из национальных целей развития России – достижение достойного эффективного труда на основе защиты от безработицы как одного из критериев благополучия человека в сфере труда.



В новых геополитических условиях сложно прогнозировать реальное благосостояние населения, в частности людей старшего, пенсионного возраста. На протяжении последних десятилетий российская пенсионная система постоянно реформируется, однако уровень пенсионного обеспечения все еще далек от международных стандартов – количество пенсионеров постоянно растет (причем весьма существенными темпами), а пенсия подавляющего большинства пенсионеров ненамного выше прожиточного минимума.

Современная модель построения пенсионной системы пока не обеспечивает даже минимальных заявленных целей и имеет неутешительные прогнозы, что с большой долей вероятности не позволит в ближайшей перспективе (к прогнозируемому 2030 году) обеспечить достойный уровень пенсионного обеспечения. Более того, пенсионная реформа идет не совсем по тому сценарию, что был озвучен в Стратегии: происходит повышение пенсионного возраста, стимулирование более позднего выхода на пенсию, «замораживание» накопительной части пенсии и пр. В данном случае фактически речь идет о стабилизации пенсионной системы путем сокращения пенсионных обязательств. Такая модель стабилизации, возможно, применима для обществ, где процент замещения зарплаты составляет хотя бы 50–60 %, но в российских условиях представляется недопустимой.

Анализ зарубежного законодательства, а также зарубежных практик, связанных с правовым обеспечением пенсионных отношений и обеспечения материнства и детства, позволил сделать следующие выводы.

1. В отношении совершенствования пенсионного обеспечения:

1) существуют три основные модели государственного пенсионного обеспечения: а) связанные с заработком (Франция, Германия, Италия, Швеция, США, КНР), где уровень пенсии определяется заработком, с которого пенсионер платил социальные отчисления; б) связанные с оценкой нуждаемости (Австралия), когда государство гарантирует минимальную пенсию по возрасту, но принимает во внимание другие доходы и активы заявителя при определении суммы, подлежащей выплате; в) государственные пенсии, выплачиваемые по единой фиксированной ставке (Ирландия, Нидерланды), и право на их получение зависит либо от истории взносов пенсионеров, либо от их истории проживания на соответствующей территории;

2) в рамках совершенствования пенсионного обеспечения в Швеции проводится дифференциация составных частей пенсий – предусматриваются такие виды пенсий, как государственная пенсия (размер зависит от зачитываемого для пенсии дохода), профессиональная пенсия от работодателя (начисляется за счет более высоких отчислений на ту часть заработной платы, которая превышает максимальный размер государственной пенсии и не включена в государственную пенсию), частная пенсия, гарантированная пенсия (дополнение к пенсии по доходу, если у лица небольшой зачитываемый для пенсии доход). Кроме того, если лицо получает небольшую пенсию, то может подать заявление на предоставление пособия на жилье и пособия пожилым людям, которое выплачивается на основе проверки нуждаемости. В сфере пенсионного обеспечения в Австралии назначаются пенсии по возрасту, по инвалидности, пенсии для особых нужд;

3) увеличение продолжительности жизни населения, а также неожиданные демографические факторы, такие как недавние иммиграционные потоки, привели к необходимости пенсионных реформ в государствах, направленных на постепенное повышение минимального пенсионного возраста (Швеция, Австралия); увеличение размера гарантированной пенсии, жилищного пособия, целевой поддержки доходов пожилых людей, если человек отложит выход на пенсию; привязка пенсионного возраста к средней ожидаемой продолжительности жизни, что предполагает непрерывную тенденцию к увеличению (Швеция); продвижение мер по решению проблем неэффективных пенсионных фондов, которые, в частности, предполагают, что инвестиционные продукты должны проходить ежегодную проверку инвестици-

онной эффективности (Австралия); введение пороговых отметок активов, при достижении которых отменяется частичная пенсия (Австралия);

4) основные усилия по совершенствованию пенсионного обеспечения в КНР направлены на развитие сферы частного пенсионного обеспечения, позволяющего гражданам иметь регулярно пополняемые индивидуальные пенсионные счета, в отношении которых действует льготный налоговый режим и которые могут быть использованы для инвестиционных или накопительных целей;

5) основными направлениями совершенствования пенсионного обеспечения в США являются ослабление условий для досрочного снятия средств с индивидуальных пенсионных счетов и расширение возможностей пользования предоставляемым им льготным режимом.

2. В отношении поддержки материнства и детства:

1) основным направлением совершенствования поддержки материнства и детства в Швеции является социально-экономическая поддержка материнства и детства в форме периодического пересмотра размера и порядка начисления семейных пособий, в частности пособия по беременности, в связи с рождением ребенка, детских пособий, специальных семейных пособий в определенных случаях усыновления или при болезни или инвалидности ребенка, жилищных пособий;

2) в рамках поддержки материнства и детства в Австралии назначаются семейные налоговые льготы, пособие на иммунизацию беременных, пособие по уходу за ребенком и компенсацию по уходу за ребенком, помощь детям по инвалидности, выплаты и пособия по уходу, родительские выплаты, пособие для молодежи, льготные карты и схемы финансовой поддержки студентов;

3) как в рамках совершенствования пенсионного обеспечения, так и в рамках поддержки материнства и детства в Швеции продолжается работа по созданию дополнительных гарантий равенства мужчин и женщин: упрощается порядок передачи прав на премиальные пенсии между супругами с целью повышения равенства доходов мужчин и женщин при выходе на пенсию, с 2014 года каждому родителю выплачивается половина пособия на ребенка и надбавки на многодетную семью, в то время как на детей, рожденных до указанной даты, пособие выплачивается только одному из родителей;

4) совершенствование поддержки материнства и детства в КНР связано с «политикой трех детей», реализуемой с 2021 года. В целях стимулирования следования гражданами данной политике власти КНР используют инструменты повышения уровня услуг дородового и послеродового ухода, разработки инклюзивной системы детских садов, улучшения механизма предоставления отпусков по беременности и родам и системы пособий, усиления мер поддержки в жилищной сфере и в сфере налогообложения, увеличения предложений в сфере высококачественных образовательных ресурсов, создания благоприятной среды для трудоустройства, усиления социальной рекламы;

5) наиболее актуальным для США, остающихся одной из немногих стран мира, где не предусмотрено предоставление оплачиваемого отпуска по родам и уходу за ребенком, является обсуждение инициатив по изменению данной ситуации. В настоящее время обсуждается принятие закона о предоставлении четырехнедельного оплачиваемого отпуска по семейным обстоятельствам и медицинским показаниям.

Анализ применения динамических экономических моделей показал целесообразность их использования для обоснования концепции по совершенствованию пенсионного обеспечения и поддержки материнства и детства, в том числе путем создания, поддержания в актуальном состоянии и развития моделей пенсионной системы России.

Разработка базовой математической динамической модели велась с применением методов построения нелинейных алгебраических уравнений, связывающих основные макроэкономические показатели. Для решения уравнений использовал-

ся метод балансировки. Большинство параметров уравнений рассматривались как функции времени и оценивались по статистическим данным.

В процессе выполнения отладки исследовался вопрос о корректности представления моделью P1–4 социальной структуры общества, структуры потребления различных социальных слоев и взаимодействия реального и финансового секторов экономики.

Таким образом, был сделан вывод о том, что данная модель может быть использована только для ориентировочной оценки и прогнозирования динамики развития экономики России.

В процессе выполнения отладки блока, моделирующего межотраслевые связи и взаимодействие отраслей российской экономики, выяснилось, что классический подход, базирующийся на модели Леонтьева, может быть использован, если в соответствующую модель будет введен блок, учитывающий человеческий капитал, и встроены механизмы, моделирующие эффекты памяти.

Период турбуленций, переживаемый в настоящее время мировой экономикой, не позволяет строить достаточно надежные прогнозы даже на непродолжительный период. Предлагаемые расчеты по различным сценариям можно рассматривать только как ориентировочные оценки, помогающие избежать грубых ошибок при принятии политических решений. Например, даже оптимистический и умеренный сценарии дают оценку затрат на реформы от 39 % до 44 % ВВП. Если же использовать сценарий с постоянной годовой инфляцией (9,1 % в год), то требуемые затраты превысят ВВП уже в 2033 году. Оптимистический, пессимистический и умеренный прогнозы представлены на рисунке 1.

Для измерения уровня психологического благополучия, социально-психологических характеристик личности, экономических ожиданий и субъективной значимости государственной поддержки среди представителей различных социальных категорий граждан было проведено социально-психологическое исследование.

Проанализировав опрос респондентов, из 1540 опрошенных только 10 семей (0,6 %) имеют 3 и более детей. Из 35 % пенсионеров только 2 % не работают, сейчас это вообще тенденция в современном обществе – все больше работников остаются на рынке труда после достижения пенсионного возраста, это может говорить не только о психологической неготовности к выходу на пенсию, о состоянии здоровья, но и о низком уровне пенсий. В конечном итоге при реализации мер по совер-

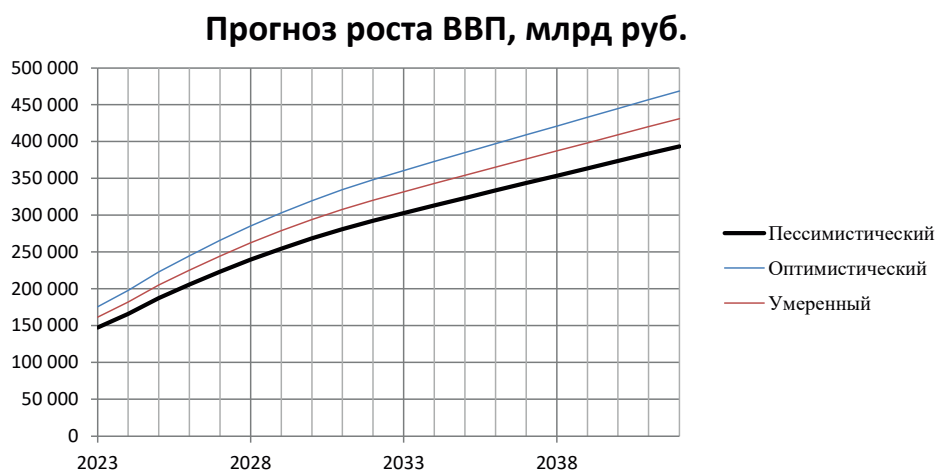
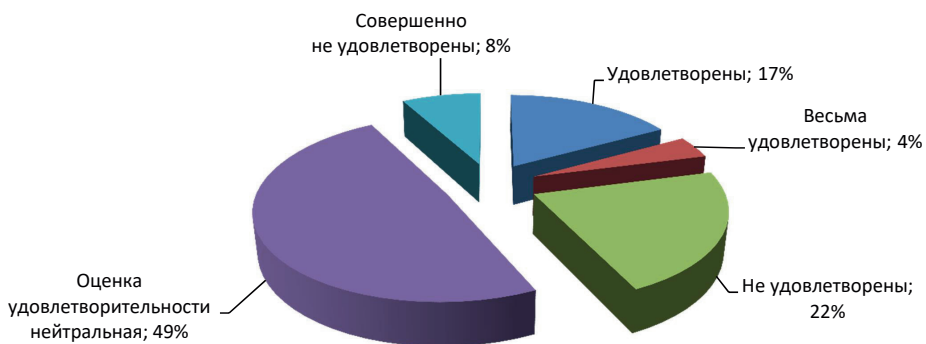


Рис. 1. Прогнозы темпов роста ВВП в прогнозируемый период

Источник: составлено авторами



**Рис. 2. Удовлетворены ли Вы в целом мерами государственной поддержки?**

*Источник: составлено авторами*

шенствованию пенсионных отношений и обеспечения материнства и детства повысится в целом уровень психологического благополучия.

Совершенствование мер поддержки пенсионеров и семей с детьми имеет значимые социально-психологические последствия. Восприятие того, что кто-то заботится о человеке и может предоставить ему помощь, благоприятно влияет не только на психологический настрой, но и на физическое здоровье, на благополучие людей, повышение самооценки, положительно меняет отношение к государству; недостаток социальной поддержки ведет к депрессии.

В зависимости от сценария социально-экономического развития России в долгосрочной перспективе до 2030 года могут быть предложены три модели реформирования нормативно-правового регулирования пенсионного обеспечения.

Если следовать консервативному сценарию, который характеризуется умеренными долгосрочными темпами роста экономики, то можно предложить следующую модель реформирования нормативно-правового регулирования пенсионного обеспечения:

1) в целях стимулирования пенсионера продолжать трудовую деятельность необходимо обеспечить проведение индексации пенсий работающих пенсионеров, так как большинство работающих пенсионеров не могут работать с прежней нагрузкой на должностях с большой ответственностью. Заработная плата при переходе на более легкий труд уменьшается и становится сравнимой с безвозвратно теряемой частью индексируемой пенсии;

2) провести комплексную систематизацию всего спектра социальных выплат и льгот по трем возрастным категориям с целью выявления их эффективности и укрупнения, упрощения механизма их предоставления. Провести систематизацию и кодификацию социального законодательства в целом;

3) модернизировать трудовое законодательство в области социального партнерства, закрепив обязательный минимум содержания коллективного договора, куда внести, в частности, вопросы оплаты труда, механизмы индексации заработной платы.

Инновационный сценарий (вариант 2) характеризуется усилением инвестиционной направленности экономического роста. Сценарий предполагает превращение инновационных факторов в ведущий источник экономического роста и прорыв в повышении эффективности человеческого капитала на рубеже 2020–2022 годов, что позволяет улучшить социальные параметры развития.

Здесь предполагается следующий путь совершенствования нормативно-правового регулирования пенсионного обеспечения:

- принять закон о проведении индексации пенсий работающим пенсионерам;

- довести средний уровень пенсий до 75 % от среднего уровня зарплаты в регионе;
- провести комплексную систематизацию всего спектра социальных выплат и льгот по трем возрастным категориям с целью выявления их эффективности и укрупнения, упрощения механизма их предоставления;
- провести систематизацию и кодификацию социального законодательства;
- модернизировать трудовое законодательство в области социального партнерства, закрепив обязательный минимум содержания коллективного договора, куда внести, в частности, вопросы оплаты труда, механизмы индексации заработной платы;
- распространить лучшие практики Москвы и других регионов в области поддержки пенсионеров на федеральный уровень.

Целевой (форсированный) сценарий (вариант 3) разработан на базе инновационного сценария, при этом он характеризуется форсированными темпами роста, повышенной нормой накопления частного бизнеса, созданием масштабного несырьевого экспортного сектора и значительным притоком иностранного капитала.

Таким образом, в ходе исследования были выработаны рекомендации по совершенствованию системы нормативного правового регулирования пенсионных отношений и обеспечения материнства и детства на основе совершенствования социально-экономических отношений в российском обществе с целью повышения качества жизни граждан, в том числе в контексте использования резервов налоговой системы и оптимизации путем экономико-математического моделирования.

## **Анализ зарубежного опыта нормативного правового регулирования и выработка законодательных инструментов защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды**

**Руководитель исследования:** *Ф. Г. Мышко, д-р юрид. наук, доцент, директор Института государственного управления и права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления».*

**Цель исследования:** совершенствование нормативного правового регулирования защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность исследования обусловлена развитием процессов информатизации, повышением роли средств массовой информации в жизни как национальных социумов, так и международного сообщества в целом. Масс-медиа во многом заменили межличностное общение в роли основного источника получения адаптивно-значимой информации для жителей развитых стран. Возрастание потенциала влияния масс-медиа на общественное сознание несет в себе потенциальную угрозу, связанную с распространением ими негативной общественно опасной информации. Наибольшую опасность она представляет для детей в силу особой уязвимости их психики.

В международном пространстве осознание данной проблемы привело к выработке как на национальном, так и на международном уровнях политико-правовых механизмов защиты детей от деструктивного влияния СМИ и сети Интернет. Изучение международного опыта в данной сфере представляет несомненный интерес для России.

Основными международными актами, в той или иной степени затрагивающими вопросы защиты подростков и детей, можно назвать следующие:

- Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 года);
- Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), приняты 14 декабря 1990 года Резолюцией 45/112 на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН;
- модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, принятый в г. Санкт-Петербурге 3 декабря 2009 года постановлением № 33-15 на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

По результатам анализа международных конвенций и соглашений, регулирующих защиту несовершеннолетних от деструктивной информационной среды, применяемых в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

- проблема защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды осознается международным сообществом как часть проблемы защиты несовершеннолетних от незаконного вмешательства или посягательства;
- международное сообщество включает нормы и принципы защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды в акты, посвященные общим вопросам защиты несовершеннолетних;
- специфика деструктивного информационного воздействия такова, что оно имеет персонифицированный характер и осуществляется преимущественно посредством средств массовой информации и коммуникации;

– вследствие того, что информационная политика существенно различается в разных государствах, нормы и принципы защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды в значительной степени носят декларативный характер и не содержат конкретных предписаний;

– конкретные меры и рекомендации по защите несовершеннолетних от деструктивной информационной среды могут осуществляться преимущественно в рамках контроля информации, что трудно выполнимо при современном состоянии международного сотрудничества;

– несмотря на выход России в силу определенных обстоятельств из ряда международных актов, их основные принципы защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды положены в основу национального законодательства.

Анализ зарубежного опыта правового регулирования защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды привел к следующим выводам:

– проблема защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды более остро стоит в странах с развитым информационным обществом, где вследствие высокого уровня развития информационных и коммуникационных технологий подавляющее большинство несовершеннолетних, способных к самостоятельной деятельности, активно используют сеть Интернет;

– наиболее развитые в информационном отношении государства принимают специальные законодательные акты, регулирующие вопросы информационной безопасности, которые могут предусматривать особенности защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды;

– наиболее развитые в информационном отношении государства применяют комплексные методы правового регулирования защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды, используя нормы различных отраслей для достижения положительного эффекта;

– обратной стороной комплексного подхода часто является отсутствие консолидированного законодательного акта, направленного на защиту несовершеннолетних от деструктивной информационной среды;

– законодательные акты проанализированных стран в большинстве случаев предусматривают создание одного или нескольких специализированных органов, в компетенцию которых входит надзор за распространением информации в сети Интернет, противодействие деструктивному информационному влиянию на несовершеннолетних и защита их от подобного воздействия.

В России принят единый законодательный акт, регулирующий вопросы защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды – Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Рассматриваемая проблема регулируется частично рядом других нормативных актов, а также подзаконными правовыми актами Минобрнауки, Минпросвещения, Минцифры и других ведомств.

В соответствии с требованиями законодательства региональные, муниципальные органы исполнительной власти разрабатывают и реализуют комплекс мер по профилактике деструктивного поведения и правонарушений среди несовершеннолетних.

На локальном уровне непосредственно в образовательных организациях также принимаются акты, предусматривающие мероприятия по профилактике доступа обучающихся до несанкционированной, деструктивной информации в сети Интернет.

В целом Российская Федерация имеет прочную нормативную правовую базу в области регулирования информационного пространства. Однако некоторые недостатки и пробелы все же следует обозначить:

– неопределенность и нечеткость понятийного аппарата, применяемого в законодательстве;

– недостаточная законодательная регламентация необходимых организационно-правовых механизмов применения правовых норм, регулирующих защиту

несовершеннолетних от деструктивной информации: мониторинга, экспертизы информационной продукции, применения возрастной классификации, предупредительной маркировки информационной продукции, причиняющей вред здоровью и развитию детей;

- неурегулированность полномочий и порядка взаимодействия профильных государственных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере защиты несовершеннолетних от деструктивной среды;

- законодательство практически не охватывает правовым регулированием социальные сети: отсутствует необходимый понятийный аппарат, не прописаны права и обязанности участников общественных правоотношений (создателей социальной сети, администраторов сообществ, пользователей и пр.);

- неурегулированность вопроса о персонифицированности пользователей сетей, анонимность в интернет-пространстве;

- несвоевременное реагирование в виде удаления, блокирования информации, запрещенной для показа детям;

- неурегулированность вопросов о безопасности рекламы для несовершеннолетних.

Почти во всех субъектах Российской Федерации приняты региональные стратегии действий в интересах детей, предусматривающие в числе прочих задач принятие мер по обеспечению информационной безопасности детства.

Законодательное и нормативное регулирование субъектами указанных отношений носит преимущественно субсидиарный (дополнительный по отношению к федеральному регулированию указанных отношений) характер.

Важнейшим направлением совершенствования правового регулирования указанных отношений должна быть рационализация правовых процедур, направленная не только на повышение скорости правоприменительных процессов в данной сфере, но и на достижение эффекта максимально быстрой блокировки информации, деструктивно влияющей на несовершеннолетних.

Представляется целесообразной законодательная регламентация понятия такого правонарушения, как «кибербуллинг», и ответственности за его совершение, а также определение иных терминов.

Для реализации вышеперечисленных предложений необходимо разработать законопроекты о правовом регулировании деятельности социальных сетей, регулировании доступа детей к обороту компьютерных игр с деструктивными элементами, усилить уголовную и административную ответственность за указанные нарушения, определить правовой статус пользователей сетей, администраторов сетей. Предлагается предусмотреть аутентификацию по паспортным данным для регистрации в социальных сетях.

Нуждается в переработке и Концепция информационной безопасности детей, которая была принята в 2015 году.

Предлагается определить или актуализировать организационно-правовые механизмы применения правовых норм, регулирующих защиту несовершеннолетних от деструктивной информационной среды: мониторинга, экспертизы информационной продукции, применения возрастной классификации, предупредительной маркировки информационной продукции, причиняющей вред здоровью и развитию детей и т. д. Полагаем необходимым пересмотреть квалификационные требования к экспертам и экспертным организациям, проводящим экспертизу информационной продукции, а также предусмотреть ответственность за ее некачественное проведение. Аккредитацию (аттестацию) экспертных организаций, возможно, следует проводить по отдельным областям рисков. Назрела необходимость введения административной ответственности за нарушения правил и порядка проведения экспертизы информационной продукции.



## **Анализ законодательного регулирования защиты несовершеннолетних от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия: отечественный и зарубежный опыт**

**Руководитель исследования:** *С. Д. Хазанов, канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой административного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева».*

**Цель исследования:** анализ эффективности действующего законодательства в области защиты прав несовершеннолетних от преступлений сексуального характера и разработка рекомендаций по его совершенствованию.

**Ключевые результаты исследования.** Всемирная организация здравоохранения определяет насилие в отношении детей как включающее все формы насилия в отношении лиц моложе 18 лет, независимо от того, совершается ли оно родителями или другими опекунами, сверстниками, партнерами или незнакомцами. Насилие в отношении детей может принимать различные формы, такие как жестокое обращение, издевательства, сексуальное насилие или даже эмоциональное или психологическое насилие.

Международное правовое регулирование защиты детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия осуществляется как на глобальном уровне в международных правовых актах универсального характера, так и в региональных международных правовых системах, при этом, говоря о региональных правовых порядках, следует отметить развитие регулирования в рамках Совета Европы, а также Европейского Союза. В рамках СНГ / ЕАЭС отсутствуют специальные международные договоры, посвященные правам ребенка или противодействию сексуальному насилию и сексуальной эксплуатации детей. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека в статье 17 отмечает, что «каждый несовершеннолетний имеет право на особые меры защиты, требуемые его положением со стороны семьи, общества и государства». В развитие указанного положения Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ был принят Модельный закон об основных гарантиях прав ребенка в государстве. Данный документ также обходит стороной проблемы сексуального насилия и сексуальной эксплуатации детей, а равно и современные проблемы, связанные с защитой детей от насилия и эксплуатации в цифровой среде.

Анализ законодательного регулирования и практики Федеративной Республики Бразилии, Государства Израиль, Республики Индии, Китайской Народной Республики, Государства Малайзии, Республики Сербии, Южно-Африканской Республики, Армении, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики позволили выделить следующее.

На примере законодательства Бразилии в целях имплементации положительного зарубежного опыта следует назвать механизмы предотвращения и противодействия всем видам (формам) насилия в отношении детей и подростков: физическое насилие; психологическое насилие; сексуальное насилие; институциональное насилие; патримониальное (имущественное) насилие.

Израильская система защиты детей характеризуется как наиболее близкая к защите в рамках ориентации концепции «служение семье», т. е. защита детей рассматривается в контексте более широких семейных услуг и поддержки.

В последние годы Китай разработал ряд законов, касающихся защиты детей: Уголовный кодекс, Общие принципы гражданского права, Закон КНР о браке, Закон о развитии семейного образования, Закон об обязательном образовании, Закон о защите инвалидов, Закон о защите несовершеннолетних, Основной закон КНР о медицинском здоровье и укреплении здоровья, Закон об охране здоровья матерей и младенцев.

В Индии приняты законы по широкому спектру защиты детей, но основная проблема их реализации заключается в недостаточно квалифицированном кадровом потенциале на местах, дефиците качественных профилактических и реабилитационных услуг, нехватке ресурсов. Базовые законодательные решения о защите детей закреплены в четырех законах: Законе о правосудии в отношении несовершеннолетних; Законе о запрещении детских браков; Законе о защите детей от сексуальных преступлений и Законе о детском труде.

Основные проблемы в области защиты детей в Малайзии – это неудовлетворительное выполнение Конвенции о правах ребенка, CEDAW и других правовых документов, касающихся защиты детей-беженцев. В Малайзии дети из числа коренных народов находятся в группе риска.

Защита детей – один из приоритетов национальной политики Республики Сербии. В основе правовой политики республики лежит ряд ключевых документов, среди которых важно отметить Стратегию предупреждения и защиты детей от насилия на период с 2020 по 2023 год.

Общей задачей и целью Правительства ЮАР является тезис «насилие над детьми недопустимо». Южная Африка обязалась реализовать права детей в Конституции, в Национальном плане развития до 2030 года, в четвертом Национальном плане действий в интересах детей, одобренным кабинетом министров 21 октября 2020 года.

Структура ЕАЭС не предусматривает ни одного органа, который занимался бы вопросами интеграции или гармонизации рассматриваемой сферы законодательства. Перспективной и ключевой задачей развития законодательства о системной защите несовершеннолетних от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия является разработка Модельного закона СНГ.

Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации (далее по тексту – УК РФ) содержит комплекс норм, локализованных в различных главах и разделах, обеспечивающих охрану несовершеннолетних от сексуальной эксплуатации. В первую группу выделены нормы главы 18 УК РФ, устанавливающие ответственность за изнасилование (ст. 131), насильственные действия сексуального характера (ст. 132), понуждение к совершению действий сексуального характера (ст. 133), добровольное половое сношение с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста (ст. 134), развратные действия (ст. 135). Анализ уровневых показателей преступности выявляет как достаточную частоту преступлений этой группы, так и фактически не меняющиеся показатели удельного веса числа осужденных за них в общем числе осужденных, фактически занимающих около одного процента.

Таблица 1

### Статистические данные Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации

Статьи УК РФ	Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации																			
	2017				2018				2019				2020				2021			
	Кол.	%	л/с	%	Кол.	%	л/с	%	Кол.	%	л/с	%	Кол.	%	л/с	%	Кол.	%	л/с	%
ст. 131	3363	25	2124	43	3314	24	1846	40	2708	22	1655	38	2395	22	1324	36	2474	19	1449	33
ст. 132	5312	40	2003	40	5652	41	1955	42	5063	40	1964	45	4178	38	1651	45	5066	40	2097	47
ст. 133	107	1	19	1	263	2	13	1	113	1	7	1	145	1	8	1	177	1	23	1
ст. 134	3526	26	534	11	3589	26	537	12	3346	27	474	11	3096	28	404	11	3640	29	523	12
ст. 135	892	6	240	4	1031	7	261	1	1341	11	292	6	1096	10	259	7	1404	11	336	8
Итого	13200	2	4920	37	13849	2	4612	33	12571	2	4392	35	10910	2	3646	33	12761	2	4428	35

Источник: составлено авторами

Ко второй группе деяний можно отнести преступления, системно расположенные в иных главах УК РФ, в том числе локализованные в главе 25 УК РФ, криминализующие вовлечение в занятие проституцией (ст. 240), часть 3 которой в качестве квалифицирующего признака предусматривает совершение его в отношении несовершеннолетнего, а также получение сексуальных услуг несовершеннолетнего (ст. 240<sup>1</sup>), организацию занятия проституцией с использованием несовершеннолетних (п. в ч. 2 ст. 241), незаконный оборот порнографических материалов или предметов среди несовершеннолетних либо вовлечение несовершеннолетнего в оборот порнографической продукции (ст. 242), изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 242<sup>1</sup>), использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов (ст. 242<sup>2</sup>). Преступления, классифицированные в указанную группу, из-за их повышенной латентности, достигаемой повышенными мерами конспирации самих исполнителей, выявляются статистически реже.

Таблица 2

**Статистические данные Судебного Департамента  
при Верховном Суде Российской Федерации**

Статья УК РФ	Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации									
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Кол.	л/с	Кол.	л/с	Кол.	л/с	Кол.	л/с	Кол.	л/с
ч. 3 ст. 240	225	20	335	34	206	18	104	17	160	14
ст. 240 <sup>1</sup>	21	3	8	0	19	0	4	0	9	0
ч. 2 ст. 241	112	13	100	32	64	16	53	12	81	10
ст. 242	302	12	393	23	491	26	517	20	583	15
ст. 242 <sup>1</sup>	335	83	445	81	314	80	331	40	319	41
ст. 242 <sup>2</sup>	119	11	185	11	144	17	160	12	209	17
ст. 127 <sup>1</sup>	31	20	20	11	37	14	19	5	28	10

*Источник: составлено авторами*

Проанализировав весь действующий в Российской Федерации охранительный механизм противодействия сексуальной эксплуатации несовершеннолетних и в ходе такого анализа выявив проблемные аспекты его правоприменительной реализации, исследовательским коллективом сформулированы предложения по совершенствованию уголовного законодательства.

Совершенствование механизмов реализации государственных контрольных полномочий в сфере защиты несовершеннолетних от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия должно быть связано, прежде всего, с выделением в системе защиты прав несовершеннолетних отдельного и самостоятельного вида государственного и муниципального контроля – государственный (муниципальный) контроль за защитой прав несовершеннолетних от жестокого обращения, в том числе сексуального насилия, с выделением его из общей системы государственной защиты несовершеннолетних и профилактики их противоправной деятельности. В настоящий момент данные контрольные функции «растворены» в общих полномочиях органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, что не позволяет надлежащим образом сконцентрировать усилия на профилактике

данного вида противоправной деятельности, отследить, какие виды профилактических и контрольных мероприятий связаны с предотвращением жестокого обращения с детьми, какое количество потенциально контролируемых лиц попали в орбиту внимания компетентных органов, насколько эффективно профилактические мероприятия способствовали уменьшению угрозы совершения новых противоправных посягательств.

В законодательстве о защите прав несовершеннолетних должны быть предусмотрены положения, устанавливающие:

1) категории лиц и организаций, в отношении которых проводятся специальные профилактические и контрольные мероприятия по защите прав несовершеннолетних от жестокого обращения, в том числе сексуального насилия, и иных преступных посягательств против половой неприкосновенности несовершеннолетних;

2) виды специальных профилактических мероприятий, направленных на недопущение жестокого обращения с детьми, включая сексуальное насилие;

3) перечень органов и организаций, реализующих контрольные полномочия по недопущению жестокого обращения с детьми, включая сексуальное насилие;

4) виды контрольных мероприятий, проводимых в целях защиты прав несовершеннолетних от жестокого обращения, включая сексуальное насилие;

5) меры, принимаемые для пресечения жестокого обращения с детьми, включая сексуальное насилие.

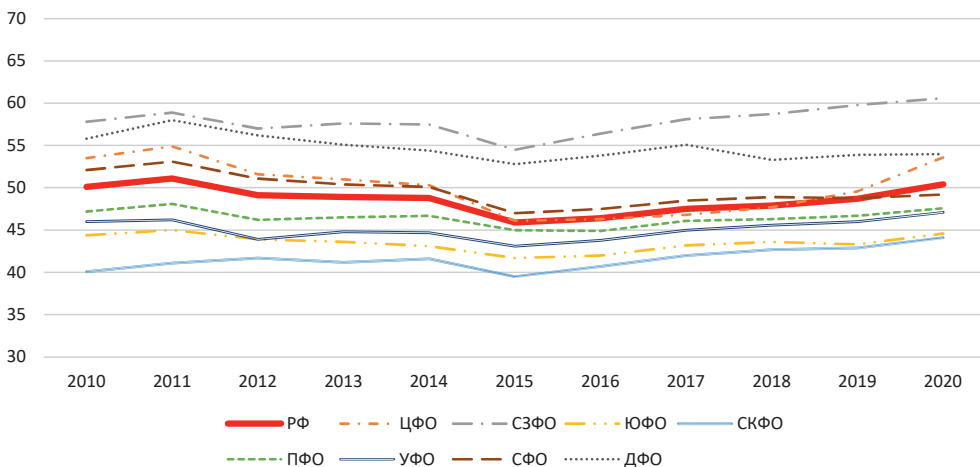
Своевременная передача информации о возможных случаях совершения насильственных действий против половой неприкосновенности несовершеннолетних призвана обеспечить экстренное реагирование всех служб, осуществляющих функции по защите и реабилитации ребенка – медицинских, психологических, социальных, опеки, педагогических, следственных органов и учреждений. В этой связи требуется утвердить перечень случаев (информации), сроки ее передачи и адресата. Особенно важен стандарт передачи информации для государственных и муниципальных учреждений, поскольку именно они при предоставлении услуг (медицинских, образовательных, социальных), прежде всего, сталкиваются с фактами возможных насильственных действий, а их сотрудники не являются государственными и муниципальными служащими, что предполагает иной правовой режим нормативного закрепления и исполнения публично-правовых обязанностей.

## Совершенствование законодательных механизмов кадрового обеспечения первичного звена системы здравоохранения Российской Федерации

**Руководитель исследования:** А. В. Латынцев, канд. юрид. наук, директор ООО «Научно-исследовательский институт правовых экспертиз и комплексных исследований».

**Цель исследования:** подготовка предложений по законодательному совершенствованию механизмов кадрового обеспечения первичного звена системы здравоохранения Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В ходе исследования были рассмотрены статистические данные, иллюстрирующие аспекты кадрового обеспечения в сфере российского здравоохранения.



**Рис. 1. Показатели обеспеченности врачами на 10 000 населения в Российской Федерации в целом и в ее федеральных округах**

Источник: составлено авторами на основании данных официального сайта Росстата: URL: <https://rosstat.gov.ru/>

Приведенный график отражает общую тенденцию спада обеспеченности врачами жителей России в период с 2011 по 2015 год (с 51,2 до 47) с последующим постепенным восстановлением анализируемого показателя с 47 в 2015 году до 50,4 в 2020 году. Данная тенденция примерно повторяется во всех федеральных округах, кроме Сибирского федерального округа, в котором наблюдается уменьшение рассматриваемого показателя с 52,1 в 2010 году (тогда данный показатель в округе был выше, чем средний по стране) до 49,2 в 2020 году. Лидерство по показателю обеспеченности врачами на 10 000 жителей сохраняет за собой Северо-Западный федеральный округ. Также выше среднероссийского значения данного показателя в Центральном и Дальневосточном федеральных округах, но на Дальнем Востоке наблюдается снижение рассматриваемого показателя с 55,8 в 2010 году до 54 в 2020 году.

В приведенной ниже таблице указано количество врачей и среднего медицинского персонала в Российской Федерации во временном интервале с 2005 по 2020 год.

**Количество врачей и специалистов среднего медицинского персонала в Российской Федерации (тыс. чел.)**

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество врачей всех специальностей, тыс. чел.	690,3	715,8	673,0	680,9	697,1	703,7	714,6	737,4
Из них количество врачей общей практики, тыс. чел.		9,9	9,9	9,8	11,6	12,2	12,0	11,22
Количество специалистов среднего медперсонала, тыс. чел.	1529,8	1508,7	1549,7	1537,9	1525,2	1491,4	1491,3	1490,5

*Источник: составлено авторами на основании данных официального сайта Росстата: URL: <https://rosstat.gov.ru/>*

Наблюдая тенденцию роста количества врачей, необходимо учитывать, что, согласно данным Росстата, наибольшее их увеличение произошло в Центральном федеральном округе – с 180,4 тысячи человек в 2015 году до 210,33 тысячи человек в 2020 году (на 16,85 %). В то же время в Сибирском федеральном округе наблюдается устойчивая тенденция уменьшения количества врачей. С 2014 по 2017 год их число постепенно уменьшилось с 99,7 до 93,6 тысячи человек, а с 2018 (после сокращения количества субъектов Российской Федерации в составе округа) по 2020 год с 84 до 83,6 тысячи человек.

Наибольший рост количества врачей наблюдался, например, в следующих субъектах Российской Федерации: Москва – с 68,64 тысячи человек в 2015 году до 88,5 тысячи человек в 2020 году (на 28,9 %); Московская область – с 27,78 тысячи человек в 2015 году до 35,82 тысячи человек в 2020 году (на 28,9 %); Санкт-Петербург – с 38,6 тысячи человек в 2015 году до 48,1 тысячи человек в 2020 году (на 24,6 %). В то же время в ряде субъектов Федерации количество врачей существенно сократилось за период с 2015 по 2020 год, например, в Томской области – с 6,6 до 5,7 тысячи человек (на 13,6 %); Республике Удмуртии – с 8,4 до 7,6 тысячи человек (на 9,5 %); Оренбургской области – с 9,9 до 9 тысячи человек (на 9,1 %); Псковской области – с 2,2 до 2 тысяч человек (на 9,1 %).

Отдельного внимания заслуживают статистические данные, свидетельствующие, что незначительный рост количества врачей общей практики (семейных врачей) в период с 2010 по 2018 год сменился тенденцией к уменьшению их числа в последующие годы. Доля врачей общей практики в общем количестве врачей в нашей стране в 2020 году не превышала 1,5 % (11,2 тыс. чел.). Также не может не вызывать настороженность нарастающая с 2015 года тенденция по уменьшению среднего медицинского персонала. За период с 2015 по 2020 год его число уменьшилось на 3,8 %.

Результаты проведенного анализа статистических и иных материалов в исследуемой сфере иллюстрируют недостаточную эффективность принимаемых мер при реализации кадровой политики в сфере охраны здоровья.

Ключевыми проблемами российского здравоохранения остаются:

- дефицит медицинских кадров в первичном звене системы здравоохранения, особенно в сельских и иных малочисленных населенных пунктах;
- существенный дисбаланс между обеспеченностью врачами и иными медицинскими работниками городских и сельских жителей.

В ходе исследования был проведен комплексный анализ федеральных и региональных нормативных правовых актов 15 субъектов Федерации по вопросам кадровой политики в первичном звене системы здравоохранения. Для полноты исследования и репрезентативности выборки были выделены субъекты Федерации в составе

каждого из федеральных округов нашей страны. Так, в Центральном федеральном округе были исследованы нормативные правовые акты Белгородской и Тамбовской областей; в Северо-Западном федеральном округе – Архангельской и Псковской областей; в Южном федеральном округе – Краснодарского края; в Северо-Кавказском федеральном округе – Ставропольского края и Республики Дагестан; в Приволжском федеральном округе – Республики Башкортостан и Нижегородской области; в Уральском федеральном округе – Свердловской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; в Сибирском федеральном округе – Алтайского и Красноярского краев; в Дальневосточном федеральном округе – Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края.

Результаты проведенного анализа мер социальной поддержки медицинских работников показали разноректорность и фрагментарность большинства применяемых механизмов, что, во-первых, снижает их результативность и контролируемость на практике, а во-вторых, существенно затрудняет оценку их эффективности в разных регионах. В качестве единственного положительного исключения были выделены федеральные программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер», которые с самого начала их действия были достаточно подробно регламентированы на федеральном уровне и получают финансирование из федерального бюджета. Остальные же проанализированные меры привлечения и удержания медицинских работников в первичном звене регионального здравоохранения в силу экономических и иных различий субъектов Российской Федерации часто имеют существенные отличия, что снижает их эффективность и может провоцировать неоправданную конкуренцию за медицинские кадры между регионами с последующим усугублением кадрового межрегионального дисбаланса.

Также в процессе исследования был проанализирован опыт пяти стран (Китай, Бразилии, Франции, Великобритании, Кубы) в области правового регулирования политики привлечения и удержания медицинских кадров в первичном звене их систем национального здравоохранения. Было отмечено, что практически во всех странах возникает проблема дефицита высококвалифицированных врачей в первичном звене национальных систем здравоохранения, для решения которой используются различные меры социальной и иной поддержки медицинских работников. По результатам исследования зарубежного опыта были конкретизированы правовые механизмы, применение которых в российском законодательстве может быть целесообразно в процессе модернизации первичного звена отечественного здравоохранения.

По результатам проведенного сравнительного анализа зарубежного и российского опыта развития службы семейной медицины (врачей общей практики) был сделан вывод о существенном отставании нашей страны в данном направлении от большинства стран с развитыми системами национального здравоохранения. При этом было обращено внимание на то, что многие страны, построившие в прошлом веке свои системы здравоохранения по образцу советской модели Семашко (например, Куба, Китай, восточноевропейские страны), успешно модернизируют их первичное звено, исходя из современных реалий, развивая службы семейных врачей (врачей общей практики).

Особое внимание в процессе проведения исследования было уделено анализу и разработке предложений, связанных с необходимостью ускоренного развития службы семейных врачей (врачей общей практики) в первичном звене отечественного здравоохранения. На основании зарубежного и отечественного опыта были разработаны предложения, в частности, по совершенствованию российского законодательства в части создания законодательной базы для развития службы семейной медицины, а также по включению нового федерального проекта «Развитие службы врачей общей практики (семейных врачей)» в состав национального проекта «Здравоохранение».

В процессе разработки предложений по совершенствованию российского законодательства была проведена классификация возможных механизмов в области привлечения и удержания медицинских кадров в первичном звене системы здраво-

охранения. В частности, в зависимости от цели предоставления были конкретизированы следующие виды материального стимулирования:

1) компенсационные (например, компенсация оплаты коммунальных услуг и иных затрат, связанных с жильем; оплата проезда и т. п.);

2) стимулирующие (например, оплата целевого обучения и выплата дополнительных стипендий; внеочередное предоставление мест детям медработников в дошкольных образовательных учреждениях и т. д.);

3) смешанные (например, единовременные выплаты в рамках федеральной программы «Земский доктор» и иных программ, поощряющих переезд и начало работы в отдаленных и малочисленных населенных пунктах, и т. д.).

По итогам проведенного исследования были разработаны предложения по совершенствованию законодательных актов Российской Федерации, регулирующих правовые механизмы кадрового обеспечения первичного звена российской системы здравоохранения.

Для организации конструктивного и детального обсуждения предлагаемых изменений в российском законодательстве они были разделены на следующие три направления.

Первое направление – совершенствование законодательных механизмов привлечения и удержания медицинских кадров в первичном звене системы здравоохранения, особенно в сельских и иных малочисленных населенных пунктах.

Были разработаны, в частности, следующие предложения по внесению изменений в федеральное законодательство:

1) регламентировать механизмы формирования субъектами Российской Федерации специализированных фондов служебных жилых помещений, предназначенных для передачи сельским и поселковым медицинским работникам, а также механизмы софинансирования данных мер социальной поддержки с применением субвенций и иных трансфертов из федерального бюджета региональным бюджетам.

Далее приведен примерный предлагаемый алгоритм формирования и функционирования в субъектах Российской Федерации специализированных фондов служебных жилых помещений, предназначенных для передачи медицинским работникам государственных медицинских организаций первичного звена системы здравоохранения, осуществляющим деятельность в сельских и иных малочисленных населенных пунктах;

2) унифицировать правила предоставления медработникам государственных и муниципальных медицинских организаций, работающим в сельских и иных малочисленных населенных пунктах, социальной поддержки в виде компенсации расходов на оплату коммунальных и иных затрат, связанных с жилыми помещениями, в которых проживают данные медработники и члены их семей;

3) закрепить в перечне, приведенном в части 1 статьи 72 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», дополнительные права медицинских работников в целях повышения их правового статуса и престижа профессии;

4) закрепить право на внеочередное предоставление мест детям медицинских работников государственных и муниципальных организаций первичного звена здравоохранения в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях, а также в летних оздоровительных лагерях;

5) унифицировать правила предоставления единовременного пособия членам семьи медработника в случае его гибели при выполнении профессионального долга или проведении научных исследований, либо связанных с данными факторами обстоятельств.

Второе направление – совершенствование законодательных механизмов социальной поддержки студентов и ординаторов, обучающихся по целевым договорам по медицинским специальностям, по которым существует кадровый дефицит





**Рис. 2. Алгоритм формирования и функционирования в субъектах Российской Федерации специализированных фондов служебных жилых помещений, предназначенных для передачи медицинским работникам**

*Источник: составлено авторами*

в первичном звене системы здравоохранения, особенно приехавших для обучения из сельских и иных малочисленных населенных пунктов, в том числе представителей коренных народов нашей страны, проживающих в малонаселенных районах.

Были разработаны предложения по регламентации на уровне федерального закона следующих мер социальной и иной поддержки заключивших договор о целевом обучении студентов-медиков и ординаторов, приехавших для обучения из сельских и иных малочисленных населенных пунктов:

- 1) установление в составе квоты приема на целевое обучение по медицинским специальностям, наиболее востребованным в первичном звене здравоохранения, особой доли мест, предназначенных для указанных выше обучающихся;
- 2) внеочередное предоставление им мест в общежитиях, а также ежемесячных социальных выплат (дополнительных стипендий).

Также в рамках данного направления было предложено:

- регламентировать меры поддержки медицинских вузов при создании ими филиалов в региональных центрах, в которых нет своих медвузов, а также в крупных районных центрах (например, на базе действующих медицинских организаций);
- дополнить статью 56 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» положениями в части особенностей заключения договора о целевом обучении по программам медицинского образования.

Третье направление – создание законодательной базы для развития службы семейной медицины.

В рамках данного направления были подготовлены предложения по внесению изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития службы семейной медицины.

## **Разработка предложений по нормативному правовому регулированию системы лекарственного страхования в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *С. С. Тростьянский, канд. экон. наук, генеральный директор ООО «Интеллектуальная аналитика».*

**Цель исследования:** разработка предложений по нормативному правовому регулированию системы лекарственного страхования, перспективы ее развития в системе здравоохранения Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Настоящее исследование посвящено анализу лучших практик лекарственного страхования в зарубежных странах, а также зарубежного и отечественного опыта правового регулирования отношений в сфере лекарственного страхования и разработке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Исследование зарубежных моделей лекарственного страхования показало, что наиболее эффективными условиями возмещения расходов обладает модель лекарственного страхования Германии, реализующая качественное лекарственное обеспечение во многом за счет относительно низкого уровня доплат за лекарственные препараты и возможности получения необходимых препаратов без оплаты его полной стоимости.

Также установлено, что найденные преимущества исследованных моделей лекарственного страхования не имеют зависимости от географического расположения стран и зависят только от внутреннего регулирования всей системы лекарственного страхования в частности и медицинского страхования в целом.

Так, между странами существуют различия в области выделения выгодоприобретателей и установления условий обеспечения лекарственного страхования. Например, во всех исследуемых странах, кроме США, медицинское страхование является обязательным и оформляется для каждого жителя. При этом взносы вносятся в фонды обязательного медицинского страхования либо за счет отчислений с работы, либо за счет социального обеспечения. В США только пенсионеры или жители с ограниченными возможностями могут получить страховку, оплачиваемую государством, в остальных случаях страховую программу необходимо приобретать самостоятельно или через работодателя. В Сингапуре для обеспечения услуг здравоохранения рабочее население выделяет определенный процент заработной платы на специализированные индивидуальные медицинские счета.

По результатам анализа мер правового регулирования лекарственного страхования зарубежных стран необходимо отметить, что в большинстве исследуемых стран регулирование вопросов лекарственного страхования осуществляется только на высшем уровне государственного управления, ключевые функции регулирования ценообразования и утверждения соответствующих перечней лекарственных препаратов не передаются в регионы.

При этом в каждой из проанализированных моделей обнаружены отдельные коллизии и проблемы правоприменения: недостатки законодательной техники изложения нормативных правовых актов (как, например, наличие дискретного толкования терминов, таких как «дополнительная терапевтическая эффективность» и т. п.).

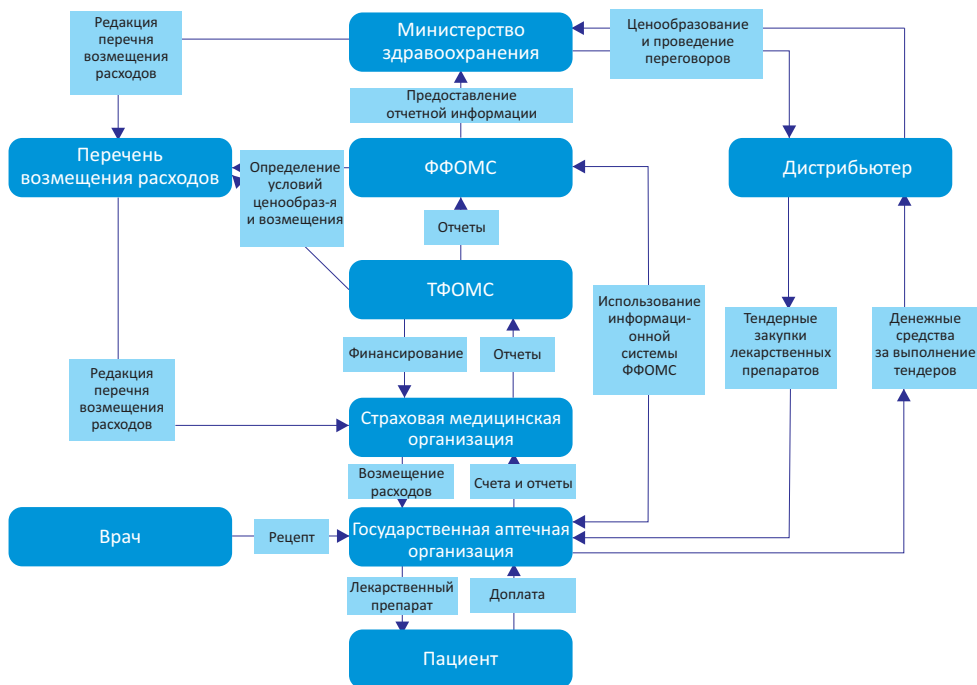
В рамках исследования отечественного опыта регулирования в области лекарственного страхования было установлено, что в Российской Федерации отсутству-

ет сложившаяся система лекарственного страхования как системы обеспечения бесплатными или льготными лекарствами пациентов, нуждающихся в амбулаторном лечении.

По результатам анализа действующего нормативного правового регулирования в сфере лекарственного обеспечения в Российской Федерации на федеральном уровне отсутствует единый и полностью исчерпывающий перечень категорий лиц, которые могут быть обеспечены бесплатными (льготными) лекарственными препаратами. В целом регулирование системы лекарственного обеспечения на федеральном уровне носит дисперсный характер, а регулирование на уровне субъектов Российской Федерации характеризуется разрозненностью и бессистемностью, что не позволяет обеспечить эффективную реализацию механизмов лекарственного обеспечения.

По итогам анализа судебной практики в сфере лекарственного обеспечения выявлено, что, несмотря на общий положительный тренд социальной политики государства, находящий свое отражение в судебных решениях, большинством из которых требования граждан удовлетворяются, значительное количество судебных споров также свидетельствует о неэффективной реализации существующего механизма лекарственного обеспечения и имеющихся проблемах нормативного правового регулирования.

По результатам исследования различных моделей лекарственного страхования в зарубежных странах, а также зарубежного и отечественного опыта правового регулирования отношений в сфере лекарственного страхования была разработана модель лекарственного страхования и сформулированы основные предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования системы лекарственного страхования.



**Рис. 1. Блок-схема регулирования модели лекарственного страхования в Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*

Согласно предлагаемой модели, Министерство здравоохранения Российской Федерации станет основным регулирующим органом системы лекарственного страхования. В силу того, что данная модель системы лекарственного страхования предлагается для внедрения в общий контур системы обязательного медицинского страхования, основные процессы межведомственного взаимодействия между участниками новой системы не потребуются выстраивать заново.

Министерство здравоохранения Российской Федерации обеспечивает регулирование ценообразования лекарственных средств, утверждает перечень возмещения расходов (на базе Перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов), принимает и анализирует итоговую отчетную информацию от Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС).

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования на основании обработанной отчетной информации и показаний, полученных из информационной системы ФФОМС, определяют условия осуществления ценообразования и возмещения расходов.

В рамках предлагаемой модели лекарственного страхования лекарственные препараты будут отпускаться пациентам путем реализации через государственные аптечные организации, закупки основных лекарственных препаратов производятся государственными аптечными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации о закупках.

Непосредственное возмещение расходов на лекарственные препараты после реализации препарата производится страховой медицинской организацией.

Стоит отметить, что внедрение вышеуказанной модели предполагает оптимизацию существующего регулирования и расширение соответствующих полномочий государственных органов.

Кроме того, необходимо также отметить, что в рамках предложенной модели лекарственного страхования понятия лекарственного страхования и лекарственного обеспечения де-факто становятся синонимичны по своему содержанию. Соответственно, скоординированные процессы по выработке решений для новой системы лекарственного страхования, работа по разработке соответствующих подзаконных актов также должны распространяться и на уже действующую систему льготного лекарственного обеспечения, что позволит решить многие проблемы правоприменения в данной сфере, выявленные в рамках настоящего исследования.

## **Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев**

**Руководитель исследования:** *С. Э. Несмеянова, д-р юрид. наук, профессор, эксперт некоммерческой организации «Уральский фонд поддержки правосудия и частного права «Паритет».*

**Цель исследования:** анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев.

**Ключевые результаты исследования.** По данным Агентства ООН по правам беженцев, на октябрь 2022 года почти 3 миллиона вынужденных мигрантов пересекли границу с Россией, при этом на 2022 год в стране зафиксировано минимальное количество лиц, получивших статус беженца. Несмотря на массовый поток лиц, пересекших границу Российской Федерации, лишь малая часть из них получила статус беженца или лица, ищущего временное убежище. Подавляющее большинство прибывших лиц адаптировались на территории со статусами: иностранный гражданин, гражданин Российской Федерации, апатрид, лицо, прибывшее с определенной территории, эвакуированный, получивший разрешение на временное проживание и так далее.

Такое различие в статусе лиц на практике неминуемо оказывает влияние на оказываемые меры государственной поддержки, которые по своей сути соответствуют стратегическим национальным интересам и приоритетам Российской Федерации, международным стандартам в данной сфере, а также учитывают глобальные вызовы и тенденции в сфере внешней политики Российской Федерации.

В частности, регулирование механизма поддержки лиц, получивших в России временное убежище, в отличие от статуса беженца не предполагает расширенных социальных гарантий. На указанных субъектов распространяется правовой режим лиц, обратившихся с ходатайством о предоставлении статуса беженца (за исключением права на получение денежного пособия). Однако эти ограничительные меры не всегда отвечают фактическому статусу этих лиц с учетом того, что срок их пребывания в России может быть достаточно длительным. По этой причине необходимо разработать в отношении данных лиц отдельный перечень мер поддержки.

Другой критичной проблемой в данной сфере является неопределенность терминологии, в результате чего возникает непрозрачность процедуры определения статуса и возможность усмотрения должностных лиц; объем социальной поддержки разнится в зависимости от предоставленного статуса; возникает фрагментарность норм, регулирующих состав мер поддержки беженцев и вынужденных переселенцев, и методов их реализации.

Выводы, приведенные в исследовании, основаны на изучении законодательства и правоприменительной практики в ряде зарубежных государств, которые реализуют кардинально различные стратегии в области приема, поддержки и интеграции беженцев и вынужденных переселенцев. Такая вариация объясняется различием задач, которые ставят перед собой соответствующие государства в спектре от достаточно открытой политики приема и создания разветвленной системы мер социальной поддержки до стремления свести поток гуманитарных мигрантов к минимуму, а также ценностными установками, легитимирующими политику приема, и ресурсами, которые могут быть направлены на поддержку прибывающих.

**Виды социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев в зарубежных странах**

<b>Социальные меры поддержки</b>	<b>Австрия</b>	<b>ФРГ</b>	<b>Франция</b>	<b>Польша</b>	<b>Венгрия</b>	<b>КНР</b>	<b>США</b>
Размещение	+	+	+	+	+	-	+
Оплата коммунальных услуг	+	+	+	-	-	-	-
Средства на личные нужды	-	+	-	-	-	-	-
Мед. помощь	+	+	+	+	+	-	+
Трудоустройство	+	+	+	+	+	-	+
Языковые курсы, профориентация	+	+	+	+	-	-	+
Пособие для безработных	+	+	+	+		-	+
Образование для детей	+	+	+	+	+	-	+
Спецсоцпомощь при наличии детей	+	+	+	+	-	-	+

*Источник: составлено авторами*

Из всех рассмотренных юрисдикций единственным государством, которое не гарантирует социальную поддержку беженцев и вынужденных переселенцев, является Китай. Большинство европейских государств предусматривает возможность социальной поддержки беженцев и интеграции части лиц, принадлежащих к этой категории. Наиболее дружественная политика зафиксирована в ФРГ и Франции. В то же время страны Восточной Европы (Венгрия и Польша) демонстрируют ограничительный подход в правовом регулировании социальной поддержки исследуемой категории лиц. Политика направлена на снижение социально-экономической привлекательности прибытия лиц в государство, что выражается в небольших размерах социальной помощи, а также в жестком контроле собственных финансовых возможностей лиц, ищущих убежище, или лиц, которым предоставлена защита. Сильной стороной политики США является индивидуализация социальной поддержки в связи с заключением интеграционного договора, в котором описываются меры поддержки государства, с одной стороны, и обязанности беженца – с другой. Преимуществом данного подхода является понимание бенефициаром мер поддержки, на которые он может рассчитывать, а также использование концепции «одного окна», исключающего необходимость обращения в разные органы власти для получения мер социальной поддержки.

Особое внимание заслуживает анализ интеграционной политики европейских государств в отношении гуманитарных мигрантов в условиях существенного притока беженцев, потребности в отвлечении значимых ресурсов на их прием и необходимости поиска баланса между гуманистическими ценностями предоставления убежища и конфликтующими интересами принимающих сообществ. Такая политика предполагает не только предоставление социальной помощи и поддержки, но и обязанность мигранта перед принимающим сообществом в отношении скорейшего начала регулярной трудовой деятельности, развития языковых и трудовых компетенций, медицинского обследования, соблюдения правовых и социальных норм принимающего сообщества. К основным параметрам успешной интеграционной политики можно отнести: высокий уровень дифференциации и адресности; раз-

нообразии треков для различных категорий гуманитарных мигрантов; ориентацию на достижение самодостаточности и независимости беженцев от системы социальной помощи; равенство трудовых и социальных прав и гарантий граждан и вынужденных мигрантов.

При этом особую роль играет поселенческая политика, направленная на максимальную дисперсию групп беженцев, особенно если данные группы рассматриваются как культурно отличные. Совокупность подобных мер способствует выявлению тех лиц, кто действительно нуждается в убежище по гуманитарным причинам, что снижает административную нагрузку на профильные службы. Более того, это позволяет избежать накопления социального недовольства граждан принимающего сообщества.

При этом эффективность выполнения задачи социальной интеграции будет существенно выше при активном вовлечении в этот процесс институтов гражданского общества. Ввиду того, что сегодня конкретные механизмы вовлечения гражданского общества в процессы выработки и принятия решений в сфере миграционной политики отсутствуют, необходимо разработать такие механизмы. Например, могут быть созданы координационные центры или советы (на региональном или межрегиональном уровнях), которые оказывают методическую поддержку институтам гражданского общества и содействуют их диалогу с органами публичной власти.

Действующие меры поддержки беженцев и вынужденных переселенцев нуждаются в совершенствовании. Рассматриваются как допустимые и целесообразные следующие предложения:

- расширение мер, направленных на выявление и поддержку талантливой молодежи, молодых ученых и специалистов среди переселенцев;
- расширение возможностей направления переселенцев (их детей) для получения образования в сферах, представляющих собой приоритетные направления научно-технологического развития Российской Федерации;
- установление специальных мер социальной поддержки наиболее уязвимых категорий переселенцев;
- расширение мер, направленных на создание условий для занятия переселенцами физической культурой и спортом;
- закрепление новых мер, направленных на обеспечение жизнедеятельности («вещевая» помощь, устойчивая телефонная связь), поддержку несовершеннолетних лиц (психолого-педагогическая помощь, обучение).

На основе анализа закрепленных на федеральном уровне мер социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев и порядка их предоставления, теоретических исследований в данной сфере, зарубежных практик разработаны рекомендации по системному совершенствованию российского законодательства.

## Совершенствование законодательного обеспечения государственной миграционной политики и прав соотечественников

**Руководитель исследования:** *А. Б. Козырева, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения государственной миграционной политики и прав соотечественников.

**Ключевые результаты исследования.** Совершенствование миграционной политики в отношении соотечественников за рубежом в части реализации их права на возвращение (репатриацию) в Россию является одной из важнейших задач настоящего времени. В ходе исследования были сформулированы новые концепции и понятия государственной миграционной политики, выявлены актуальные тенденции миграционных процессов в России и за рубежом и наиболее эффективные практики для отечественной миграционной политики. По результатам проведенного анализа разработаны следующие предложения по законодательному обеспечению государственной политики адаптации и интеграции мигрантов:

1. Необходимо систематизировать имеющуюся нормативную правовую базу и разработать на федеральном уровне закон, который охватит своим правовым регулированием вопросы порядка иммиграции, интеграции и адаптации. А именно, что понимается в России под иммиграцией, интеграцией и адаптацией, каков порядок въезда и выезда, вопросы и порядок пребывания, порядок правовой защиты иммигрантов, законность перемещений, права и обязанности органов, права и обязанности иммигрантов.

2. Необходимо проводить соответствующую государственную политику, направленную на максимально возможную адаптацию мигрантов к социокультурным особенностям российского общества.

3. В данном федеральном законе важно прописать принципы иммиграции, интеграции и адаптации с учетом действующей стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Данные принципы должны стать руководящими началами иммиграционных, интеграционных и адаптационных отношений в современной России. За их основу можно взять уже предложенные в 2014 году ФМС России принципы в проекте федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», дополнив их принципом умеренной ассимиляции в случае совершения иммигрантом действий деструктивного характера в отношении национальной безопасности Российской Федерации – «уважение иммигрантом фундаментальных норм и ценностей российской культуры без потери собственной идентичности».

4. Исполнение принципов иммиграции, интеграции и адаптации должно быть обеспечено договором интеграции, приема и адаптации, в котором обязанностью иммигранта будет являться исполнение данных принципов и запрет на совершение действий деструктивного характера в отношении национальной безопасности России.

5. Под действиями деструктивного характера в отношении национальной безопасности Российской Федерации можно рассматривать действия иммигрантов, направленные на дестабилизацию общественного сознания в отношении уважения достоинства русского народа, необходимости чтить и прумножать российские тра-



диции, культуру, духовно-нравственные ценности, тем самым потенциально наносящие ущерб национальной безопасности Российской Федерации.

6. Необходимо в целях защиты национальной безопасности прописать и раскрыть на уровне предлагаемого федерального закона категорию «действия деструктивного характера в отношении национальной безопасности Российской Федерации». Совершение данных действий может стать основанием для принятия решения контрольно-надзорного органа об аннулировании квалификационного экзамена по русскому языку, истории и культуре и повторной пересдаче, а также внедрить требование об обязательном вкладе в развитие русской национальной культуры во исполнение принципа умеренной ассимиляции.

7. Для более оперативного отслеживания такого вклада в развитие национальной русской культуры и контроля в целом за иммигрантом целесообразно внедрить цифровой паспорт иммигранта, обязательным элементом которого может стать договор интеграции, приема и адаптации, цель которого – дисциплинировать иммигранта и возложить ответственность по адаптации не только на само государство, которое оказывает услуги по социальной и культурной адаптации, но и на самого иммигранта, что минимизирует финансовые затраты государства по адаптационным мероприятиям, например, затраты на деятельность центров адаптации.

8. Необходимо создать полноценную структуру в системе управления с подчинением нижестоящих ведомств вышестоящему, например, передав данную сферу иммиграции, интеграции и адаптации Министерству иммиграции, интеграции и адаптации Российской Федерации, которое будет осуществлять выработку политики и нормативное правовое регулирование в данной сфере, контроль и надзор в свою очередь целесообразно поручить Службе по делам иммиграции, интеграции и адаптации Российской Федерации, а также его территориальным органам, которые будут осуществлять постоянное и систематическое наблюдение за соблюдением иммигрантами порядка интеграции и адаптации, проводить контроль и надзор за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, в том числе условий договора интеграции, приема и адаптации, а в случае нарушений условий такого договора принимать решение о блокировке цифрового паспорта иммигранта до принятия им мер по внесению вклада в развитие национальной безопасности и в целом возбуждать административное производство в случае нарушений иммигрантами КоАП РФ. Вопросы оказания государственных услуг в сфере иммиграции оставить за существующим Федеральным агентством по делам национальностей, которое будет подчиняться Министерству иммиграции, интеграции и адаптации, а также Правительству Российской Федерации.

Принимая во внимание стремительное изменение мировой геополитической обстановки, признавая первоочередную роль государства в вопросе обеспечения благополучия его граждан и сбережения народа, полагается возможным рекомендовать при дальнейшей реализации государственной политики в сфере обеспечения права соотечественников, проживающих за рубежом, на возвращение в Россию:

1. Рассмотреть закрепление в Конституции Российской Федерации возможности субъектам Российской Федерации осуществлять в совместном ведении с Российской Федерацией мероприятий в отношении соотечественников. Предлагается расширить полномочия Уполномоченного по правам человека, который имел бы возможность оказывать реальное влияние на обеспечение защиты прав и законных интересов соотечественников, проживающих за рубежом.

2. Обеспечить принятие Госпрограмме репатриационного характера посредством ухода от односторонней направленности в пользу обеспечения трудовыми ресурсами регионов, как это в настоящий момент характерно для мероприятий по реализации национальной миграционной политики. Внести в Госпрограмму содержательные изменения, направленные на восполнение демографического потен-

циала России, сбережение ее народа в соответствии с основными приоритетами национальной безопасности.

3. Интенсифицировать процедуры цифровизации органов миграции, а также иных государственных органов, так или иначе связанных с обеспечением добровольного возвращения соотечественников из-за рубежа. Инициировать внедрение мобильных веб-приложений для оптимизации транзакционных издержек при обмене данными в ходе бюрократических процедур, связанных с обеспечением прав переселенцев-соотечественников.

4. Перераспределить зоны ответственности с тем, чтобы большая часть функций была возложена на федеральный центр с одновременным упразднением практики делегирования субъектам Российской Федерации полномочий самостоятельно устанавливать требования к участникам программы и вводить иные ограничения, например, по возрастным категориям, по профессиональным компетенциям, опыту работы, уровню образования, если такие ограничения прямо не вытекают из Госпрограммы.

5. Пересмотреть подход, согласно которому для приобретения гражданства Российской Федерации необходимо наличие регистрации по месту жительства, так, чтобы постановка на миграционный учет с периодическим подтверждением своего присутствия в регионе пребывания стали необходимым и достаточным основанием для предоставления гражданства. В данном случае допустимо введение определенных требований, связанных, например, с возможностью такой упрощенной процедуры за счет верификации своего профиля в специальном веб-приложении.

6. Рассмотреть вопрос отмены для переселенцев-соотечественников разрешения на временное проживание в России, так как требование к наличию указанного разрешения носит характер излишнего административного барьера.

7. Рассмотреть возможность исключения из Госпрограммы положений, в соответствии с которыми устанавливается ограничение на выезд из субъекта Российской Федерации в отношении лица, являющегося участником Госпрограммы. Ограничить в случаях, установленных нормативными правовыми актами, взыскание затрат только теми, кто связан с выплатой подъемных, а также с компенсацией транспортных расходов.

8. Развить систему улучшения социально-экономических условий для прибывающих соотечественников, в частности, предпринять меры по улучшению их жилищных условий, в том числе посредством предоставления субсидий на приобретение жилья, государственного софинансирования ипотечных программ и т. д.

9. Расширить арсенал инструментов информирования соотечественников за рубежом, в том числе обеспечить применение веб-приложений, мессенджеров, видеохостингов и стриминг-сервисов. Отойти от забюрократизированных процедур консультирования соотечественников за рубежом уполномоченными на то органами.

10. Предпринять меры к улучшению положения предпринимателей, планирующих переехать в Россию для целей капиталовложений в инфраструктуру.

11. С целью снижения интенсивности процесса «утечки мозгов», особенно на фоне открытого призыва недружественных стран принять российских студентов в качестве своих граждан с последующей реализацией полученных в России знаний за рубежом, создать отдельную программу по привлечению студентов-соотечественников, окончивших зарубежные высшие учебные заведения.

12. Установить предельный срок утверждения региональных программ оказания содействия по добровольному возврату соотечественников в целях исключения волокиты в аппаратах.

13. Ввести в действующее законодательство положения, в соответствии с которыми лицо, не владеющее русским языком либо языком народов России, не может получить статус соотечественника.

14. Ввести систему учета и отслеживания дальнейшей судьбы лиц, получивших гражданство в результате участия в Госпрограмме, использующую современные достижения телекоммуникации.

15. Рассмотреть вопрос создания отдельного органа исполнительной власти, отвечающего за миграционную политику.

16. С учетом постоянно растущего числа нарушений прав соотечественников за рубежом представляется целесообразным законодательное введение должности Уполномоченного по правам соотечественников за рубежом как ключевого звена в системе органов, в чью компетенцию входит защита прав соотечественников.

17. Повышению информационной обеспеченности и доступности правовой поддержки соотечественников, проживающих за рубежом и подвергшихся дискриминации в странах проживания, будет способствовать активное применение цифровых технологий, в частности, создание публичного интернет-портала данных о правовом положении соотечественников за рубежом, содержащего информацию о нарушениях прав соотечественников (карта нарушений прав соотечественников за рубежом) и т. д.

18. Разработка новых и совершенствование действующих нормативных правовых актов в сфере содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников нацелено на формирование новой (инновационной) модели репатриации соотечественников, отличающейся гибкостью и адаптивностью процессов правового воздействия на общественные отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере.

19. Уровень подзаконного нормативно-правового регулирования вопросов репатриации представлен в основном документами программного стратегического характера, действующими в рамках общего правового режима. Однако в настоящее время в законодательстве Российской Федерации по-прежнему не закреплены особые условия реализации программ репатриации соотечественников в рамках специального и экстраординарного правовых режимов. Внесение соответствующих изменений позволит дифференцировать программы репатриации соотечественников и их правовой статус в зависимости от распространения конкретного правового режима на определенной территории.

## ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ САМОРЕАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ ТАЛАНТОВ

**Экспертно-аналитическое исследование профессионализации  
и социализации молодежи в новых социально-экономических условиях.  
Выработка рекомендаций по законодательному обеспечению**

**Руководитель исследования:** *М. В. Полевая, д-р экон. наук, доцент, руководитель Департамента психологии и развития человеческого капитала факультета социальных наук и массовых коммуникаций ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

**Цель исследования:** разработка и систематизация правовых инструментов профессионализации и социализации возрастной группы 14–35 лет в новых социально-экономических условиях.

**Ключевые результаты исследования.** Сегодня очень остро стоит проблема формирования новых подходов к проведению профориентационной работы с молодежью для подготовки квалифицированных кадров с тем, чтобы организации могли восполнить потребности в профессиональных кадрах.

В инновационных секторах российской экономики доля категории «молодежь» превышает 70 %. В отдельных категориях (ИТ) доля 14–35 равна 87 % на начало 2022 года. Проблемы социализации и активные миграционные процессы не способствуют увеличению рождаемости, заложенному в среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 года.

Численность выпускников 2018–2020 годов, у которых основная работа связана с полученной специальностью, представлена на рисунке 1. У достаточно большого количества специалистов основная работа не связана с полученным образованием (в некоторых направлениях до 57,1 %). Это в первую очередь показывает уровень профессионализации молодежи на этапе выбора профессии и направления получения профессионального образования.

Полагаем необходимым принятие федерального закона о профессиональной ориентации, который будет устанавливать правовые, организационные и экономические основы организации профессиональной ориентации в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере профессиональной ориентации, общие правила функционирования системы профессиональной ориентации и осуществления деятельности по профессиональной ориентации, определять правовое положение участников отношений в сфере профессиональной ориентации. Предметом регулирования данного федерального закона будут общественные отношения, возникающие в сфере профессиональной ориентации граждан в целях обеспечения социальных гарантий в сфере свободного выбора профессии, формы занятости и путей самореализации личности, максимального раскрытия их способностей к трудовой деятельности, развития карьеры, а также обеспечения кадровым потенциалом стратегических отраслей в экономике Российской Федерации.

Важным элементом социализации молодежи является семейное благополучие. По данным Росстата, доля семей, имеющих детей до 16–18 лет, которым денег хватает на еду и одежду, но не хватает на покупку товаров длительного пользования, в 2011 году составляла 44,5 %, а в 2021 году уже 48,4 %. Уровень безработицы женщин в возрасте 20–49 лет, имеющих детей дошкольного возраста (0–6 лет), в 2021 году составил 6,5 %. Число молодых семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, на конец 2021 года составило 258 563 семьи. Государство старается активно поддерживать молодые семьи, однако этого недостаточно. В плане обеспечения доступным и комфортным жильем предлагается ввести определенный срок, в течение которого должна быть оказана мера социальной поддержки молодой семье. Этот срок не может превышать три года, однако в некоторых случаях он может быть продлен до пяти лет вследствие индивидуальной ситуации семьи. Такие положения должны быть отражены в региональных нормативных актах. Ввиду этого можно внести особый вид регулярной социальной выплаты, которую молодые семьи, получившие статус «нуждающихся в улучшении жилищных условий», смогут направить на аренду жилого помещения. Значительно усилить эффективность реализации механизма социальной выплаты, используемой на аренду жилья, помогут цифровые инструменты. Предлагается разработать специальный электронный сервис с мобильным приложением для осуществления быстрой и удобной регистрации такого договора.

Одним из направлений социализации молодежи является вовлечение этой группы населения в добровольческую (волонтерскую) деятельность, представляющую важное социальное значение для общества. В 2021 году в Российской Федерации официально зарегистрировано около 3 млн волонтеров, а с учетом до-



**Рис. 1. Численность выпускников 2018–2020 гг., у которых основная работа связана с полученной специальностью**

*Источник: составлено авторами*

бровольцев некоммерческих организаций и вузов общая численность составляет более 7,5 млн человек.

Также существенное значение для социализации молодежи имеет ее вовлеченность в поддержку здорового образа жизни, одним из элементов которого является спорт. В данном вопросе успешно реализуется государственная программа «Развитие физической культуры и спорта». В 2021 году более 62 млн человек систематически занимались физической культурой и спортом. За 2019–2021 годы в России каждый год на регулярной основе проходило около 13,5 тыс. официальных спортивных и физкультурных мероприятий. Наиболее массовые из них – «Все-российская спартакиада», «Всероссийские спортивные соревнования школьников» (в том числе «Президентские состязания» и «Президентские спортивные игры») – реализуются в общероссийском масштабе. Законодательство в области физической культуры и спорта предлагается дополнить положениями, касающимися предоставления льгот и субсидий молодежи, с целью повышения доступности занятий физкультурой и спортом. Предлагается создать молодежные советы по вопросам физической культуры и спорта как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это позволит выявить наиболее востребованные направления в спорте среди молодых граждан, а также решить круг проблем, препятствующих занятию спортом.

Немаловажным для социализации молодежи является состояние городской среды. В настоящий момент в Российской Федерации реализуется ряд приоритетных национальных проектов, среди которых «Жилье и городская среда», в рамках которого реализуются инициативы: «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Формирование комфортной городской среды», «Ипотека» и др. Предлагается улучшить коммуникации между населением и органами власти на местах, обеспечить максимальную информированность населения за счет более активного вовлечения молодежи: через учащиеся школ, колледжей, вузов доносить информацию о проблемах благоустройства территории, информировать о проведении мероприятий и т. д. В части совершенствования федерального законодательства предлагается внести предложения об уточнении категории граждан, которые могут принимать участие в общественных обсуждениях или публичных слушаниях, с учетом их возраста, профессии, социального статуса и т. д. Предлагается организовать мониторинг занятости квартир и информировать собственников перенаселенных квартир о возможностях улучшения жилищных условий.

В рамках миграционной политики иностранные государства активно предлагают программы привлечения людей возрастной группы до 35 лет в стратегические секторы экономики. Многие страны предлагают упрощенную миграционную процедуру, методы налогового стимулирования, дополнительные механизмы социализации, обучения и адаптации, в том числе для граждан Российской Федерации. Необходима модернизация национального законодательства по вопросам образовательной и трудовой миграции. В области миграционной политики в сфере образования необходимо ликвидировать негативные тенденции и факторы, которые препятствуют развитию образовательной миграции, так как этот вид миграции может оказать положительное влияние на развитие российского государства в целом, а также повышения его статуса и авторитета на международном уровне.

Как и любой социальный процесс, профессионализация не может протекать без процессов социализации, влияния общества, тех или иных норм и ценностей, социально-экономических явлений и преобразований. Государство, формируя, утверждая и закрепляя ценности, определяет желательное для него общее направление жизнедеятельности людей, ориентирует их действия и взаимодействие в определенное русло. Ценностно-нормативный механизм регуляции социальной жизни отражает характер взаимоотношений общества и человека, формы соотношения общества и государства.

## **Сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов и ремесел народов Российской Федерации: законодательный аспект**

**Руководитель исследования:** *А. Л. Сафонов, д-р экон. наук, профессор, заместитель директора Института региональной экономики и межбюджетных отношений ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части сохранения, возрождения и развития народных художественных промыслов и ремесел народов Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В Российской Федерации существует развитая система государственной поддержки сохранения и развития народных художественных промыслов (далее – НХП). Данная поддержка состоит из правовых и экономических мер. Оказание поддержки осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Основные меры поддержки реализуются за счет федерального и региональных бюджетов. Муниципальная поддержка имеет ограниченный характер в силу отсутствия достаточных средств, поскольку народные промыслы сосредоточены в городских поселениях, относящихся к субъектам с относительно развитой экономикой.

По состоянию на 2021 год отрасль народных художественных промыслов Российской Федерации насчитывает 190 народов и народностей, 3524 места традиционного бытования и 967 географически уникальных мест традиционного бытования. Кроме того, в России функционируют 496 предприятий народных промыслов, 346 индивидуальных предпринимателей и более 15 тысяч работников на предприятиях народных художественных промыслов. Из них 86 организаций включены в федеральный перечень предприятий народных художественных промыслов, в которых числятся около 5 тысяч работников. Объем производства изделий предприятиями федерального перечня за 2021 год составил 3,3 млрд рублей.

Объем государственной поддержки отрасли в 2021 году составил 1,2 млрд рублей. Наибольший объем финансирования мер государственной поддержки отрасли выделен из федерального бюджета (50,1 %), при этом из региональных бюджетов направляется лишь 9,2 % средств.

За период 2017–2021 годов общая среднесписочная численность работников организаций народных художественных промыслов сократилась на 1084 чел. (на 14,1 %, с 7694 до 6610 чел.).

Анализ выявил следующие пробелы в правовом регулировании:

– на сегодняшний день в Федеральном законе от 06.01.1997 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) «О народных художественных промыслах» не зафиксировано прямых норм, которые формируют перечень обязательных к применению льгот и стимулов по поддержке народных художественных промыслов на систематической основе (средства выделяются отдельными решениями Правительства Российской Федерации);

– нет норм, регулирующих оказание содействия деятельности ремесленников, работающих индивидуально;

– не учтены возможности развития традиций народных художественных промыслов за пределами исконных мест зарождения промыслов;

– нет комплексного программного регулирования деятельности в этой сфере;

– не учитывается необходимость использования новых технологий развития народных художественных промыслов в области продвижения товаров на современные конкурентные рынки сбыта;

– не учитывается специфика профессиональной подготовки в рамках индивидуального и семейного обучения;

– полномочия по реализации мер государственной поддержки на федеральном уровне распределены между различными федеральными органами исполнительной власти (Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральное агентство по делам национальностей, Министерство финансов Российской Федерации), что приводит к отсутствию координации в реализации данной политики.

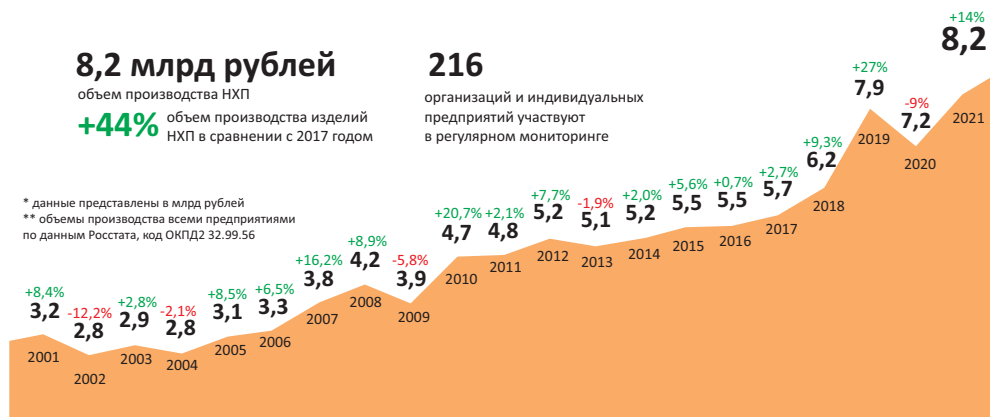
Таким образом, основными проблемами государственной поддержки народных промыслов в России выступают ограниченность субъектов поддержки и риск ее монополизации, сложности процедур выделения субсидий и ограничение территории их использования местами традиционного бытования промыслов, сложности технологизации и автоматизации производства изделий народных промыслов и его кадрового обеспечения, а также несовершенство системы сбыта этих изделий и защиты рынка их сбыта от контрафактной продукции.

Также отсутствует единая федеральная стратегия развития отрасли народных промыслов.

Анализ региональной практики формирования законодательства в сфере сохранения, возрождения и поддержки отрасли народных художественных промыслов показал, что данная практика широко распространена среди субъектов Российской Федерации. По результатам проведенного анализа региональной нормативной правовой базы выделены следующие наиболее распространенные меры государственной поддержки отрасли народных художественных промыслов:

– налоговая поддержка субъектов отрасли (предоставление налоговых льгот или полное освобождение от уплаты налогов субъектами народных художественных промыслов);

– финансовая поддержка (предоставление субсидий, льгот и иной финансовой помощи субъектам народных художественных промыслов, а также инвестиционная поддержка предприятий народных художественных промыслов и ремесел).



**Рис. 1. Объем производства изделий народных художественных промыслов с 2001 по 2021 год, млрд рублей**

Источник: <https://промыслы.рф/html/view/3>



Выявлены пробелы законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего отрасль народных художественных промыслов и ремесел народов Российской Федерации, которые свидетельствуют о несовершенстве системы сохранения, возрождения и поддержки народных художественных промыслов и субъектов данной отрасли.

Особое место среди выявленных проблем, с которыми сталкиваются предприятия анализируемой отрасли, занимают следующие проблемы:

- недостаток и техническое несовершенство материальной базы,
- финансовые трудности предприятий (низкий уровень рентабельности или отсутствие прибыли).

В связи с этим возникает ряд иных проблем:

- низкая конкурентоспособность товаров НХП;
- низкий уровень маркетинговой деятельности, в том числе системы информирования населения регионов об имеющихся промыслах и ремеслах на территории субъектов Российской Федерации.

Также не менее важной является проблема кадрового и профессионального дефицита, сокращения занятости в сфере народных художественных промыслов.

В рамках исследования был проведен специальный опрос организаций, занимающихся производством изделий народных художественных промыслов и оказанием услуг в этой сфере. На основе анализа полученных ответов были определены наиболее эффективные меры господдержки (с точки зрения пользователей):

- предоставление субсидий на возмещение расходов за потребленную электрическую энергию;

- на возмещение расходов за потребленный природный газ;

- на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях для закупки сырья, материалов, оборудования и запасных частей;

- на возмещение части затрат на организацию работ по продвижению товаров на рынок (участие в ответственных и международных фестивалях, выставках, ярмарках и изготовление рекламной продукции), на возмещение расходов на сырье и материалы.

Среди ключевых результатов исследования важно отметить практически полное отсутствие правового регулирования в муниципальных образованиях Российской Федерации отрасли народных художественных промыслов и ремесел народов Российской Федерации, в том числе мер ее поддержки.

В рамках анализа международной практики удалось выделить следующие основные подходы, применяемые на различных уровнях управления:

1. Институциональный/политический уровень: разработка стратегий развития для малых местных предприятий в культурном секторе; проведение информационных кампаний о ремесленных мероприятиях; участие и поддержка органов государственной власти в организации и проведении ремесленных мероприятий; развитие институтов и организаций по продвижению экспорта; обеспечение предприятий народных художественных промыслов и ремесленников объектами базовой инфраструктуры; расширение представленности отрасли народных художественных промыслов в стратегических документах федерального и регионального уровня; проведение информационных кампаний о возможностях обучения в сфере народных художественных промыслов (особенно для сельского населения); создание ремесленных бюро и выставочных залов для установления связей и содействия формированию альянсов между мастерами и ремесленниками; создание сетевых форм взаимодействия для малых предпринимателей; создание ремесленных советов в рамках интеграции мастеров одинаковых или идентичных ремесел; обеспечение образовательного сотрудничества между организациями и предприятиями народных художественных промыслов и художественными школами.

2. Местный уровень/уровень наращивания потенциала: создание центров ремесел и промыслов в рамках расширения системы обучения ремеслам; поощрение и поддержка реализации программ обучения ремеслам для детей в возрасте до 14 лет; содействие проведению обучающих семинаров по дизайну; создание учебных центров, в которых мастера-инструкторы могут обучать начинающих представителей народных художественных промыслов и способствовать процессу развития ремесел; содействие проведению обучения ремесленников и представителей народных художественных промыслов методам маркетинга; создание и развитие ремесленных районов, направленных на повышение производительности отрасли в регионе/муниципальном образовании; содействие формированию сетей кооперации между малыми предпринимателями в отрасли; развитие ассоциаций с крупными предприятиями в целях обеспечения представителей народных художественных промыслов необходимыми ресурсами и материалами.

Анализ показал необходимость внедрения в практику поддержки сохранения и развития народных художественных промыслов современных технологий, которые отражают весь жизненный цикл изделий и особенности формирования спроса на товары и услуги.

Предложены три модели технологий:

1. Экономическая технология снижения себестоимости и поддержания конкурентных цен. Основные задачи: минимизация налогообложения производителей изделий; сокращение расходов на приобретение оборудования и сырья; сокращение расходов на подготовку кадров; сокращение расходов на продвижение товаров до потребителя.

2. Технология формирования потребности в изделиях и услугах народных художественных промыслов.

3. Психологическая технология (формирование условий для восприятия изделий народных художественных промыслов как эксклюзивных).

В ходе совершенствования законодательства о народных художественных промыслах предлагается расширить понятие и механизмы возможной государственной поддержки организаций народных художественных промыслов для охвата ими всех производителей соответствующих изделий (включая юридических и физических лиц), ввести статус территорий в качестве художественно-промысловых особых экономических зон, рассмотреть вопрос о возможности введения промыслового налога, создать реестр изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства и федеральный экспертный совет по народным промыслам. Также необходимо зафиксировать в основном законе перечень льгот, которые должны предоставляться на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

## **Разработка антикризисных мер нормативного правового характера для минимизации ущерба от международной изоляции в науке и высшем образовании в России**

**Руководитель исследования:** *М. А. Булавина, канд. юрид. наук, доцент, проректор по научной работе АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В. В. Жириновского».*

**Цель исследования:** разработка антикризисных мер нормативного правового характера для минимизации ущерба от международных ограничений в науке и высшем образовании.

**Ключевые результаты исследования.** Проведенные авторами исследования анализ и оценка последствий санкционных мер зарубежных стран для науки и системы высшего образования России показали, что введенные санкции генерируют широкий спектр рисков.

Наиболее негативные последствия для российского высшего образования и науки имеют риски ограничения доступа к цифровым продуктам и высокотехнологичному оборудованию, снижения международной конкурентоспособности российской науки и системы высшего образования.

Присутствие санкционного давления потребовало принятия ответных мер со стороны компетентных органов власти и профильных министерств Российской Федерации. В рамках проведенного исследования выделены наиболее актуальные антисанкционные меры в рассматриваемых сегментах отечественной социально-экономической системы:

- повышение качества функционирования уже имеющихся отечественных образовательных платформ, в том числе платформы «Открытое образование», а также создание новых актуальных российских образовательных платформ;
- поиск новых партнеров в научной среде и сфере высшего образования, в особенности в странах БРИКС, усиление академического сотрудничества с Китаем и Индией;
- формирование трека интенсивного развития отечественной науки и системы высшего образования;
- ускорение процедур получения грантовой бюджетной поддержки для ведущих отечественных научных центров;
- упрощенный порядок признания в России высшего образования, полученного в недружественных странах;
- создание благоприятных условий и безбарьерных механизмов для академического трансферта российских студентов, обучающихся в иностранных вузах, в отечественные учреждения высшего образования;
- увеличение количества бюджетных мест в магистратуре по приоритетным направлениям деятельности;
- смещение вектора оценки и предъявления требований с публикационной активности в международных журналах на российскую базу данных;
- создание комплекса факторов со стороны Правительства Российской Федерации для интенсивного развития отечественной IT-отрасли, цифровых технологий и производства наукоемкого оборудования;
- расширение количества бюджетных мест в академической среде по направлениям подготовки, связанным с цифровыми технологиями;
- предоставление льготной ипотеки и отсрочки от армии для IT-специалистов;

- активизация процессов в рамках национального проекта «Цифровая экономика»;
  - развитие отечественного приборостроения;
  - создание передовых инженерных школ;
  - запуск 150 акселераторов для развития технологических проектов;
  - упрощение процедур закупки наукоемкого оборудования;
  - снижение административной нагрузки на вузы;
  - корректировка механизмов реализации программы «Приоритет – 2030»;
  - корректировка тематики научных исследований вузов;
  - создание национальной системы оценки результативности научных исследований и разработок;
  - внедрение механизмов опережающего выявления патентоспособных решений, которые обладают повышенным коммерческим потенциалом;
  - расширение программы выдачи жилищных сертификатов молодым ученым;
  - полное импортозамещение всего программно-аппаратного комплекса вузов.
- В исследовании определен потенциальный эффект от проведения антисанкционной политики Российской Федерацией:
- снижение зависимости от иностранных образовательных платформ;
  - создание широкого спектра партнерских отношений в международной науке и системе образования с дружественными странами;
  - повышение интенсивности научных процессов;
  - привлечение большего количества специалистов в отечественную социально-экономическую систему;
  - повышение значимости отечественной системы образования, смягчение запретов академической мобильности;
  - создание более 30 тысяч бюджетных мест в магистратуре;
  - формирование отечественных критериев публикационной активности, их актуализация и повышение практической значимости;
  - обеспечение комплексной цифровой независимости от недружественных стран;
  - планируемый прирост бюджетных мест должен составить около 15 тысяч за три года;



**Рис. 1. Интегральная оценка значимости санкционных рисков для российского высшего образования и науки**

*Источник: составлено авторами*

- сохранение кадрового цифрового потенциала и его расширение на базе отечественной образовательной системы;
- увеличение числа участников программ цифровой переподготовки;
- рост квалификации преподавателей высшего и среднего профессионального образования, актуализация профстандартов;
- создание новых отечественных приборов (в проекте более 42 разработок);
- генерирование передового кадрового потенциала;
- создание высокотехнологичной инфраструктуры будущего;
- повышение доступности наукоемкого оборудования;
- расширение возможностей административных маневров;
- создание сети студенческих научных лабораторий и «цифровых кафедр»;
- расширение востребованности научной деятельности вузов в практической среде;
- повышение качества научно-исследовательской деятельности;
- создание более 15 научно-образовательных центров, более 17 научных центров, более 18 центров трансфера технологий;
- выдача более 1000 сертификатов в 2023 году;
- обеспечение цифрового суверенитета системы высшего образования Российской Федерации.

Большая часть из представленных механизмов уже активно реализуется в России, но для комплексного их функционирования и формирования достаточного уровня научного и образовательного суверенитета должны пройти годы, что потребует активной государственной поддержки, а также качественной корректировки и пересмотра направлений с учетом турбулентности геополитических рисков и достигнутых результатов. Особенно долгим будет процесс интенсификации производства отечественного наукоемкого оборудования и приборостроения.

Проведенный в исследовании анализ показал рост числа исследователей, научных работников и преподавателей вузов, покидающих страну. Для баланса сил и для поэтапного развития страны в настоящее время необходимо остановить такое явление, как «утечка мозгов». В качестве решения проблемы оттока кадров в работе предлагается увеличение заработных плат и стимулирующих выплат как отечественным, так и зарубежным ученым; создание качественной инфраструктуры для научных исследований. Вопросы оплаты труда целесообразно решать через специализированные фонды поддержки научных исследований, финансируемые не из государственного бюджета. В Налоговом кодексе Российской Федерации следует предусмотреть налоговые вычеты для юридических и физических лиц, оказывающих пожертвования в такие фонды.

Также предлагается внести изменения в размер и порядок предоставления профессионального налогового вычета для лиц, занимающихся научными разработками. Предложенный порядок не будет связан с завершением исследований и продажей результатов интеллектуальной деятельности, а будет материально стимулировать сам процесс научного познания. Возврат уплаченного налога предлагается осуществлять на основании двух способов подтверждения занятия научной деятельностью. Во-первых, таким правом предлагается наделить исследователя, который в течение налогового периода опубликовал хотя бы одну научную работу. Во-вторых, таким правом предлагается наделить исследователя, который в течение налогового периода осуществлял научную деятельность (в том числе в составе групп исследователей), однако результаты его научной деятельности не были опубликованы.

В настоящее время в нашей стране оказание государственной финансовой поддержки в решении жилищной проблемы молодым ученым осуществляется в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» путем выдачи государственных жилищных сертификатов. В масштабах страны такая поддержка явля-

ется незначительной. Так, в 2022 году осуществлен выпуск 259 сертификатов. В целях оказания государственной финансовой поддержки в области науки и высшего образования в связи с введением санкций в отношении России авторами исследования предлагается разработать и принять программу для предоставления льготной ипотеки для научных сотрудников, исключив возрастной критерий для участия в такой программе. Данная программа могла бы существенно простимулировать научных сотрудников оставаться жить и работать в России, так как предоставляла бы возможность работникам науки улучшить свои жилищные условия и действовала бы только в период их проживания на территории Российской Федерации.

Анализ и оценка образовательного и научного потенциалов и их влияния на развитие и конкурентоспособность России в условиях санкционного давления, проведенные в исследовании, показали, что обучение научных кадров, проведение научных исследований и внедрение результатов этих исследований в наукоемкое производство является непрерывным долговременным процессом. В условиях ощутимой нехватки научных кадров по целому ряду направлений мобилизация может нанести серьезный ущерб организациям науки. С целью обеспечения устойчивого развития Российской Федерации и в качестве антикризисной меры поддержки в области науки и высшего образования в связи с введением санкций недружественными государствами авторами предлагается ввести отсрочку от мобилизации для аспирантов, кандидатов и докторов наук путем подготовки и издания соответствующего Указа Президента Российской Федерации.

С целью развития высшего образования и науки в Российской Федерации в условиях введенных недружественными государствами санкций рекомендуется бесплатное выделение земельных участков для жилищного строительства для лиц, являющихся аспирантами (адъюнктами, ординаторами), кандидатами и докторами наук. Это, с одной стороны, позволит улучшить жилищные условия или условия для отдыха российских ученых, с другой стороны, снизит пропагандируемое недружественными государствами желание переехать жить и работать в другие страны.

**Разработка рекомендаций по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях снижения нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, и совершенствования системы оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования**

**Руководитель исследования:** *Н. И. Дивеева, д-р юрид. наук, профессор кафедры трудового и социального права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях снижения нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, и совершенствования системы оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования.

**Ключевые результаты исследования.** Представлены отдельно по двум составляющим исследования.

*1. Снижение нагрузки на учителей, связанной с документооборотом и отчетностью.*

1. Одной из значимых проблем общего образования в последние десятилетия стала существенная нагрузка на педагогов за счет иных, помимо педагогической, видов деятельности, влекущих за собой значительный объем различной документации и отчетности. Анализ системы организации ведения отчетности педагогами школ выявил, что регламентация должностных обязанностей на уровне образовательной организации не противоречит трудовому законодательству Российской Федерации, однако создает ситуацию правовой неопределенности для педагогов с точки зрения обязательности/необязательности выполнения тех или иных видов работ, в том числе связанных с документооборотом. При этом недавние изменения, внесенные Федеральным законом от 14.07.2022 г. № 298-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», оставляют долю дискреции в установлении дополнительного перечня документов для заполнения на уровне субъектов Российской Федерации.

2. Проверки контрольно-надзорного органа в сфере образования в подведомственных школах сопряжены с риском возложения на педагогов со стороны администрации школ дополнительной документарной нагрузки, при этом требуемый перечень видов отчетности зависит от решения контролирующего лица. Дополнительным видом нагрузки на педагогов является работа по ответам на запросы ведомственных государственных органов, чья деятельность регламентируется специальными федеральными законами. В этой связи представляется рациональным предусмотреть общую норму в Законе об образовании, которая будет охватывать все виды запросов от непрофильных органов и организаций в рамках общей контрольно-надзорной деятельности.

3. Перечень электронных ресурсов, на которых публично размещаются информация и документы, перечисленные в части 2 статьи 29 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), является открытым. Представляется правильным в этой связи исключить возможность дублирования информации и предусмотреть в качестве единственного электронного ресурса официальный сайт общеобразовательной организации в сети «Интернет».

4. Проведенный в ходе исследования социологический опрос в числе других результатов показал, что не все учителя достаточно осведомлены о своих правах с точки зрения трудового законодательства, поэтому возложение на них со стороны администрации общеобразовательной организации необразовательной нагрузки, которая не предусмотрена законодательством, локальными нормативными актами школы и трудовым договором, может восприниматься ими как законная часть трудовых функций.

5. Анализ системы организации ведения отчетности на региональном уровне проводился в 15 субъектах Российской Федерации: Москве, Санкт-Петербурге, Ленинградской, Архангельской, Самарской областях, Республике Татарстан, Краснодарском крае, Республике Дагестан, Республике Кабардино-Балкарии, Челябинской, Томской, Тюменской, Новосибирской областях, Республике Бурятия, Хабаровском крае. Ни один из перечисленных субъектов не воспользовался правом, предоставленным частью 6.1 статьи 47 Закона об образовании, и не утвердил дополнительный перечень документации, подготовка которой осуществляется педагогическими работниками при реализации основных общеобразовательных программ. Самостоятельное нормативное регулирование систем ведения отчетности по учебному процессу в школах на уровне субъектов Федерации как таковое отсутствует. Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации имеются электронные образовательные системы.

6. Отчетность чаще всего обуславливается запросами:

- соответствующих органов управления образования и используется последними в своей управленческой деятельности;
- иных органов власти и управления (полиция, прокуратура и др.) и по своему характеру ситуативна;
- в связи с реализуемыми федеральными проектами (например, выявление и развитие одаренных детей). При этом порядок привлечения педагогов к подготовке и проведению мероприятий в перечисленных ситуациях, как правило, не устанавливается.

7. Универсальные механизмы, напрямую освобождающие самих педагогов и классных руководителей общеобразовательных организаций от излишнего документооборота и отчетности, могут быть сведены к следующему:

- дальнейшее ограничение на федеральном уровне перечня документации и отчетности, предоставляемой педагогами;
- гарантирование трудовых прав педагогов, связанных с недопущением выполнения излишних работ по отчетности и документообороту.

8. Универсальные механизмы, оптимизирующие документооборот и отчетность самих общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования в Российской Федерации, могут выражаться в следующем:

1) установление запрета на федеральном уровне для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления расширять перечень запрашиваемых показателей от образовательной организации:

- при проведении мониторинга образовательной деятельности;
- при проведении образовательной организацией самообследования;

2) оптимизация работы по сбору и предоставлению общедоступной и открытой информации общеобразовательными организациями и снижения их отчетно-документационной нагрузки через:

- обязанность ее размещения только на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет»;
- освобождение общеобразовательных организаций от обязанности предоставлять размещенную на своем сайте в сети «Интернет» информацию по обраще-



ниями граждан, государственных, муниципальных, общественных и иных органов, организаций, иных субъектов.

9. Анализ нормативно-правового регулирования в субъектах Российской Федерации выявил наличие организационно-правовых механизмов, позволяющих оптимизировать участие педагогов общеобразовательных организаций общего образования в процессах документооборота и отчетности (например, единая федеральная система научно-методического сопровождения педагогических работников; широкое внедрение информационно-цифровых технологий в учебный и управленческий процессы в сфере образования).

*II. Совершенствование системы оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций.*

1. Анализ системы оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования, в Российской Федерации позволил установить:

1) федеральное законодательство устанавливает лишь ряд гарантий по обеспечению минимального уровня оплаты труда педагогов – обязательные нормы, которые должны приниматься во внимание. При этом выбор конкретных правовых и организационных механизмов реализации минимально гарантированного размера заработной платы учителя отдается на уровень субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, образовательных организаций через закрепление исключительно федеральных рекомендательных норм;

2) обязательные нормативные требования федерального законодательства к величине оклада, а также к составу и размеру доплат и надбавок педагогов общеобразовательных организаций отсутствуют.

Отсутствие в окладной системе централизованного нормативного закрепления ограничений на структуру фонда оплаты труда в школе приводит к размытости структуры заработной платы, большой и необоснованной региональной дифференциации базового оклада и его низкому уровню, нередко существенно ниже, чем МРОТ;

3) до 2004 года оплата труда работников организаций, финансируемых из бюджета, строилась на основе Единой тарифной сетки (ЕТС), утверждавшейся Правительством Российской Федерации. Размер тарифной ставки 1-го разряда устанавливался федеральным законом, а тарифные коэффициенты остальных из 18 разрядов – Правительством Российской Федерации. Такое централизованное регулирование оплаты труда в бюджетной сфере было признано неудовлетворительным, была предпринята попытка отказа от ЕТС при оплате труда работников государственных и муниципальных учреждений. В отношении оплаты труда педагогических работников государственных и муниципальных образовательных организаций в 2007 году Министерством образования и науки Российской Федерации была разработана Модельная методика, призванная заменить тарифную систему оплаты труда. Формулы методики заложили в основу расчетов оклада систему «ученико-часа», исходя из общего объема фонда оплаты труда. Методика оказалась сложной для применения школами, и переход к новой рекомендованной системе оплаты труда произошел в небольшом числе субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации распространена окладная система, существовавшая до попыток введения новой системы оплаты труда в 2008 году.

2. Анализ систем оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций на региональном уровне, проведенный в перечисленных выше субъектах Российской Федерации, выявил следующее:

1) в субъектах Российской Федерации сложилось несколько моделей построения систем оплаты труда в образовательных организациях общего образования. Чаще всего встречаются две: на основе базовых окладов с учетом профессиональных квалификационных групп или на основе расчетной единицы «ученико-час».

В первой модели оклад определяется базовым размером, установленным для соответствующей профессиональной квалификационной группы, к которому устанавливаются повышающие коэффициенты, отражающие прежде всего индивидуальную квалификацию педагога, а также особенности образовательной организации и образовательной программы. Во второй модели оклад является долей педагога в общей сумме фонда оплаты труда организации, поскольку его размер определяется как произведение стоимости одного «ученико-часа» на количество таких часов (число учеников по предмету и число часов по программе). Индивидуальная квалификация педагога в этом случае напрямую на размер оклада не влияет;

2) во всех системах оплаты труда доля выплат по базовым окладам (ставкам заработной платы) педагогических работников в структуре оплаты их труда, как правило, не регламентирована и в целом является достаточно низкой. Поскольку только эта часть заработной платы является гарантированной, то ее низкий размер и приводит к недостаточной величине месячной заработной платы педагогов;

3) большой разрыв в величине базовых окладов (ставок), самостоятельно устанавливаемых в разных субъектах Российской Федерации, приводит к разной оплате за труд равной ценности, что нарушает один из базовых принципов трудового права – равной оплаты за труд равной ценности и ставит материальное (и, как следствие, социальное) положение учителей в зависимости не от качества и количества их труда, а от уровня экономического развития региона. Поскольку многие компенсационные и стимулирующие выплаты рассчитываются, как правило, в процентном отношении к окладу (ставке), при большой разнице в окладах разрыв по регионам еще больше увеличивается.

Кроме того, порядок определения размера и сам размер компенсационных и стимулирующих выплат для педагогов существенно различается в субъектах Российской Федерации, притом, что основания таких выплат соответствуют федеральному законодательству и учитывают специфику образовательной деятельности. Указанные обстоятельства приводят к существенным различиям в размере средней заработной платы учителей по регионам (зачастую без достаточных к тому оснований), что способствует существенной нехватке педагогов в отдельных регионах (отдельных местностях) России;

4) законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты непоследовательны в использовании терминов, обозначающих отдельные виды выплат, а также в определении природы тех или иных выплат и в определении их места в системе заработной платы. Для упорядочивания соответствующего законодательства целесообразно разработать и принять на федеральном уровне методические рекомендации по разработке систем оплат труда в государственных образовательных организациях;

5) в существующих условиях провозглашенная государством гарантия о величине заработной платы учителя не менее средней по региону может быть и не реализована. Средняя заработная плата в регионе рассматривается как норматив при формировании фонда оплаты труда в образовательной организации, а не индивидуального размера заработной платы. Поэтому гарантированный размер заработной платы педагогам чаще всего обеспечивается только за счет дополнительного объема работы (на более чем одну ставку), повышающих коэффициентов или стимулирующих и компенсационных выплат. В этой ситуации наиболее сложным является положение молодых работников, не имеющих стажа и достаточной квалификации. Именно поэтому во многих субъектах Российской Федерации для молодых специалистов установлены специальные выплаты, которые, однако, не решают в целом кадровую проблему в образовании;

6) что касается системы оплаты труда педагогов на основании установления ставки, рассчитанной по стоимости «ученико-часа», то она учитывает количество труда, поскольку ее размер напрямую зависит от объема выполненной работы (чис-

ла часов нагрузки). Однако в основе расчета ставки лежит объем финансирования, определенный исходя из нормативов по соотношению числа учителей и учеников. Если это соотношение меньше нормативного, что особенно чувствительно для небольших школ (например, в сельской местности), то объема субвенции может оказаться недостаточно для выполнения норматива по величине заработной платы – не менее среднего в субъекте Российской Федерации;

7) перечень выплат компенсационного характера, закрепленный в федеральном законодательстве, воспроизведен во всех субъектах Российской Федерации. Он дополнен рядом выплат, характерных для педагогического труда. Так, выплаты за классное руководство установлены во всех субъектах Российской Федерации, однако порядок определения их размеров не во всех случаях соответствует требованиям федерального законодательства с точки зрения зависимости от наполняемости класса. При этом в ряде случаев установлены иные, обоснованные особенностями работы, критерии дифференциации, например, особенности категорий обучающихся. Выплаты за проверку письменных работ предусмотрены не во всех субъектах. При определении их размеров, как правило, учитываются особенности предмета, возраст обучающихся и иные критерии;

8) открытый на федеральном уровне перечень компенсационных выплат и массовое их применение в субъектах Федерации создают условия для ситуаций, когда в структуре фонда оплаты труда компенсационные выплаты преобладают над базовым окладом педагога, что нельзя признать правильным с точки зрения эффективности и гарантированности заработной платы;

9) в числе выплат за исполнение не предусмотренных трудовой функцией обязанностей в регионах нигде не предусмотрены выплаты за выполнение работы по заполнению каких-либо дополнительных документов или предоставление каких-либо дополнительных сведений об учащихся. При большом объеме такой работы, явно не охватываемой основными профессиональными и должностными обязанностями учителя, она оказывается неоплачиваемой, что противоречит возмездному характеру трудовых отношений.

Этот вывод подтверждается и данными проведенного в рамках исследования социологического опроса, где педагоги обозначили проблему незнания и непонимания того, что конкретно входит в круг их трудовых обязанностей и где эти обязанности закреплены;

10) стимулирующие выплаты, предусмотренные на основании федерального законодательства, единообразны по основаниям, но достаточно разнообразны по формам, порядку установления и размерам, что приводит к нарушению принципа равной оплаты за труд равной ценности. При сохранении права субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления устанавливать системы оплаты труда в соответствующих учреждениях представляется целесообразным для упорядочивания оплаты труда педагогов разработать методические рекомендации, определяющие общие начала установления стимулирующих выплат, такие как примерные критерии и рекомендованные размеры. Представляется необходимым установить также и перечень таких выплат для обеспечения единообразия в их наименовании и в основаниях установления.

*III. При переходе к новой системе оплаты труда педагогов, основанной на едином федеральном окладе, необходимо иметь в виду следующее:*

1) анализ характеристик бюджетного финансирования по нормам российского законодательства позволяет прийти к выводу о том, что общеобразовательные организации как бюджетные учреждения, во-первых, не наделены расходными обязательствами публично-правового образования, исполняющего переданные государственные (муниципальные) полномочия; во-вторых, не обладают собственным бюджетом в структуре бюджетной системы; в-третьих, не относятся к числу распорядителей или получателей бюджетных средств;

2) с точки зрения их функций в системе финансовых отношений общеобразовательные организации (школы) осуществляют расходование выделяемых им субсидий в рамках государственного (муниципального) задания. Это означает, что в системе бюджетного финансирования на сегодняшний момент исключена возможность непосредственного наделения школ финансовыми ресурсами, в том числе на оплату труда педагогов, напрямую из федерального или регионального бюджета. Являясь бюджетным учреждением, обязанным выполнять полученное государственное (муниципальное) задание на оказание общеобразовательных услуг, школа имеет возможность лишь получать от государственного (чаще – муниципального) органа и расходовать средства субсидий;

3) несогласованность в установлении системы компенсационных и стимулирующих выплат, предусмотренных в региональных законах о субвенции и в системах оплаты труда образовательных организаций, приводят к возникновению обязательств, не обеспеченных средствами субсидий, что не способствует финансовой гарантированности всех составных частей заработной платы педагогов;

4) интерес привлечения средств федерального бюджета к финансированию заработной платы педагогов может реализовываться в рамках существующей системы подушевого нормативного финансирования школ и статуса школ как бюджетных учреждений – получателей субсидий. Для реализации идеи финансирования заработной платы педагогов на основе единого оклада за счет средств федерального бюджета необходимо внесение ряда изменений в действующее законодательство.

## **Анализ правового регулирования образовательной миграции и разработка законодательных инструментов привлечения иностраннх студентов в российские вузы**

**Руководитель исследования:** *Ю. В. Филимонов, канд. юрид. наук, доцент, руководитель временного научного коллектива ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева».*

**Цель исследования:** разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативного правового обеспечения государственной политики привлечения студентов из-за рубежа в Россию.

**Ключевые результаты исследования.** Влияние процессов глобализации повлекло значительное увеличение количества студентов, выбирающих обучение в вузе за пределами своей страны. Образовательная миграция способствует развитию личности студента, повышает его интеллектуальный уровень, открывает для него новые возможности на рынке труда.

На выбор страны для обучения влияет ряд мотивирующих обстоятельств: географическая и языковая близость; культурное и социально-экономическое сходство стран; торговые и исторические межгосударственные связи; размер платы за обучение; репутация страны и ее вузов; распространенность языка обучения; квалификация преподавательского состава; гибкость программ обучения и сопоставимость квалификационных требований; принятие национальных программ по привлечению иностранных студентов; возможность легального трудоустройства в период обучения; качество жизни и условия проживания в месте обучения.

Значительную роль в образовательной миграции играет государственная политика по продвижению и укреплению позиций национальных университетов на международном образовательном рынке услуг высшего профессионального образования. Данный фактор обеспечивает доступность и качество высшего образования, повышает привлекательность национальной системы высшего образования для иностранных студентов в условиях развернувшейся международной конкуренции. Значение экспорта образовательных услуг должно предопределять направленность политики российского государства по поддержке образовательной миграции путем формирования механизмов управления ею, развития притягивающих аспектов, побуждающих иностранных граждан на выбор страны для обучения.

Нормативное правовое регулирование образовательной миграции осуществляется посредством заключения двусторонних международных договоров и межведомственных соглашений, в которых конкретизируются механизмы сотрудничества по взаимному обмену студентами в целях получения ими высшего профессионального образования и признанию выданных им дипломов, созданию благоприятных условий для обучения и проживания. Весьма важным представляется включение в международные договоры в части образования, науки и культуры норм об обучении в иностранных государствах русскому языку посредством организации курсов, языковых конференций, направления преподавателей, а также учебных пособий, художественной, научной и технической литературы. Такие международные обязательства при их должной реализации способствуют созданию оптимальных условий для привлечения иностранных студентов со знанием русского языка на обучение в российские вузы.

Практика показывает, что даже при отсутствии международных договоров в сфере образования можно успешно осуществлять международное сотрудничество

на уровне национальных университетов, что также способствует привлечению иностранных студентов в российские вузы.

Анализ положения и перспектив нашей страны на международном рынке образовательных услуг высшего профессионального образования, включающий оценку спроса и предложения на рынке труда специалистов, имеющих российские дипломы о высшем образовании, показал зависимость этого положения от нескольких факторов: качества полученного образования; мотивации студентов; признания российских документов о высшем образовании; возможности найти приемлемую работу по специальности. Российское образование широко востребовано в развивающихся странах, однако в настоящее время ограничился приток студентов из стран Восточной Европы и Балкан.

Актуальной проблемой обучения иностранных граждан в российских вузах является незнание ими русского языка. Значительная часть иностранных студентов не получает достаточного уровня знания русского языка в своих странах, поэтому приезжает в Россию на учебу, не владея им или имея минимальный объем знаний. Поэтому одной из приоритетных задач повышения качества обучения будущих специалистов для зарубежных стран является языковая подготовка, прежде всего, в довузовский период и в период самого обучения в вузе. Другой сложный барьер – недостаточная информационная поддержка иностранных студентов в части необходимой информации о программах обучения, доступных мерах финансовой поддержки, условиях проживания и т. д.

Анализ моделей обучения по программам подготовки высшего профессионального образования с зарубежными университетами-партнерами показал, что наиболее востребованным вариантом международного сотрудничества в рамках обучения иностранных студентов являются сетевые образовательные программы, которые реализуются двумя и более вузами (российскими и зарубежными) и предполагают совместное участие в проектировании и реализации учебного плана. По результатам их успешного освоения обучающийся получает два (или более) документа об образовании. Особенность модели заключается в том, что она может быть реализована на базе существующих образовательных программ на русском языке и, соответственно, она подходит как для столичных российских вузов, так и для региональных, в том числе находящихся на начальной стадии реализации стратегии интернационализации высшего образования.

Перспективным механизмом обучения иностранных студентов являются дистанционные образовательные технологии, которые получили широкое развитие на фоне пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19. Существующие в российских вузах программы дистанционного обучения иностранных граждан включают интенсивное обучение русскому языку как иностранному; подготовку к вступительным экзаменам по профильным предметам (математика, физика и др.) в зависимости от выбранного направления высшего образования; знакомство с культурой и обычаями России.

При оценке места России на мировом рынке услуг высшего образования по гуманитарным, экономическим, техническим, естественнонаучным направлениям подготовки следует исходить из значительного увеличения доли иностранных студентов в российских вузах. В 2021/22 учебном году на бакалавриате обучалось 174,4 тысячи иностранцев, на специалитете – 83,9 тысячи человек, в магистратуре – 44,1 тысячи человек. Удельный вес иностранцев среди студентов – один из целевых показателей эффективности работы каждого российского вуза.

Среди направлений для привлечения иностранных студентов в российские вузы следует выделить следующие: Ближний Восток (Иран, Египет, Марокко), Южная Азия (Индия), Юго-Восточная Азия (Индонезия, Вьетнам), Латинская Америка (Бразилия, Боливия, Венесуэла) и Тропическая Африка. Последний регион представляет особый интерес ввиду роста там народонаселения, стимулирую-

щего процессы образовательной миграции. Поэтому студенты из этого региона составляют 9 % общего числа иностранцев и по данному показателю лидируют среди студентов других регионов (кроме стран СНГ). Многие российские вузы принимают у себя студентов более чем из двадцати африканских стран и готовы к дальнейшему расширению континентальной географии. Наиболее перспективные страны для экспорта высшего образования: Кения, Нигерия, Гана, Ангола, Гвинея, Гвинея-Бисау, Эфиопия, Танзания, Мадагаскар, Мали, ЦАР и Замбия.

Иностранцы студенты распределены на территории России неравномерно, почти 50 % из них проживают и проходят обучение в пяти регионах: Москва (24 %), Санкт-Петербург (13 %), Татарстан (почти 5 %), Томская и Новосибирская области (по 3 %). Полноценной стратегии распределения иностранных студентов по регионам и вузам России на данный момент не существует.

Анализ проблем регионов и вузов, которые возникают в связи с обучением иностранных студентов и требуют приоритетного решения как на федеральном, так и на региональном уровнях в плане обеспечения качества обучения, выявил наиболее распространенные и сложные для разрешения: поточно-групповая организация учебного процесса в российских вузах, не позволяющая выстроить индивидуальную траекторию обучения иностранных студентов, и языковой барьер.

Анализ информационного сопровождения реализации государственной политики в сфере привлечения иностранных студентов в российские вузы показывает положительные результаты по организации и проведению мероприятий просветительского, образовательного и научно-методического характера, направленных на популяризацию российского образования, а также на продвижение, поддержку и укрепление позиций русского языка в странах-участниках СНГ и дальнего зарубежья.

Для эффективного продвижения российского образования за рубежом необходимо:

1. Законодательно определить федеральный орган государственной власти, осуществляющий функции по реализации государственной политики по международному сотрудничеству в сфере образования с учетом ее межведомственного характера (пересечение функций Минобрнауки России, Минпросвещения России, МИД России, Минэкономразвития России, МВД России), с закреплением в федеральном законодательстве основных полномочий такого органа.

2. Определить географические приоритеты экспорта услуг российского высшего образования и обеспечить российские вузы развернутыми маркетинговыми исследованиями в отношении конкретных стран, включая возможность заказа вузами подобных маркетинговых исследований. По приоритетным странам следует разрабатывать планы действий по созданию двухсторонних стипендиальных программ для финансирования обучения студентов.

3. Провести исследование спроса и предложения на двойные образовательные программы с целью предоставления данной информации образовательным организациям для повышения их осведомленности о рынке образовательных услуг на перспективных направлениях в развивающихся странах.

4. Разработать программы по выделению грантовой поддержки на обучение одаренным иностранным студентам, планирующим после получения образования остаться в том или ином регионе Российской Федерации, используя возможности местного бизнеса.

5. Расширить деятельность филиалов российских вузов, представительств Россотрудничества, центров Фонда «Русский мир» в целевых странах по повышению информационного сопровождения экспорта российского образования, включая организацию изучения русского языка иностранными гражданами.

6. Содействовать участию российских университетов в международных образовательных выставках, ярмарках, университетских форумах в целевых странах и регионах.

7. Активизировать культурные, спортивные, туристические связи с целевыми странами на национальном и региональном уровне, организовывать совместное проведение международных молодежных мероприятий с участием студентов и школьников из целевых стран для продвижения положительного имиджа России и русского языка за рубежом.

8. Активизировать сотрудничество с ассоциациями иностранных выпускников в целевых странах, а также содействовать созданию и функционированию ассоциаций выпускников в региональных вузах нашей страны в целях продвижения образовательных программ и демонстрации успеха развития карьеры в результате получения российского образования.

9. Законодательно закрепить форму привлечения иностранных студентов – международный академический обмен, которую целесообразно развивать со странами-партнерами и целевыми странами.

10. При ведении переговоров о заключении международных соглашений с иностранными государствами о сотрудничестве в сфере образования, науки и культуры определять в качестве обязательных вопросов для обсуждения возможность обучения русскому языку, взаимного образовательного обмена студентов.

Для улучшения информационного обеспечения по привлечению иностранных студентов в российские вузы необходимо:

1. Наполнение информационных ресурсов (сайтов), продвигающих российское образование и русский язык за рубежом, качественным содержанием об обучении с дублированием на английском языке. Обеспечить информационную поддержку иностранным студентам в части предоставления информации о предлагаемых программах обучения, о доступных мерах финансовой поддержки, об условиях проживания в разных регионах России, включая существенные для многих вопросы (средний чек на продуктовую корзину, вакансии для подработки, в том числе предлагаемые самими вузами, варианты стажировок в коммерческих организациях или учреждениях и т. д.).

2. Обеспечить кибербезопасность официальных сайтов ведущих вузов нашей страны.

2. Профильным ведомствам, в том числе Россотрудничеству и Минобрнауки России, усовершенствовать наполнение иноязычных версий своих официальных сайтов.

3. Необходимо отслеживать и анализировать посещаемость англоязычных версий сайтов, анализировать популярность иных цифровых каналов позиционирования российских вузов, например, социальных сетей, с целью определения наиболее удачных элементов и уточнения характеристик целевой аудитории вузов на основе анализа отклика подписчиков и т. д.

Для качественного обучения иностранных студентов в российских вузах необходимо:

1. В условиях политических и экономических ограничений, а также сложной международной обстановки российским вузам следует перейти на сетевое взаимодействие с университетами-партнерами из стран Азии, Африки и Латинской Америки в форме внедрения программ двойного диплома (бакалаврские программы «2+2» или «3+1», магистерские программы «1+1», интегрированные программы магистратуры и аспирантуры).

2. Развивать системы дистанционного образования для иностранных граждан на русском и английском языках, для этой цели следует сформировать полноценный пакет дистанционных образовательных программ бакалавриата, магистратуры и аспирантуры, которые изначально следует проектировать под иностранных студентов. Также следует значительно расширить дистанционное обучение русскому языку как иностранному в программах довузовской подготовки для иностранных граждан.

3. Законодательно предоставить российским вузам право разрабатывать образовательные программы высшего образования для иностранных граждан на русском языке, учитывающие особенности иностранных обучающихся.



## **Разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования сферы государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений**

**Руководитель исследования:** *О. А. Кожевников, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева».*

**Цель исследования:** выработка предложений по совершенствованию законодательства, направленного на развитие сферы государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений.

**Ключевые результаты исследования.** Тематика совершенствования правового регулирования сферы государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений (далее по тексту – господдержка МиДОО) сегодня весьма актуальна, поскольку законодательное регулирование вопросов господдержки с момента принятия базового нормативного акта – Федерального закона от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»<sup>1</sup> (далее по тексту – Закон о господдержке) претерпело существенную трансформацию как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Анализ правового регулирования сферы господдержки МиДОО позволил констатировать:

– Закон о господдержке фактически утратил свое первоначальное кодифицирующее и направляющее значение;

– действующая редакция Закона о господдержке содержит значительное количество норм, находящихся в противоречии с системой законодательства в области государственной молодежной политики. Также имеется ряд нарушений правил юридической техники, что снижает качество нормативного регулирования и не способствует формированию целостного законодательного подхода;

– господдержка МиДОО позиционируется как одно из направлений государственной молодежной политики. Поэтому правореализующие акты не выделяют ее как отдельное направление государственной политики в отношении молодежи. На уровне подзаконного нормотворчества наблюдается явный приоритет в сторону реализации общих положений государственной молодежной политики без нормативной конкретизации механизмов господдержки МиДОО, предусмотренных Законом о господдержке. Указанное обеспечивает «растворение» МиДОО как целенаправленных субъектов господдержки среди организаций, участвующих в реализации мероприятий в области государственной молодежной политики. В отношении детских общественных объединений ситуация усложняется отсутствием законодательного содержания понятия, а также бессистемностью нормативного регулирования, что позволяет констатировать отсутствие законодательной специфики детских объединений как субъектов господдержки. Введение законодательного определения данного субъекта имеет принципиальное значение, потому как цели деятельности детских объединений отличаются от целей деятельности молодежных объединений в силу возрастных показателей участников, что должно отражаться в предлагаемых мерах господдержки;

– росту эффективности мер господдержки препятствуют следующие дефекты: 1) все виды мер господдержки, представленные на федеральном законодательном

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 14.07.2022 г.) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СПС «Консультант Плюс».

уровне, имеют общее содержание. Их применение возможно лишь на основании дополнительных документов; 2) противоречия в нормативных актах, в том числе нарушения юридической техники; 3) отсутствие мер господдержки, направленных исключительно на МиДОО; 4) используемые в настоящее время статистические показатели и показатели эффективности, содержащиеся в программных документах, не учитывают целей и задач профильного правового регулирования и не отражают степени их достижения. Корректировка возможна через использование следующих критериев эффективности мер господдержки МиДОО:

- достижение целей и задач правового регулирования, установленных в профильном законодательстве, а также в документах стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности государства;

- достижение цели создания условий максимально полной и свободной реализации человеком прав и свобод, в рассматриваемом случае – прав детей и молодых людей на объединение.

Анализ законодательства ряда субъектов Российской Федерации (город федерального значения Москва, Республика Татарстан, Свердловская, Ростовская, Новосибирская области) в сфере господдержки МиДОО также позволил выделить актуальные проблемы правового регулирования, среди которых:

- реализация господдержки МиДОО через законодательство, посвященное вопросам молодежной политики или поддержке социально-ориентированных некоммерческих организаций;

- отсутствие специального нормативного правового акта по господдержке МиДОО;

- сосредоточение нормативного регулирования на молодежных общественных объединениях при отсутствии либо фрагментарном упоминании детских общественных объединений, что требует выделения механизмов взаимодействия с последними;

- меры господдержки практически не ориентированы на МиДОО, не имеющие государственной регистрации и прав юридического лица, что представляется неоправданным, поскольку Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях) допускает учреждение и функционирование общественных объединений, не имеющих статуса юридического лица, наряду с общественными объединениями, имеющими такой статус. Указанное требует корректировки за счет расширения субъектов господдержки.

Региональные практики, рекомендованные к транслированию:

- запуск ресурсных центров, подведомственных региональным органам государственной власти субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан) или совместно с крупными НКО учреждений (площадок) (Свердловская область), которые обладают соответствующей имущественной, организационной и иной базой, воспользоваться которой МиДОО могут на льготной или безвозмездной основе. Распространение прогрессивного опыта внедрения в молодежную инфраструктуру коворкинг-центров, проектных офисов как площадок для осуществления деятельности МиДОО (Москва и Свердловская область);

- выделение целенаправленной программы мероприятий в отношении детских общественных объединений, что обеспечит ориентированность мер господдержки на конкретную целевую группу, имеющую особенности в силу возраста (Республика Татарстан);

- принятие отдельных программ господдержки для студенческих отрядов, а также волонтерских (добровольческих) объединений (Ростовская область, Новосибирская область);

- сокращение формальных требований к субъектам-получателям господдержки в части количества участников объединений, а также требований о ежегодном представлении МиДОО, включенными в реестр получателей мер господдержки, документов, подтверждающих их соответствие требованиям для включения в обозначенный реестр (Новосибирская область);

– ориентация на поддержку и реализацию инициатив молодежных общественных объединений во всех сферах общественной жизни (Москва, Новосибирская область);

– развитие информационной поддержки посредством создания онлайн-ресурсов (Республика Татарстан) и др.

Прогрессивные практики поддержки МиДОО в зарубежных странах:

– Швеция: акцент на финансовую поддержку МиДОО в виде правительственных организационных и проектных грантов; наличие специализированных органов, отвечающих за регулирование вопросов в сфере МиДОО, правительственный мониторинг, участие МиДОО в формировании молодежной политики;

– Республика Беларусь: гибкие подходы к определению возраста и количества участников МиДОО. Финансовые меры представлены в виде субсидий, финансирования программ, проектов, оплаты по госзаказам, налоговых льгот, льгот по уплате госпошлины. Расширение использования педагогических мер поддержки, что способствует формированию групп наставников и лидеров МиДОО. Объединения имеют возможность взаимодействовать с органами государственной власти;

– Германия и США: финансовая поддержка организаций, осуществляющих работу с детьми и молодежью, осуществляется преимущественно на грантовой основе. Финансируются конкретные проекты, направленные на решение определенных социальных проблем в рамках государственных программ. В обоих государствах заявки на получение грантов должны быть основаны на конкретных фактических данных, свидетельствующих о существовании проблемы, а планируемые результаты должны быть также конкретными и измеримыми;

– Китайская Народная Республика: меры господдержки предоставляются в основном посредством прямого финансирования из бюджета.

Таким образом, сравнительный анализ зарубежных практик государственной поддержки МиДОО показал, что поддержка, как правило, реализуется по двум ключевым направлениям – финансовая поддержка и организационно-методическая поддержка, включающая также развитие и поощрение сотрудничества между организациями, осуществляющими деятельность в детской и молодежной сфере. При этом наиболее эффективны меры финансовой поддержки МиДОО в тех случаях, когда финансируются конкретные проекты, нацеленные на решение конкретных социальных проблем и основанные на фактических данных, подтверждающих существование проблемы. Проектное финансирование позволяет оценить эффективность мер финансовой поддержки (в зависимости от степени достижения поставленных целей) и вклад результата каждого проекта, реализованного тем или иным получателем гранта, в достижение целей и решение задач, указанных в государственных программах и других стратегических документах. Напротив, прямое финансирование деятельности общественных объединений без привязки к конкретным результатам в решении социальных проблем, которых необходимо достичь, делает такие меры государственной поддержки непрозрачными, поскольку в этом случае оценить эффективность таких мер невозможно.

Таким образом, в качестве определяющих направлений совершенствования сферы господдержки МиДОО в Российской Федерации выделено:

– расширение объема целевых установок в преамбуле закона, расширение предмета регулирования, а также принципов господдержки МиДОО;

– введение терминологического аппарата, что позволит обеспечить единообразие в понимании используемых терминов;

– определение системы и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере господдержки МиДОО;

– расширение направлений и форм господдержки МиДОО, что обеспечит повышение роли Закона о господдержке, в также исключит необходимость использования иных механизмов поддержки МиДОО;

– изменение порядка ведения реестров получателей мер господдержки и др.

**Совершенствование нормативных правовых механизмов  
стимулирования работодателей к системному сотрудничеству  
с образовательными организациями среднего профессионального и высшего  
образования по созданию условий трудоустройства  
выпускников по специальности и развитию института наставничества**

**Руководитель исследования:** *Н. Н. Ковалева, д-р юрид. наук, профессор, заведующая кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** выработка предложений по совершенствованию законодательства, направленного на поддержку и стимулирование работодателей к системному сотрудничеству с профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования по созданию условий трудоустройства выпускников по специальности и развитию института наставничества.

**Ключевые результаты исследования.** В ходе анализа было выявлено, что в отечественном законодательстве на федеральном уровне правовое регулирование стимулирования работодателей к системному сотрудничеству с профессиональными образовательными организациями по созданию условий трудоустройства выпускников по специальности находится на начальном этапе своего становления: государство понимает, что при принятии на работу молодого выпускника у работодателя образуются определенные издержки, которые необходимо покрыть конкретными гарантиями. Принятие на законодательном уровне правовых норм, закрепляющих материальные компенсации, льготы для работодателей, является реальным стимулом к тому, чтобы молодые кадры были трудоустроены.

В ходе исследования было выявлено, что все региональные нормативные документы в данной области предназначены для сопровождения реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости». Представляется, что устранению данной проблемы может способствовать установление налоговых льгот или выделение субсидий организациям, участвующим в формировании образовательных практико-ориентированных программ и подготовки кадрового резерва для своих организаций еще на стадии обучения в заведениях среднего профессионального образования и в вузах (с возможным заключением договоров об обязанности отработать в курирующей организации). Однако такое решение не может быть принято на региональном уровне без соответствующего решения федерального центра.

Меры обеспечения привлекательности сотрудничества с вузами и ссузами можно предложить следующие:

- установление субсидии или налоговых льгот для организаций, взаимодействующих с образовательными организациями в связи с формированием образовательных практико-ориентированных программ и подготовки кадрового резерва для своих организаций, а также при организации стажировок выпускников и фиксации рабочих мест для прохождения практики;
- создание условий для прохождения обучения будущими выпускниками до 35 лет в целях приобретения предпринимательских компетенций;
- организация программ государственной поддержки молодых предпринимателей;

– организация удобного для работодателей информирования о мерах государственной поддержки организаций, обеспечивающих трудоустройство выпускников вузов и сузов по специальности.

К эффективным региональным мерам для развития института наставничества можно отнести:

– принятие Положения о наставничестве и размещение его на официальных сайтах правительства, министерств региона;

– проведение различных конкурсов и размещение их результатов на соответствующих сайтах в сети Интернет;

– проведение обучающих лекций ведущими наставниками;

– поощрение наставников в зависимости от достигнутых успехов лица, в отношении которого осуществлялось наставничество, в двух вариантах: нематериальным способом – повышение общественного статуса наставников, публичное признание их деятельности и заслуг, размещение информации о лучшем наставнике (наставниках) на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; материальным способом – назначение премии наставнику за достигнутые успехи лица, в отношении которого осуществлялось наставничество.

Анализ зарубежного законодательства, а также зарубежных практик, связанных со стимулированием работодателей к системному сотрудничеству с образовательными организациями по созданию условий трудоустройства выпускников по специальности, позволил сделать следующие выводы.

В Австралии развито законодательство об ученичестве, а само ученичество представляет собой структурированную программу, основанную на трудоустройстве, в результате которой стажер получает национально признанную квалификацию и рассматривается как наемный работник. Таким образом, бизнес-структуры являются важнейшей частью процесса организации и осуществления ученичества. При этом обучение (ученичество) осуществляется также на уровне высшего образования. Австралия является единственной страной, в которой государственное учреждение – Управление омбудсмана по вопросам справедливого труда – систематически и публично применяет санкции против предприятий или других организаций, причастных к использованию потенциально незаконных стажировок или ученичества.

В Бразилии практикуется государственная поддержка программ ученичества. Например, реализуется программа Pronatec Worker – это квалификационная программа министерства образования, которая позволяет расширить программу профессионального ученичества, облегчая участие в ней малых предприятий. Суть программы состоит в партнерстве между министерством труда и министерством образования, при котором министерство труда сопоставляет спрос на квалификацию в соответствии с отраслью, профессиональной категорией, общественностью и регионом, а министерство образования предлагает финансирование соответствующим учебным заведениям, чтобы удовлетворить этот спрос.

В целях развития академической мобильности в Великобритании ведется работа по стимулированию работодателей к системному сотрудничеству с образовательными организациями по созданию условий трудоустройства иностранных выпускников по специальности в секторе высшего образования. В частности, в отчете, подготовленном Ассоциацией консультационных услуг по вопросам карьеры выпускников, Советом Великобритании по делам иностранных студентов и при участии университетов, посвященном поддержке трудоустройства международных выпускников, даны следующие рекомендации:

1) разработать стратегический институциональный подход к поддержке трудоустройства иностранных студентов и выпускников с ответственностью на высшем уровне, подкрепляемой четкими целями и ключевыми показателями эффективности;

2) создать межведомственную рабочую группу, отвечающую за трудоустройство иностранных студентов/выпускников, для поддержки реализации стратегического подхода;

3) осуществлять систематический мониторинг результатов иностранных выпускников вуза и использовать эти данные для дальнейшего развития и реализации общеучрежденческого стратегического подхода;

4) осуществлять инвестирование в целевое взаимодействие работодателей с зарубежными работодателями для поддержки иностранных студентов, возвращающихся домой;

5) создавать возможности для общения местных и иностранных студентов, где это возможно, для обеспечения постоянного совершенствования навыков владения английским языком иностранными студентами.

Законодательство Китая устанавливает такие формы сотрудничества работодателей с образовательными организациями, как:

1) ученичество (предприятия создают места для ученичества в соответствии с определенной долей от общего числа должностей), в том числе в режиме работы-учебы (если предприятие и профессионально-техническое училище совместно принимают на работу студентов и проводят стажировку по методу работы-учебы, заключается договор об ученическом обучении);

2) участие отраслевых организаций, предприятий и т. д. в разработке профессиональных учебных материалов для профессионального образования, внедрение новых технологий, новых процессов и новых концепций в учебные материалы профессиональных учебных заведений;

3) организация и проведение государственных конкурсов профессионального мастерства и других мероприятий, чтобы предоставить платформу для демонстрации и сравнения профессиональных навыков;

4) резервирование определенной доли должностей и принятие на практику преподавателей профтехучилищ и учреждений профессионального образования предприятиями, объединяющими производство и образование, в целях совершенствования системы подготовки и повышения квалификации педагогов профессионального образования.

В Германии организация программ ученичества осуществляется преимущественно крупными и средними компаниями ввиду того, что стоимость практической части обучения в рамках двойных программ обучения ложится на них. Для небольших же компаний разработка и внедрение такой двойной программы обучения нередко слишком сложны и дороги. В то время как профессионально-технические училища финансируются государством, компании сами покрывают расходы на обучение на своей базе и заработную плату стажеров.

В результате исследования зарубежного и международного опыта определены положительные практики, которые могут быть использованы в Российской Федерации и учтены при совершенствовании законодательства в области развития сотрудничества работодателей с образовательными организациями.

Так, в рассматриваемой сфере на уровне ЕС формируются следующие меры: привлечение работодателей к выработке нормативной политики в сфере профстажировок, стажировок и профессионального обучения и подготовки; поддержание баланса формальных требований и гибкости в организации профстажировок, стажировок и профессионального обучения и подготовки; установление требований к содержанию и результатам обучения; внедрение института наставничества; оказание поддержки со стороны Европейской комиссии; повышение осведомленности работодателей и иных лиц; финансовое стимулирование.

Финансовое стимулирование представляет собой один из наиболее эффективных инструментов побуждения к взаимодействию работодателей и образовательных организаций за рубежом. Круг основных форм финансового стимулиро-

вания, отражающих положительный зарубежный опыт в рассматриваемой сфере, включает в себя:

- грантовую поддержку сотрудничества образовательных учреждений и работодателей (опыт Австралии);
- финансовую поддержку профессиональной подготовки в сельской и отдаленной местности (опыт Австралии);
- налоговые льготы для предприятий (опыт Бразилии, КНР);
- иные льготы, включая льготы в сфере коммунальных услуг (опыт КНР);
- принятие государством бремени затрат на обучающий компонент профессиональной подготовки (опыт ФРГ);
- возмещение государством расходов на оплату труда наставников, на оплату труда обучающихся на производстве, прямые субсидии малым и средним предприятиям, финансирование социальной защиты стажеров, покрытие транспортных расходов стажеров, оплаты обучения стажеров в вузах после прохождения профобучения и т. д. (опыт ЕС).

Среди индивидуальных зарубежных практик, заслуживающих внимания в качестве положительного опыта, можно выделить:

- практику стажировок, «предваряющих профессиональную подготовку» (опыт Великобритании);
- практику мер, направленных на облегчение перехода практиков в сферу образования, а преподавателей – на практическую работу (опыт Великобритании);
- практику двойного обучения, организуемого совместно образовательными организациями и работодателями (опыт ФРГ).

Установление правовой основы для института наставничества, которая бы привела к единому толкованию наставничества, принципов работы, механизмов стимулирования, критериев отбора наставников и т. д., позволило бы перейти от отдельных отраслевых и региональных практик к стройной единой системе поддержки. Разработка и принятие единого федерального закона по вопросам наставничества представляется наиболее приемлемым вариантом, который позволит сформировать основу для дальнейшего развития института наставничества.

Так, важно отразить в едином документе лиц, кто может относиться к числу наставников. В частности, к ним могут быть отнесены высококвалифицированные работники промышленности и сельского хозяйства, транспорта, инженерно-технические работники, государственные и муниципальные служащие, учителя, преподаватели и другие работники образовательных организаций, врачи, работники культуры и деятели искусства.

В целях стимулирования работодателей к системному сотрудничеству с образовательными организациями высшего образования по созданию условий трудоустройства выпускников по специальности рекомендуется внесение изменений в ряд нормативных актов Российской Федерации, а также утверждение типовой программы сопровождения молодых граждан в процессе их вовлечения в трудовые отношения, которая позволит сформировать единый практически значимый комплекс мероприятий, повышающий уровень адаптации указанной категории лиц к профессиональному становлению и развитию навыков и умений.

На основе проведенного комплексного анализа федерального законодательства, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и зарубежного законодательства, регламентирующего стимулирование работодателей к системному сотрудничеству с образовательными организациями по созданию условий трудоустройства выпускников по специальности и развитию института наставничества, были разработаны рекомендации по совершенствованию действующих федеральных нормативных правовых актов в области взаимодействия работодателей с образовательными организациями и развития института наставничества.

## **Разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования механизмов государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования с учетом мнений участников образовательного процесса**

**Руководитель исследования:** *С. В. Янкевич, канд. юрид. наук, заведующий лабораторией образовательного права Института образования ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования механизмов государственной итоговой аттестации (далее – ГИА) по образовательным программам основного общего и среднего общего образования с учетом мнений участников образовательного процесса (обучающихся, педагогов, родительского сообщества).

**Ключевые результаты исследования.** Анализ зарубежной практики проведения итоговой аттестации обучающихся в системе школьного образования позволил выделить основные модели проведения такой аттестации. За рубежом преобладают две основные практики – разделение выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в университеты (Беларусь, Бразилия, Индонезия, Казахстан) и использование единого экзамена (Германия, Китай, Новая Зеландия, Финляндия и Южная Корея). Отдельно можно отметить те страны, которые не используют в своих экзаменах тесты (Германия, Франция, Финляндия). К имплементации в Российской Федерации были рекомендованы следующие практики: повторное прохождение ГИА и его проведение в течение всего года, использование проектной деятельности как допуска к ГИА, внедрение специального «режима тишины» вокруг пунктов сдачи экзамена, организация экзаменов для лиц, прервавших свою образовательную траекторию, а также усиление мер психологической поддержки перед сдачей ГИА.

Общий анализ социокультурной динамики демонстрирует, что, по данным социологических опросов, качество современного российского школьного образования и системы образования оценивается как среднее (42 % в обоих опросах). Растет оценка российского школьного образования как плохого (с 19 % в 2012 году до 33 % в 2019 году). Количество респондентов, говорящих о том, что качество образования является хорошим или отличным, не превышает 13 % в школьных опросах и 27 % в опросах, посвященных всей системе образования.

Сопоставление результатов исследований отношения участников образовательного процесса (школьников, родителей, учителей) к ГИА в системе основного общего и среднего общего образования за последние 10 лет демонстрирует оформившуюся еще к 2014 году поляризацию общественного мнения – 20–25 % населения поддерживают введение ЕГЭ и те изменения, которые эта реформа привнесла в систему образования, в то время как около половины населения однозначно выступают против ЕГЭ. За описываемый период времени наблюдается негативная тенденция по отношению к ЕГЭ – доля негативных оценок по отношению к ЕГЭ и отдельным аспектам увеличивается. Сдававшие ЕГЭ в целом более позитивно относятся к текущей системе или ее основным аспектам, чем иные группы населения. Общество в целом считает текущую систему менее объективной, а также сравнительно более сложной.



Характеристика изменений в социальной и культурной среде обучающихся демонстрирует, что на жизнь российской школы и школьников в последние 10 лет оказали влияние ряд общероссийских демографических, социальных и экономических факторов. Так, в связи с устойчивым ростом рождаемости с 2007 по 2014 год в системе общего образования происходило увеличение численности обучающихся, не сопровождавшееся увеличением числа учителей. За этот период вырос спрос на программы среднего профессионального образования, что может быть связано со стабильным ростом среднего балла ЕГЭ, разрывом между вступительными баллами в центре и регионах, а также уменьшением доступности платного образования. Численность студентов с 2010 по 2021 год уменьшилась в 1,7 раза, а финансирование образования в реальных ценах за 10 лет выросло всего на 12 %. Современные школьники также гораздо более обеспечены различными электронными устройствами и доступом в интернет, чем десять лет назад.

Третий раздел экспертно-аналитического исследования посвящен анализу проведенного количественного исследования (опроса) мнения основных участников образовательного процесса о содержании образования, формах организации образовательного процесса и механизмах ГИА по образовательным программам основного общего и среднего общего образования. Итоговая выборка исследования составила 1352 респондента (555 обучающихся 9–11-х классов, 310 родителей школьников и выпускников школ, 264 учителя, 223 студента, ранее сдававших ЕГЭ). Анализ результатов опроса состоит из 5 разделов, описывающих базовые характеристики респондентов, отношение респондентов к ОГЭ и ЕГЭ, путям реформирования системы ЕГЭ и отношение респондентов к утверждениям, касающимся ЕГЭ, по следующим темам: коррупция, справедливость, неравенство и стресс.

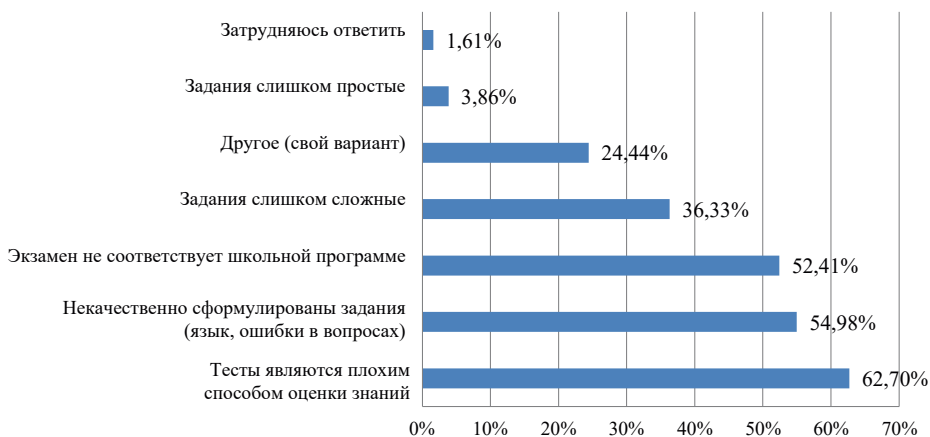
Исследование мнения основных участников образовательного процесса демонстрирует, что респонденты лучше относятся к ОГЭ, чем к ЕГЭ. 22 % школьников указывают, что ОГЭ плохо подходит для проверки знаний, но по отношению к ЕГЭ такую позицию высказывают уже 56 %. Об ОГЭ плохо отзываются 40 % родителей, о ЕГЭ – 57 %. ОГЭ плохо оценивают 22 % студентов, при этом студенты более позитивно высказываются о ЕГЭ: хорошо оценивают ЕГЭ 55 % студентов, плохо – 42 %. 41 % учителей считает, что ОГЭ хорошо подходит для оценки знаний, плохо ОГЭ оценивают 22 %. Учителя также более позитивно оценивают ЕГЭ: 58 % оценивают его хорошо, а плохо – 39 %.

Среди причин недовольства ОГЭ и ЕГЭ среди всех групп лидирует неверие в тестовые задания для оценки знаний. Эту причину отмечает более половины ре-



**Рис. 1. Процентное распределение ответов школьников на вопрос «Почему ОГЭ плохо подходит для проверки знаний» среди тех школьников, которые отметили, что ОГЭ «плохо» или «скорее плохо» подходит для проверки знаний**

*Источник: составлено авторами на основе проведенного опроса*



**Рис. 2. Процентное распределение ответов школьников на вопрос «Почему ЕГЭ плохо подходит для проверки знаний» среди тех школьников, которые отметили, что ЕГЭ «плохо» или «скорее плохо» подходит для проверки знаний**

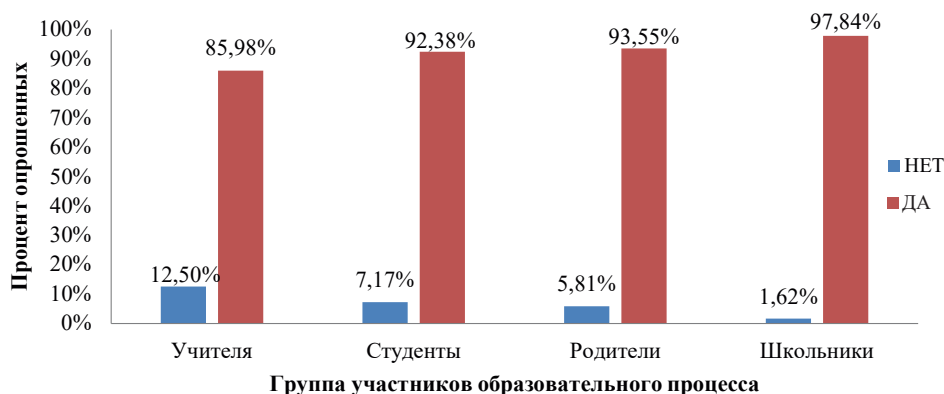
*Источник: составлено авторами на основе проведенного опроса*

спондентов. В отношении ОГЭ респонденты чаще указывают на простоту заданий, возможность списать и отсутствие контроля за проведением экзамена. Это связано с тем, что ОГЭ организуется на региональном уровне. Практически все ответы школьников на открытый вопрос о причинах недовольства ЕГЭ связаны с тремя темами: шаблонные задания экзамена, разная сложность вариантов и стресс при подготовке и сдаче экзамена. Те учителя, которые согласились и скорее согласились с тем, что ЕГЭ плохо подходит для проверки знаний, среди причин этого, как и другие респонденты, называют тестовый формат (61 %). Учителя больший вес придают несоответствию экзамена школьной программе (60 %). Также отмечаются некачественные задания (55 %) и их сложность (34 %).

Студенты, родители и школьники считают, что школа должна готовить к ЕГЭ, но только 73 % учителей поддерживают это мнение. 79 % родителей, 76 % студентов и 67 % школьников считают, что школа плохо готовит к ЕГЭ. Среди учителей согласны с этой точкой зрения только 49 %. Наибольшую уверенность в том, что ЕГЭ снижает коррупцию, высказывают студенты (69 %), а наименьшую – школьники (46 %). Только студенты однозначно против проведения университетом собственных вступительных экзаменов (66 %). Школьники и родители скорее поддерживают данное предложение: в каждой группе с ним согласно 52 % опрошенных.

С утверждением, что контроль при проведении ЕГЭ слишком строгий, согласились 79 % родителей и 69 % школьников, тогда как студенты и учителя согласны с этим в меньшей степени. При этом все группы, кроме родителей, уверены, что ослабление контроля увеличит списывание. Противопоставление этих ответов говорит о том, что среди некоторых групп списывание является принимаемой, если не одобряемой, практикой. Студенты являются самой нетерпимой к коррупции группой: 81 % из них не готовы поступать в университет с применением коррупции (против 70 % учителей, 60 % родителей и школьников).

Справедливым ЕГЭ в большей степени сочли две группы респондентов: учителя (60 %) и студенты (56 %). 49 % родителей и 59 % школьников считают ЕГЭ несправедливым. Практика поступления на основе олимпиад поддерживается во всех группах. Во всех группах не менее 66 % респондентов поддерживают отмену обязательного экзамена для лиц, не планирующих поступать в высшие учебные заведения. С тем, что ЕГЭ связан с большим стрессом для школьников, согласились 98 % школьников,



**Рис. 3. Оценка согласия групп участников образовательного процесса с утверждением «ЕГЭ связан с большим стрессом для сдающего экзамен» (в % ответивших)**

*Источник: составлено авторами на основе проведенного опроса*

94 % родителей, 92 % студентов и 86 % учителей. Это делает тематику стресса основной для обсуждения системы ГИА и ее контекста в школьной системе образования.

По результатам исследования для совершенствования нормативного правового регулирования механизмов государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования предлагаются следующие нормативные изменения и меры:

- введение возможности отказа от сдачи ЕГЭ обучающимися, не планирующими получать профессиональное образование;
- закрепление прохождения ГИА в форме ЕГЭ как одного из обязательных условий для поступления в организации среднего профессионального образования;
- установление обязанности обучающихся, завершающих освоение образовательных программ среднего профессионального образования и планирующих получение высшего образования, проходить ГИА в форме ЕГЭ;
- создание сети независимых центров оценки качества образования, которые могли бы организовывать проведение ЕГЭ в зависимости от потребности населения;
- проведение работы по изменению общественного отношения к ЕГЭ и разработка пакета мер, направленного на формирование позитивного имиджа экзамена;
- внесение изменений в примерные основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования – выделение специального модуля «Подготовка к государственной итоговой аттестации» и предусмотреть возможность внесения в учебный план тренировочных экзаменов с целью минимизации стресса при сдаче реального экзамена;
- организация повышения квалификации педагогических работников с целью освоения ими способов и методик подготовки к ЕГЭ с учетом контрольно-измерительных материалов и способов проведения экзамена;
- создание межведомственного совета по оценке олимпиад в целях сокращения их перечня и установления требований к отбору олимпиад и разработать стандарт обеспечения прозрачности проведения олимпиад;
- проведение оценки стрессогенности контрольных мероприятий, сопутствующих экзамену, и тестирование разных форматов таких мероприятий с целью определения тех из них, которые вызывают наименьший стресс у обучающихся, но сохраняют контрольную функцию;
- включение в ЕГЭ заданий-маркеров, так как ЕГЭ используется в настоящее время исключительно как инструмент оценки знаний обучающихся, но не интегрирован в систему оценки качества образования в динамике.

## КОМФОРТНАЯ И БЕЗОПАСНАЯ СРЕДА ДЛЯ ЖИЗНИ

### Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики регулирования жилищного строительства в условиях быстро меняющейся политико-экономической ситуации

**Руководитель исследования:** *М. А. Булавина, канд. юрид. наук, доцент, проректор по научной работе АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В. В. Жириновского».*

**Цель исследования:** анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики регулирования жилищного строительства в условиях быстро меняющейся политико-экономической ситуации.

**Ключевые результаты исследования.** В результате исследования выявлено, что в настоящее время в жилищном секторе существует ряд важных проблем, которые не решены до сих пор:

– плохое состояние жилищного фонда. Из 3,6 млрд квадратных метров существующего жилья 33 % построено до 1970 года и не отвечает современным стандартам качества жизни по площади жилых помещений, качеству отделки входных групп и т. д. 70 % российских семей (39 млн) живет в домах или квартирах площадью менее 60 кв. м;

– низкая доступность жилья. В настоящее время только 35 % ипотечных заемщиков имеют возможность обслуживать ипотечный кредит, отсутствует развитый рынок аренды.

Кроме того, большая часть внутренних и внешних угроз, влияющих на конъюнктуру функционирования отрасли жилищного строительства, спровоцирована санкционной политикой недружественных стран.

В этой связи в исследовании определены риски и направления для дальнейшей реализации национального проекта «Жилье и городская среда» (рис. 1). Предложено группировать целевые показатели реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в маркеры, которые позволяют быстро и наглядно оценить эффективность и результативность выполнения данного национального проекта.

Анализ практики реализации проектного финансирования с использованием эскроу-счетов позволил выявить некоторые недоработки существующей системы. Привлекая деньги от конечных покупателей квартир и размещая их на счетах эскроу, застройщик одновременно берет кредит у банка для финансирования процесса строительства. При этом выдача такого кредита застройщику подпадает под правила Центрального банка Российской Федерации о формировании кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности, которые установлены Положением Банка России от 28.06.2017 г. № 590-П. Резерв формируется в зависимости от качества ссуд и от определения уровня кредитоспособности заемщика, разделенной данным Положением Центрального банка Российской Федерации на пять категорий. При этом при формировании резервов не учитывается факт наличия на счетах эскроу денежных средств,



**Рис. 1. Вероятные риски и направления их нейтрализации в целях эффективной реализации национального проекта «Жилье и городская среда»**

*Источник: составлено авторами*

фактически являющихся обеспечением данного кредита (так как при своевременном завершении строительства и сдаче объекта в эксплуатацию они будут перечислены заемщику-застройщику). В этой связи предлагается смягчить требования по определению размера расчетного резерва для заемщиков-застройщиков, предусмотрев дополнительный способ определения размера резерва по ссуде. Необходимо при определении резерва учитывать размер средств, размещенных на счетах эскроу, и для расчетов принимать сумму запрашиваемого кредита, уменьшенную на сумму, размещенную на счетах эскроу.

В исследовании выявлен значительный пробел в определении того, что именно должно быть построено при комплексном развитии территории в части строительства новых объектов коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры. Это связано с отсутствием в законодательстве определения термина «объект социальной инфраструктуры» и перечня таких объектов. В связи с этим необходимо сужается круг объектов, необходимых для комплексного подхода к развитию территории. Очевидно, что помимо школ, детских садов и поликлиник, необходимо создание объектов спорта, культуры, досуговых центров для детей, школ искусств и пр.

Единая информационная система в сфере государственных закупок прошла большой путь с момента своего появления. В целом в настоящее время учтено

множество первоначально имевшихся недочетов данной системы. При этом существует значительный недостаток системы, а именно отсутствие единого реестра исполненных договоров в сфере строительного подряда, что делает невозможным подтверждение опыта в госзаказе такими договорами. Это приводит к ограничению числа новых участников на рынке госзаказа в сфере строительства, к укрупнению участников такого рынка и снижению уровня конкуренции. В этой связи предлагается создать своеобразную базу добросовестных подрядчиков, что облегчит строительным компаниям подтверждение своей надежности.

В проведенном исследовании выявлено, что существенным недостатком действующего законодательства является недостаточный объем авансирования и длительные сроки расчетов при проведении капитального ремонта в многоквартирных домах.

В этой связи предлагается установить обязательность уплаты аванса при заключении договора на проведение капитального ремонта жилого дома, так как при осуществлении ремонта возникает необходимость в закупке материалов, предназначенных для этого ремонта. Авансирование предлагается сделать в порядке, аналогичном авансированию контрактов с казначейским сопровождением, только в меньшем размере.

Действующее законодательство регулирует общий порядок подключения к сетям ресурсоснабжающих организаций, но оставляет неурегулированным множество важных вопросов – от понятного определения размера платы за подключение до отсутствия четких сроков на подключение, что приводит к затягиванию сроков на подключение построенных объектов к сетям общего пользования. Возможность подключения и размер платы устанавливается в зависимости от наличия технологической возможности подключения. В случае отсутствия технологической возможности подключения размер платы за подключение устанавливается в индивидуальном порядке. При такой схеме определения размера платы за подключение к системе теплоснабжения у ресурсоснабжающих организаций отсутствует экономическая мотивация в системном развитии своих мощностей. В этой связи предлагается отменить плату за подключение к сетям.

В исследовании выявлено, что при подключении объектов капитального строительства к коммунальным сетям застройщики не могут засчитать все понесенные расходы (стоимость работ, административные издержки) при расчете базы налога на прибыль, что вынуждает закладывать налоги в стоимость работ по техническому присоединению (в среднем стоимость работ повышается на 20 %). Предлагается устранить данную коллизию путем установления возможности включения всех фактически понесенных застройщиком расходов (стоимость работ, административные издержки) при расчете базы налога на прибыль.

Застройщики, реализующие комплексные проекты, несут повышенную нагрузку в связи с необходимостью уплаты земельного налога в четырехкратном размере по истечении 3 лет с даты приобретения земельного участка вплоть до даты регистрации прав на построенный объект. В этой связи для защиты прав добросовестных застройщиков, осуществляющих комплексную застройку территорий, предлагается внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, изменив период, в течение которого не действует повышенная ставка налога, с трех до пяти лет.

Проведенный анализ норм законодательства, касающихся порядка выдачи разрешения на строительство и условий для прекращения действия разрешений на строительство, а также судебной практики по порядку применения вышеуказанных норм Градостроительного кодекса Российской Федерации показал, что большинство выявляемых впоследствии и поддерживаемых судами нарушений в документации существовали на момент выдачи разрешения на строительство и при исполнении должностными лицами своих обязанностей надлежащим об-

разом могли быть своевременно выявлены. В связи с этим предлагается обязать уполномоченные органы компенсировать застройщикам понесенные затраты на строительство объектов и упущенную выгоду в случае отмены разрешения на строительство уполномоченным органом в порядке самоконтроля.

Многие строительные компании необоснованно лишены возможности планировать свою деятельность с учетом постоянства условий на период реализации полученного разрешения на строительство. В этой связи предлагается включить строительные компании в список сфер деятельности, на которые распространяется действие Федерального закона от 01.04.2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации».

Ограничение высоты многоквартирных домов, участвующих в программе «Сельская ипотека», пятью этажами также является проблемой, препятствующей развитию жилищного строительства. Такое ограничение этажности жилого дома, в котором может быть приобретена квартира с использованием льготной ипотеки, ничем не обусловлена. В связи с этим предлагается отменить указанное ограничение по этажности жилых домов.

В исследовании выявлены сложности при строительстве апарт-отелей. В действующем законодательстве отсутствует определение понятия «апартаменты», юридически такие помещения являются нежилыми, часто коммерческими помещениями. Зачастую при назначении здания указывается, что оно предназначено для предоставления гостиничных услуг. При строительстве апарт-отелей застройщик не связан нормами об обязательном обеспечении будущих жителей объектами социальной инфраструктуры (магазинами, детскими садами, поликлиниками и т. д.). На апартаменты не распространяются санитарные нормы, предусмотренные для строительства жилья, поэтому девелопер может сэкономить, например, на шумоизоляции, освещении и уборке прилегающей территории. Предлагается на такие здания распространить действие положений Федерального закона от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве» и Жилищного кодекса Российской Федерации. Застройщиков обяжут использовать для привлечения средств граждан эскроу-счета. Также предлагается урегулировать вопросы приобретения прав на общее имущество в таком доме и на участок под ним, установить особенности перепланировок и изменения назначения помещений в таком доме, закрепить порядок проведения общих собраний собственников помещений. При этом данный законопроект не решает вопрос правового статуса земельного участка под апарт-комплексом.

В результате анализа Стратегии развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года было выявлено, что она не учитывает российские реалии, наличие исторической части застройки большинства российских городов и менталитет многих жителей нашей страны. В этой связи возможна реализация ипотечных программ для людей, желающих переехать в сельскую местность (для покупки земельного участка и дальнейшего строительства жилых домов в реконструируемых сельских поселениях в рамках комплексной застройки территории).

В процессе исследования выявлено, что в настоящее время существует зависимость строительства дорог и коммунальных сетей от численности жителей малых населенных пунктов (ниже определенного количества жителей в селах и деревнях сети просто не проводят и не ремонтируют). При этом нередко именно отсутствие необходимой для нормальной жизни инфраструктуры (электричества, газа и асфальтированных дорог), а также необходимой социальной структуры и провоцирует жителей к переезду из сельской местности, что приводит к ликвидации сельских населенных пунктов. В соответствии со статистическими данными за последние 20 лет в России исчезли 37 тысяч деревень. В этой связи предлагается использовать метод перспективного строительства коммуникаций и дорог к малым населенным пунктам.

## **Анализ зарубежного опыта и разработка основных направлений совершенствования климатического законодательства в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *Ю. А. Плотникова, канд. юрид. наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по развитию климатического законодательства Российской Федерации на основе зарубежного опыта.

**Ключевые результаты исследования.** Принятие Рамочной конвенции об изменении климата ООН (РКИК ООН) в 1992 году свидетельствует о том, что проблемы изменения климата приобрели международный характер. Киотский протокол является первым международным соглашением, на основании положений которого у стран-участниц возникли обязательства по сокращению или стабилизации выбросов парниковых газов посредством использования мер экономического характера. Осуществление положений Парижского соглашения имеет первостепенное значение для достижения целей в области устойчивого развития, которое позволит сократить выбросы парниковых газов в атмосферу и повысить устойчивость к воздействию изменения климата.

Климатическое законодательство Российской Федерации стало стремительно развиваться после подписания первых международных соглашений в области борьбы с изменением климата. На 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН были определены цели устойчивого развития (цель № 13 – борьба с изменением климата), в связи с чем российская правовая наука, осознавая значимость климатической проблемы, перешла к обсуждению перспектив определения правового регулирования изменения климата в рамках задач устойчивого развития. Основным целеполаганием устойчивого развития является принятие необходимых мер по борьбе с изменением климата и его последствиями. Конечными целями являются: повышение устойчивости и способности адаптироваться к бедствиям, интеграция мер по борьбе с изменениями климата в политику и экономическое планирование; накопление знаний и потенциала для противодействия изменению климата; реализация РКИК ООН; создание механизмов для повышения потенциала в области планирования и управления.

Анализ национального законодательства позволяет констатировать, что климатическое законодательство Российской Федерации в настоящее время является неотъемлемой частью экологического законодательства, при этом правовое регулирование развито недостаточно и требует дальнейшего совершенствования. Климатическое законодательство в системе национального законодательства зарубежных государств развивается либо как неотъемлемая часть экологического законодательства с разной степенью обособленности соответствующего комплекса правовых норм, либо как межотраслевой институт, что зависит от наличия единого нормативного правового акта в сфере борьбы с глобальным потеплением климата, а также от степени задействования в соответствующем государстве инструментов иных отраслей законодательства – налогового, энергетического, транспортного, градостроительного и др.

Оценивая в контексте зарубежного опыта возможности и правовые предпосылки появления в России климатических исков, следует заключить, что перспективы появления таких исков есть: российское законодательство содержит достаточные



материальные и процессуальные правовые предпосылки появления климатических исков, и значительные препятствия для формирования индивидуальной или коллективной воли на обращение в судебные органы по вопросам сохранения климата отсутствуют.

Вместе с тем есть основания считать, что существенное влияние на развитие соответствующих перспектив будет оказывать позиция относительно климатических исков российских судов, в первую очередь Верховного суда Российской Федерации и Конституционного суда Российской Федерации.

Анализ опыта зарубежных стран (Китай, Индия, ФРГ, Франция, Испания, США, Япония, Бразилия, Казахстан, Австралия, Канада, Саудовская Аравия, Иран, ЮАР, Норвегия, Индонезия, Европейский Союз) в области организации рынка углеродных единиц (добровольного сегмента и сегмента квотирования) показал, что является положительным опыт, который Российская Федерация может использовать при формировании национальной схемы торговли квотами на выбросы парниковых газов:

- опыт большинства стран (Канада, США, Китай, Казахстан и др.) показал эффективность первоначального бесплатного распределения квот на выбросы углерода, которое постепенно можно переводить на платную схему. Платное распределение квот на выбросы углерода может быть принято в форме публичных аукционов, поскольку они предлагают эффективный канал для определения преобладающих рыночных цен на разрешения на выбросы углерода и оценки конечных затрат на охрану и улучшение окружающей среды;

- опыт Китая по введению национальной СТК на основе реализации пилотных углеродных рынков в восьми различных регионах, постепенно переходящих в настоящее время в национальную ETS – долгосрочный переход к модели «вниз по течению»;

- опыт Бразилии, следующей постепенному переходу от добровольной торговли выбросами углерода к обязательной. Создание национальной платформы добровольной торговли выбросами углерода может являться отправной точкой для сбора данных о транзакциях и ценах, изучения возможности создания единой модели транзакций на национальном уровне и развития сторонних сертификационных учреждений. Положительные результаты отмечены при поощрении предприятий и финансовых учреждений к активному участию в торговле путем принятия законодательных актов и политики в области налогообложения, кредитования и инвестиций;

- опыт Японии по введению ETS в столице Токио в целях учета только CO<sub>2</sub> от сжигания топлива, тепло- и электроэнергии в коммерческих и промышленных зданиях. Упрощенный механизм (бесплатное распределение квот, внебиржевая торговля, возможность зачета местных программ), показавший успешный результат. В июне 2021 года TMG опубликовала данные о выбросах за 2019 финансовый год, указывающие на то, что в целом за пять лет второго периода соблюдения требований (2015–2019 финансовые годы) выбросы сократились на 27 % по всем охваченным объектам по сравнению с выбросами за базовый год;

- опыт Казахстана по созданию системы, связанной с MRV (мониторинг, отчетность, проверка) выбросов парниковых газов. Унифицированы стандарты измерения, усовершенствована система управления информацией о промышленных выбросах углерода. Может быть полезен и опыт разработки правовых положений, необходимых для стандартизации и регулирования процесса торговли углеродом, а также для юридического обеспечения или связывания предприятий, вступающих в процесс торговли.

Положительные аспекты добровольных углеродных рынков: в отличие от рынков соответствия, сокращение выбросов углерода, обеспечиваемое VCM, достигается независимо от юридических требований; VCM позволяет корпорациям и другим

негосударственным организациям достигать целей в области изменения климата посредством добровольного приобретения поддающихся проверке углеродных кредитов; спрос на углеродные кредиты в VCM существенно вырос в последние годы, что обусловлено различными мотивами, включая корпоративную социальную ответственность, реакцию на спрос инвесторов, дифференциацию рынка и репутационные риски или риски цепочки поставок, растущий интерес к углеродным рынкам для достижения климатических целей ПС; наличие VCM создает для государства конкурентные преимущества, привлекая через углеродные рынки финансирование для декарбонизации, особенно в сельском хозяйстве, животноводстве и лесном хозяйстве; добровольные углеродные рынки доступны любому сектору экономики, а не ограниченному числу отраслей.

Общими недостатками добровольных углеродных рынков для всех стран следует признать отсутствие унификации добровольных углеродных рынков и названий VCC (углеродные кредиты, проверенные углеродные единицы, сертификаты, компенсации, зачеты и др.); отсутствие органа управления в отличие от системы торговли квотами на выбросы парниковых газов, где правила устанавливаются национальными или международными государственными органами; неопределенность правовой квалификации добровольных углеродных единиц; трудности проверки качества углеродных кредитов, так как каждый стандарт устанавливает свои собственные квалификационные критерии для компенсационных проектов; исключительно частный характер VCC, в связи с чем они не могут использоваться для соблюдения каких-либо нормативных требований.

На основании проведенного анализа следует выделить положительный зарубежный опыт стран, который Российская Федерация может использовать при формировании добровольного рынка углеродных единиц:

- схожесть правовой системы Казахстана с правовой системой Российской Федерации позволяет использовать модель интеграции углеродных единиц в уже существующие торговые биржи путем признания углеродных кредитов товаром, оборот которого урегулирован отраслевым законодательством;

- опыт Японии в создании устойчивой и гибкой инфраструктуры добровольных углеродных рынков;

- опыт Бразилии по закреплению юридических гарантий для участников углеродных рынков, созданию стимулов для разработчиков климатических проектов, обеспечению благоприятной деловой среды для этого сектора;

- опыт Индии по увеличению добровольного спроса на углеродные кредиты, а также опыт реализации плана поэтапного внедрения в Индии национальной системы ограничений и торговли, при котором добровольные подходы рассматриваются в качестве инструмента на пути к обязательной схеме, наращиванию потенциала частного сектора в сфере борьбы с загрязнением окружающей среды;

- опыт Канады, Австралии по созданию единой системы, аккумулирующей сведения о разработке и регистрации климатических проектов, их проверке, а также по владению, управлению и выводу из оборота углеродных кредитов, выданных за указанные проекты;

- опыт Великобритании по созданию нормативно-правовой базы публичного добровольного рынка для содействия прозрачности посредством раскрытия информации.

В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 06.03.2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе вводить на своей территории экспериментальное регулирование по ограничению выбросов парниковых газов. Эксперимент будет осуществляться на территории Сахалинской области (в период с 1 сентября 2022 года по 31 декабря 2028 года включительно), а также планируется проведение эксперимента и на территориях

иных субъектов Российской Федерации. Эксперимент предполагает квотирование выбросов для регулируемых организаций. За превышение квоты предусмотрена плата.

Система CORSIA дополняет другие элементы мер по борьбе с изменениями климата, компенсируя количество выбросов CO<sub>2</sub>, которое не может быть уменьшено за счет использования технологической модернизации, эксплуатационных улучшений и экологически чистого авиационного топлива.

Проведенное исследование позволяет определить план дальнейших действий Российской Федерации в данной сфере.

В целях снижения рисков искусственного ограничения темпов роста национальной авиационной отрасли – продолжение согласованной работы по разработке инициатив и мер, направленных как минимум на ощутимо смягчающий эффект от распространения схемы CORSIA на Российскую Федерацию, Китай, Индию и развивающиеся страны.

В целях возможного будущего присоединения Российской Федерации к схеме CORSIA: разработка переходных положений в отношении политики регулирования международного воздушного транспорта на основе конкретной методологии (определение доступных стратегий смягчения климатических последствий, которые могут быть реализованы Российской Федерацией, оценка эффективности этих стратегий в поддержке системных изменений; оценка их общественной поддержки (общие цели)); обучение и расширение знаний сотрудников авиакомпаний, а также пассажиров о влиянии авиационного сектора на изменение климата и необходимости сокращения авиационных выбросов; оптимизация наземной деятельности в аэропортах и облегчение быстрых стыковок пассажиров с рейсами, что может влечь экономию топлива и снижение выбросов воздушных судов (опыт Канады); внедрение углеродного картирования (опыт Индии); развертывание производства альтернативных видов топлива на территории Российской Федерации (опыт мировых лидеров в производстве биотоплива США, Бразилии и ЕС); внутренний мониторинг авиационных выбросов, разъяснительные совещания и учебные семинары для различных заинтересованных сторон, разработка руководств, проведение внутренних тренингов, совершенствование ИТ-систем (опыт Японии, Китая).

Авторами исследования предложен вариант Концепции развития климатического законодательства Российской Федерации, на основании которого следует констатировать, что деятельность в сфере борьбы с изменением климата должна осуществляться в соответствии с природоохранными аспектами и социально-экономическим развитием государства на основе научного обоснования всех принимаемых решений в стране.

**Реализация социальных функций государственными  
(муниципальными) органами власти и организациями в партнерстве  
с социально ориентированными некоммерческими организациями:  
правовые механизмы взаимодействия, распределения  
ответственности и ресурсов**

**Руководитель исследования:** *Т. В. Сойфер, д-р юрид. наук, профессор кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в области реализации социальных функций государственными (муниципальными) органами власти и организациями в партнерстве с социально ориентированными некоммерческими организациями, в том числе вопросов правовых механизмов взаимодействия, распределения ответственности и ресурсов.

**Ключевые результаты исследования.** В современных условиях социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) вносят существенный вклад в решение многих значимых задач, включая повышение качества жизни населения, приращение социального капитала, развитие общественных институтов. В связи с этим одним из ключевых направлений стратегической политики в социальной сфере является развитие института СОНКО, которые в силу имеющихся преимуществ и применения актуальных методов деятельности способны оперативно реагировать на возникающие вызовы.

В целях более активного использования потенциала СОНКО при реализации социальных функций, совершенствования правовых механизмов их взаимодействия с органами публичной власти и повышения эффективности нормативного регулирования возникающих отношений необходимым является более четкое законодательное определение понятия СОНКО и круга относящихся к ним лиц, устранение недостатков в регламентации их гражданско-правового положения. Для отграничения СОНКО от иных некоммерческих организаций и, как следствие, обеспечения необходимой адресности при предоставлении им государственной и муниципальной поддержки, снижения вероятности правонарушений и исключения коррупциогенных факторов целесообразно рассматривать СОНКО как относительно самостоятельный вид некоммерческих юридических лиц и законодательно закрепить особенности их правового статуса. Предлагается признавать социально ориентированными только те некоммерческие организации, учредители (участники) которых приняли миссию по осуществлению социальных функций посредством включения в наименование создаваемого юридического лица соответствующего указания и закрепления в уставе конкретных видов деятельности, свойственных СОНКО.

Для повышения эффективности правового регулирования и исключения возможности признания социально ориентированными некоммерческих организаций, чьи легальные цели и конструкции исключают такую возможность, необходимо положения Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федерального закона от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» привести в соответствие с нормами ГК РФ. Поскольку в настоящее время в ГК РФ закреплен исчерпывающий перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций и регламентирован их гражданско-правовой

статус, рекомендуется исключить из указанных специальных законов нормы, характеризующие элементы такого статуса. Также предлагается ограничить и четко определить круг организационно-правовых форм, юридически пригодных для создания СОНКО. Кроме того, в перспективе требуются более четкие законодательные решения относительно отдельных организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц на уровне норм ГК РФ.

Механизмы взаимодействия государства и СОНКО в части их привлечения к реализации социальных функций требуют совершенствования за счет введения комплекса мер, направленных на повышение ответственности учредителей (участников) и членов органов управления за последствия деятельности СОНКО. Рекомендовано закрепить нормы, устанавливающие особенности гражданско-правовой ответственности учредителей (участников), членов органов управления СОНКО за имущественные последствия неуставной деятельности организаций, нецелевое использование полученной финансовой и имущественной поддержки; предусмотреть обязательное формирование в СОНКО попечительского совета, выполняющего надзорные функции; установить ответственность членов попечительского совета, действующих на общественных началах, за причиненные СОНКО убытки вследствие ненадлежащего контроля.

Для обеспечения публичных интересов при нецелевом использовании СОНКО полученных финансовых средств предлагается предусмотреть возможность их принудительной ликвидации и включить требования о возврате соответствующих сумм в бюджет в число подлежащих удовлетворению в первую очередь.

Выявленные по итогам анализа правоприменительной практики злоупотребления, сопровождающие получение и использование СОНКО отдельных форм поддержки, позволили сформулировать вывод о необходимости пересмотра системы контроля за деятельностью СОНКО со стороны публичных органов в целях его усиления и повышения его эффективности. Целесообразно создать при Министерстве юстиции Российской Федерации Комитет по контролю за деятельностью СОНКО, в функции которого следует включить определение соответствия некоммерческой организации критериям отнесения ее к социально ориентированным; содействие эффективному управлению СОНКО; выявление неправомερных действий в управлении данными организациями и принятие необходимых для пресечения правонарушений мер. Также рекомендуется возложить на указанный орган ведение реестра СОНКО.

В рамках совершенствования механизмов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с СОНКО, расширения социальных функций СОНКО, повышения качества социального обслуживания, обеспечения адресной социальной защиты с максимальным учетом потребностей и интересов различных социальных групп населения целесообразна разработка и закрепление справедливых, открытых и прозрачных критериев предоставления СОНКО грантов, которые учитывали бы специфику сфер их деятельности. Также требуется более активное и широкое использование передовых цифровых технологий (механизмов краудфандинга и др.), обеспечивающих необходимую транспарентность процесса предоставления СОНКО финансовых средств в целях исключения злоупотреблений. В этих направлениях весьма перспективной является унификация правил в области грантовой поддержки и проработка вопроса о создании в России единого оператора грантов для СОНКО.

Для обеспечения эффективности и адресности при выборе форм взаимодействия органов публичной власти с СОНКО необходимо учитывать социально-экономические планы развития регионов, муниципальных образований и территорий. При этом существующая модель приобретения социальной услуги должна быть трансформирована и интерпретироваться в качестве социальных инвестиций с активным внедрением новых конструкций социальных экосистем, формируемых по принципу кластеров. Это позволит органам публичной власти взаимодействовать

по общим правилам и в едином режиме с группой действующих в регионе СОНКО, реализующих программы и проекты в одной сфере и со сходными социальными целями. Кроме того, такой подход создаст условия для объективной оценки эффективности социальных инвестиций, поскольку будет способствовать возможности учета конкретных показателей социальных изменений, полученных вследствие реализации проектов в совокупности, а не исходя из суммарного числа осуществленных мероприятий. В связи с этим при образовании социальных экосистем СОНКО на федеральном, региональном, местном уровнях должны разрабатываться стратегии (планы) их развития, включая отдельные значимые этапы, дорожная карта, под содержание которых следует адаптировать формы взаимодействия СОНКО и органов власти. Для правового оформления экосистем СОНКО предлагается использовать особый организационный договор, направленный на совместное осуществление деятельности по предоставлению социальных услуг гражданам.

Для перехода к модели социального инвестирования необходимой является реформа механизмов партнерства органов власти и СОНКО в сфере оказания социальных услуг. Прежде всего, требуется изменение процедур отбора и предоставления мер поддержки по аналогии с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд с возможностью их приостановления и отмены по причине допущенных нарушений. Еще одной возможной мерой может стать введение обязательного публичного анализа конкурсной документации на предмет ее объективного соответствия необходимым критериям и соблюдения требований к уровню прозрачности процедур ее оценки. Действенным средством повышения эффективности взаимодействия публичной власти и СОНКО способно выступить создание государственного банка для обслуживания СОНКО, что в частности позволило бы обеспечить открытость и движение всех денежных средств в соответствующем секторе. В связи с этим рекомендовано принятие закона, устанавливающего в целом единый правовой режим для получаемого СОНКО финансирования, исходя из того, что государственный (муниципальный) социальный заказ представляет собой форму реализации социальных программ, социальных проектов, функций государственных (муниципальных) органов власти, переданных для осуществления в конкурентную среду, направленных на решение задач в социальной сфере, выполняемых СОНКО за счет бюджетных средств. Рекомендуется закрепить в законе понятие «оператор в сфере бюджетного финансирования», под которым следует понимать организацию, созданную решением Правительства Российской Федерации для распределения грантового и иного бюджетного финансирования среди СОНКО.

Другим важным аспектом, способным повысить эффективность взаимодействия СОНКО и органов власти, является формализация и объективизация проектной работы. При этом используемые критерии оценки проектов и программ СОНКО следует разграничивать на подкритерии, которые способны оцениваться по формальным признакам (к примеру, актуальность и социальная значимость проекта могут оцениваться посредством наличия или отсутствия конкретных статистических показателей, свидетельствующих о существовании социальной проблемы; наличия или отсутствия их динамики; обоснованность выбора варианта решения конкретной проблемы; наличие сравнительного анализа имеющихся методов решения схожих социальных проблем и т. д.). При последовательной реализации идеи введения механизмов взаимодействия СОНКО и органов власти всех уровней, способных создавать условия для осуществления не только проектов, имеющих кратковременный социальный эффект, но и направленных на формирование устойчивых институтов социального развития вследствие объединения усилий нескольких СОНКО, деятельность СОНКО должна оцениваться с учетом параметра количества взаимозависимых связей социально значимых результатов одного проекта с результатами других проектов.

Обращение к опыту зарубежных стран по использованию правовых конструкций, близких к отечественным СОНКО, и взаимодействию с ними при решении различных социальных задач позволило выявить то положительное и ценное, что может использоваться российским законодателем. В частности, в рамках совершенствования правового регулирования СОНКО и механизмов их партнерства с государственными и муниципальными органами возможна рецепция отдельных законодательных решений США, ФРГ, Великобритании, КНР, Республики Казахстан.

По опыту США при выработке нормативных моделей СОНКО, объединяющих значительное количество участников, может использоваться «роевой» принцип построения организации; для координации СОНКО и контроля за их деятельностью возможно применение конструкции фонда местного сообщества; в порядке совершенствования процедуры государственной регистрации СОНКО допустимо установление дополнительных требований к ее учредителям в целях повышения прозрачности организации. Позитивным является опыт ФРГ по возложению на участников обязанности лояльности некоммерческой организации и применению последствий ее неисполнения; законодательному закреплению и последовательному проведению признаков, присущих общественно-полезной организации, а также в части признания и подтверждения соответствующего статуса. Целесообразно использование опыта Великобритании, где применяются особые механизмы контроля за деятельностью некоммерческих организаций. Общие функции контроля осуществляет специально созданная Комиссия по благотворительности Англии и Уэльса, которая определяет характер организаций, содействует эффективному управлению благотворительными организациями, выявляет и расследует правонарушения в их деятельности и пр. Помимо этого используется система внутреннего контроля, осуществляемого попечителями. Может быть учтен опыт КНР, где социально ориентированные благотворительные организации находятся под совместным надзором двух государственных органов разного уровня, а порядок осуществления контроля за их деятельностью детально регламентирован. По примеру Республики Казахстан возможно создание единого распределителя грантов среди некоммерческих организаций и использование позитивного опыта по определению получателей соответствующей поддержки.

**Выработка научно обоснованных рекомендаций  
по совершенствованию законодательства Российской Федерации  
в сфере местного самоуправления по привлечению местных сообществ  
(ТОС и др.) для наиболее эффективного решения вопросов местного  
значения, в том числе с учетом передового зарубежного опыта**

**Руководитель исследования:** *В. В. Аржанов, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления по привлечению местных сообществ (ТОС и др.) для наиболее эффективного решения вопросов местного значения, в том числе с учетом передового зарубежного опыта.

**Ключевые результаты исследования.** Понятие «местное сообщество» отсутствует в действующем российском законодательстве. В теории конституционного и муниципального права местное сообщество обычно определяется как группа (общность) людей, проживающих на территории муниципального образования и объединенных общими интересами.

Вместе с тем все население в целом, проживающее на территории установленного законом муниципального образования, далеко не во всех случаях может признаваться местным сообществом. Использование понятия местного сообщества в качестве тождественного населению муниципального образования возможно в случае его соответствия фактическому содержанию общественных отношений и социальных связей, складывающихся между жителями муниципального образования. Помимо территориального признака местные сообщества характеризуются такими признаками, как осознание лицами, входящими в состав сообщества, общих интересов, высокая степень сплоченности коллектива на основе таких интересов, чувство психологической принадлежности к сообществу, социальная самоидентификация себя с ним.

Именно общий интерес граждан, совместная деятельность по вопросам, важным для группы людей, проживающих на данной территории, представляется ключевым для определения местного сообщества. В этом принципиальное отличие понятия «местное сообщество» от понятия «муниципальное образование»: если первое основывается на общих интересах, то второе – на общей территории.

Таким образом, термин «местное сообщество» в большей степени характеризует не население муниципального образования в целом (особенно, в крупных муниципальных образованиях), а отдельные организованные (то есть каким-либо образом институционализированные) группы населения, связанные общими целями и участвующие в решении вопросов местного значения. Таким образом, в муниципальном образовании местных сообществ может быть много. Признаками местных сообществ выступают:

- участие в решении вопросов местного значения;
- инициативный порядок создания (инициатива самих участников);
- институционализация (то есть какое-то оформление);
- правовое регулирование на местном уровне.

Соответственно, к местным сообществам на основании анализа действующего законодательства и практики его применения могут быть отнесены:



- территориальное общественное самоуправление;
- общественные палаты;
- волонтерские организации, в том числе народные дружины.

Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления по привлечению местных сообществ для наиболее эффективного решения вопросов местного значения могут быть разделены по следующим блокам.

1. Предложения по совершенствованию законодательства в области территориального общественного самоуправления.

Применительно к территориальным границам ТОС в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, во-первых, указать, что в границы территориального общественного самоуправления входят территории общего пользования; во-вторых, что границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, выраженного на собрании либо конференции граждан соответствующей территории; в-третьих, что на части территории муниципального образования может быть создан только один субъект территориального общественного самоуправления; в-четвертых, что границы одного субъекта территориального общественного самоуправления не должны пересекать границы другого субъекта территориального общественного самоуправления; в-пятых, что границы субъекта территориального общественного самоуправления могут не совпадать с границами административных территорий, входящих в состав муниципального образования (например, микрорайонов).

Важнейшей проблемой создания ТОС является закрепление действующим законодательством нормы о регистрации их в качестве юридических лиц в статусе общественных организаций. Для решения указанной проблемы следует определить территориальное общественное самоуправление в качестве отдельной организационно-правовой формы юридического лица, цель которой состоит в реализации гражданами собственных инициатив по вопросам местного значения, поскольку территориальное общественное самоуправление обладает особым статусом, не подпадающим под признаки других форм некоммерческих организаций и не предполагающим наличие членства. Также следует прямо определить территориальное общественное самоуправление в качестве социально ориентированной некоммерческой организации, что позволит значительно упростить получение ТОС грантов.

Применительно к функционированию ТОС следует:

- предоставить органам местного самоуправления права на доступ к базам данных МВД России о регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации с возможностью проведения необходимых территориальных и возрастных выборов, а также возложения на них обязанности предоставлять указанную информацию органам и должностным лицам ТОС по запросам;

- закрепить в федеральном законодательстве нормы об обязанности предоставления представителям ТОС возможности участия в заседаниях представительного органа муниципального образования с правом совещательного голоса, а также о выдвижении кандидатов на муниципальные выборы; выдвижении инициативы отзыва депутатов, а также иных выборных лиц муниципалитета; права согласования удаления главы муниципалитета в отставку; права предлагать кандидатуру главы местной администрации; участвовать в формировании состава контрольно-счетного органа.

Наконец, видится необходимым наделить на федеральном уровне ТОС правом на обращение в суд в случае нарушения прав и законных интересов граждан, проживающих на территории данного ТОС.

2. Предложения по совершенствованию законодательства об общественных палатах.

В настоящее время деятельность общественных палат на муниципальном уровне организуется при органах муниципальной власти, состав их членов определяется решением соответствующего органа местного самоуправления, поэтому муниципальные общественные советы не могут считаться в достаточной степени независимыми. Следует наделить правом на выдвижение кандидатур в состав общественной палаты муниципалитета местные сообщества, а именно общественные объединения, функционирующие на территории муниципального образования и зарегистрированные там. Также обязательным видится закрепление права выдвижения кандидатур в состав муниципальных общественных палат за созданными в данном муниципальном образовании субъектами ГОС.

Требуется также решение проблемы финансирования муниципальных общественных палат. Представляется необходимым данную обязанность возложить на муниципалитет.

Обеспечению обратной связи между населением муниципального образования и органами местного самоуправления будет способствовать наделение муниципальных общественных палат правом правотворческой инициативы в представительных органах соответствующих муниципальных образований. Кроме того, общественные палаты могут выступать и с инициативными проектами.

3. Предложения по совершенствованию законодательства о волонтерских организациях.

В настоящее время существует объективная необходимость обязать органы местного самоуправления принимать меры по организации взаимодействия с волонтерскими организациями, для чего необходимо на федеральном уровне установить, что органы местного самоуправления обязаны создавать условия для установления системного взаимодействия между социально ориентированными некоммерческими организациями, в том числе путем формирования индивидуальной траектории взаимодействия.

Нерешенными на федеральном уровне остаются в настоящее время вопросы, связанные с трудовым статусом волонтеров, а также с предоставляемыми им социальными гарантиями. В силу этого представляется важным дать более точное определение в Федеральном законе от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» таких элементов правового статуса добровольца, как:

– условия вовлечения в добровольческую (волонтерскую) деятельность, запреты и ограничения в данном контексте;

– материальные и нематериальные гарантии осуществления волонтерской (добровольческой) деятельности, среди которых необходимо особое внимание уделить правам в области охраны труда, обеспечения безопасности осуществления рассматриваемой деятельности, гарантиям психолого-социального спектра, трудовым гарантиям.

Применительно к последним представляется целесообразным допустить возможность изменения режима рабочего времени в случае осуществления работником-волонтером (добровольцем) деятельности в указанных в законе целях. Также необходимо в перечне прав волонтера (добровольца) закрепить право на освобождение от работы с сохранением за ним места работы на время исполнения обязанностей по направлению добровольческой (волонтерской) деятельности в особых случаях, к которым можно отнести, безусловно, поиск пропавших людей, помощь в предотвращении чрезвычайных ситуаций и другие.

Наконец, применительно к стимулированию участия молодежи в добровольческом (волонтерском) движении представляется целесообразным внести изменения в пункте 35 Порядка приема на обучение по образовательным программам

высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, указав в нем обязательность начисления баллов за волонтерскую деятельность в количестве, рекомендованном в настоящее время Письмом Минобрнауки России от 05.06.2020 г. № МН-2/546.

Интенсификации деятельности различных местных сообществ и повышению эффективности их взаимодействия с органами местного самоуправления будет способствовать разработка и принятие Федерального закона «О местных сообществах в Российской Федерации».

## ДОСТОЙНЫЙ, ЭФФЕКТИВНЫЙ ТРУД И УСПЕШНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

**Анализ нормативного правового регулирования деятельности малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве.  
Выработка предложений по совершенствованию законодательной базы в целях повышения результативности мер государственной поддержки агропромышленного комплекса России**

**Руководитель исследования:** *О. Н. Шерстобоев, канд. юрид. наук, доцент, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ».*

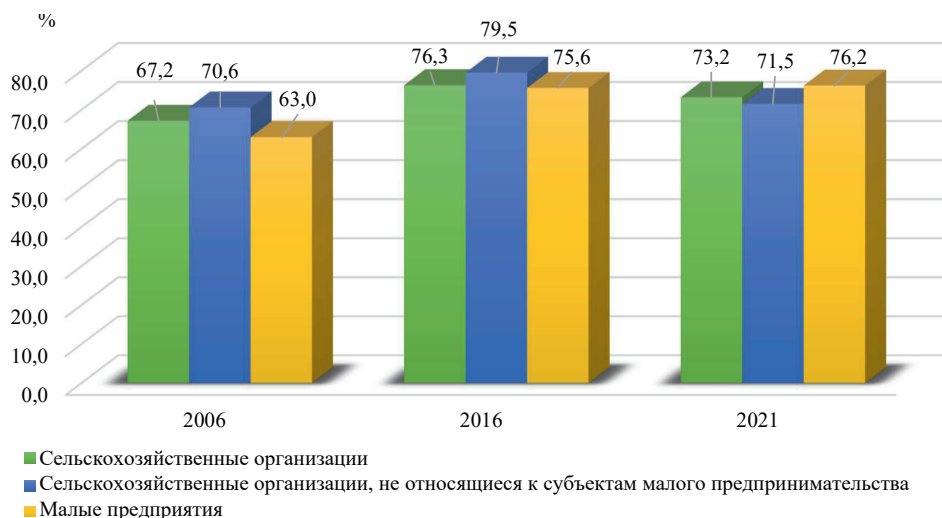
**Цель исследования:** анализ нормативного правового регулирования деятельности малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве и выработка предложений по совершенствованию законодательной базы в целях повышения результативности мер государственной поддержки агропромышленного комплекса России.

**Ключевые результаты исследования.** В рамках исследования проведен анализ российского законодательства, регулирующего деятельность малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве, а также предоставление мер государственной поддержки в агропромышленном комплексе России; сделан анализ нормативного правового регулирования в зарубежных правовых системах (включая США, Канаду, Китай, Казахстан, Европейский Союз) в части проведения статистического учета малого и среднего бизнеса, в том числе в сфере сельского хозяйства; изучены экономические показатели малых и средних предприятий, функционирующих в агропромышленном комплексе; сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Поддержка малых и средних предприятий является важным фактором развития агропромышленного комплекса России в целом. Это связано с тем, что указанные хозяйства вносят существенный вклад в развитие сельского хозяйства, во многом они решают проблему занятости населения в сельской местности, оказывают влияние на платежеспособность. Так, в 2021 году по сравнению с 2006 годом увеличилась доля сельскохозяйственных организаций. Наибольший рост показателя отмечается по категории малых предприятий (на 13,2 процентных пункта), что в совокупности с укрупнением хозяйств является благоприятной тенденцией для отрасли (рис. 1).

Тем не менее малые и средние предприятия сталкиваются с рядом проблем, затрудняющих получение ими государственной поддержки, что сказывается на их экономических показателях. При этом общий объем субсидий и иных трансфертов за период с 2016 по 2020 год хотя и сократился на 20,8 % (рис. 2), но по-прежнему сохраняется на высоком уровне. Это заставляет более тщательно относиться к вопросам оценки эффективности освоения бюджетных средств, что требует анализа нормативного правового регулирования в этой сфере.

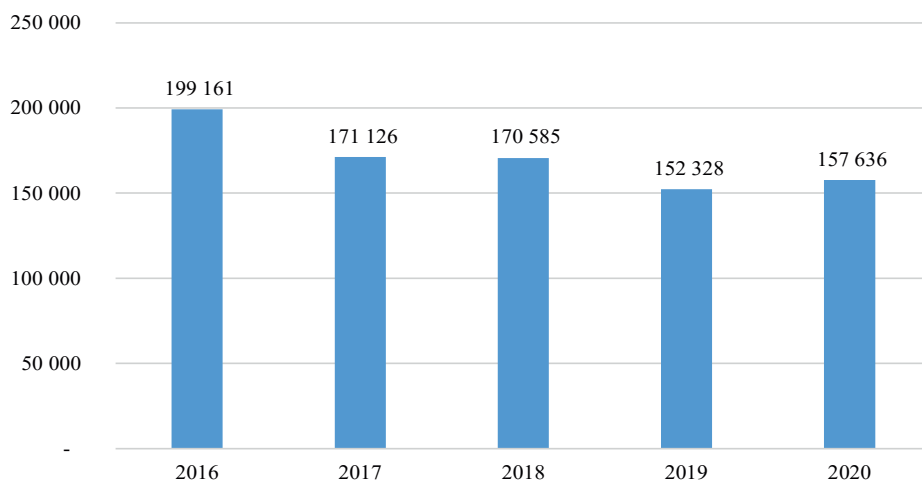
Представляется, что эффективность поддержки малых и средних предприятий в сфере сельского хозяйства необходимо увязать с решением трех ключевых проблем, определяющих специфику правового режима такой поддержки.



**Рис. 1. Доля организаций, осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в I полугодии, в процентах от общего числа объектов**

*Источник: составлено авторами*

Во-первых, требуется систематизировать категориальный аппарат, который используется для легального обозначения получателей поддержки в агропромышленном комплексе. В действующих нормативных правовых актах они представляются как субъекты малого и среднего предпринимательства, сельскохозяйственные товаропроизводители, сельскохозяйственные организации. Поскольку нормы права не устанавливают четкого разграничения между этими понятиями, терминологические различия иногда приводят к неточностям в их толковании и спорам о возврате уже выданной субсидии (гранта) или о невозможности ее получения. При этом все три



**Рис. 2. Объем субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, перечисленных сельхозтоваропроизводителям, млн руб.**

*Источник: составлено авторами*

категории субъектов являются широкими и не позволяют осуществлять более точную градацию получателей поддержки с учетом сельскохозяйственной специфики.

Так, поддержка предоставляется без учета размера хозяйств (посевных площадей, количества голов скота, числа работников и пр.). Поскольку легальные пороговые значения для малых и средних предприятий позволяют отнести к субъектам поддержки предприятия с различными экономическими возможностями, то в действительности микропредприятия могут конкурировать с малыми и средними компаниями, которые обладают большими возможностями в подготовке заявительных и отчетных документов, а значит, заранее получают приоритет при решении вопросов предоставления субсидий. В итоге индивидуализация получателей осуществляется исключительно на уровне лиц, принимающих решение; поддержка выделяется без учета особенностей хозяйства, что может искажать ее цель, направленную на развитие предприятия, ограничиваясь поддержанием текущей деятельности.

Указанные проблемы отражаются в численности малых и средних предприятий в сфере сельского хозяйства. В итоге не наблюдается устойчивый рост числа малых и средних предприятий. Средние и в особенности малые предприятия испытывают трудности, связанные с доступом к финансированию. Малые и средние предприятия, в том числе в сфере сельского хозяйства, показывают незначительные доходы, рост доходов или не наблюдается, или незначителен. Налоговая нагрузка с учетом иных обязательных платежей для малого и среднего предприятия меньше, чем для крупного, но остается относительно высокой. В итоге в стране не прослеживается трансформация малого бизнеса в средний, а среднего в крупный, а малое предпринимательство не стремится к повышению прибыли, в том числе за счет автоматизации производства, повышения квалификации работников. Частным примером этого вывода является то, что существующая система стимулирования экспорта продукции сельского хозяйства практически не отражается на деятельности малых и средних предприятий.

Решение проблемы видится в изменении официального подхода к классификации субъектов предпринимательства, действующих в сфере сельского хозяйства. Легальное понятие «сельскохозяйственная организация» предлагается исключить из этой классификации, оставив единственную категорию «сельскохозяйственный товаропроизводитель», которая может включать крупные, средние, малые и микропредприятия. Внутри каждой группы следует проводить более детальную классификацию с учетом сельскохозяйственных критериев, характеризующих деятельность таких компаний. Новая классификация требует изменения методики статистического учета в сфере сельского хозяйства, в том числе с учетом стратегических целей развития агропромышленного комплекса. Предложенный подход прослеживается и в зарубежных правовых актах, в которых получатели поддержки в сфере сельского хозяйства распределяются по группам, число которых превышает классическое деление предприятий на крупные, средние и малые. В российскую практику отчетности в том числе целесообразно включить критерии, отражающие образование и возраст руководителей хозяйств – сельскохозяйственных товаропроизводителей, оснащение предприятий сельскохозяйственной техникой.

Во-вторых, в действующем законодательстве отсутствует единая процедура предоставления мер финансовой поддержки, что увеличивает вероятность искажения смысла правовых норм в процессе правоприменения, установления необоснованных требований для получателей поддержки, излишнего субъективизма при принятии решений о предоставлении субсидий (грантов). Многие решения, которые могли бы приниматься на основе единых правил, определяются региональными нормативными правовыми актами. В итоге одна и та же мера в разных регионах предоставляется с учетом неодинаковых требований; различается количество и содержание заявительных и отчетных документов, специфика контроля; часто наблюдается дефицит процедурных норм, что предоставляет значительный объем усмотрения при осуществлении контроля и даже принятии решения о предоставле-

нии поддержки. Суммы субсидий (грантов), предоставляемых сельскохозяйственным товаропроизводителям – субъектам малого предпринимательства, не всегда сопоставимы с показателями их эффективности, что не позволяет реализовать цели поддержки в полном объеме.

В итоге предлагается установить единую процедуру предоставления мер финансовой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям. Для этого требуется внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Нормы федерального закона должны определять общие процедурные требования, а порядок предоставления целесообразно утверждать на уровне федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере сельского хозяйства. Это позволит более гибко реагировать на изменение политики в сфере сельского хозяйства при сохранении единой для всех регионов и всех предприятий процедуры предоставления поддержки. Контроль исполнения получателями поддержки их обязательств должен производиться на основании законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, что позволит в большей степени упорядочить проведение контрольно-надзорных мероприятий, обеспечить права подконтрольных субъектов.

В-третьих, анализ региональных практик регулирования и предоставления мер государственной поддержки в агропромышленном комплексе позволил сделать ряд выводов. Значительная часть государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей – субъектов малого и среднего предпринимательства направляется на поддержание их текущей деятельности (приобретение семян, тракторов, иной сельскохозяйственной техники и пр.), а цели модернизации сельского хозяйства наиболее приоритетными не являются. Помимо более четкой градации предприятий – получателей поддержки решение проблемы видится в изменении подходов к планированию. В этом случае при предоставлении поддержки в сфере сельского хозяйства целесообразно учитывать региональную аграрную специфику: в регионах с неблагоприятными для сельского хозяйства климатическими условиями на первое место при ранжировании рисков (факторов) влияния на эффективность бюджетной поддержки выходят именно эти условия (география, климат, демография); на второе место – административные барьеры; на третье – факторы, связанные с экономикой сельского хозяйства в Российской Федерации, и факторы, отражающие экономику сельского хозяйства в региональном разрезе; в регионах с благоприятными для сельского хозяйства условиями риски (факторы) меняются местами: на первое место по негативному влиянию выходят факторы, связанные с экономикой сельского хозяйства в Российской Федерации, и факторы, отражающие экономику сельского хозяйства в региональном разрезе; далее идут факторы информационной закрытости и иные административные барьеры; отдельно следует рассматривать отсутствие детальной градации малых хозяйств, осуществляющих деятельность в сфере сельского хозяйства.

В связи с этим в несельскохозяйственных регионах поддержка имеет в большей степени социальный, чем экономический эффект, она должна стимулировать занятость, обеспечивать платежеспособность населения, может иметь эффект для компаний, обеспечивающих локальный рынок сельскохозяйственной продукции. В субъектах Российской Федерации с развитым агропромышленным комплексом, благоприятными климатическими условиями поддержка должна направляться на достижение экономических целей, связанных с увеличением объемов производства, повышением качества продукции, выходом на новые рынки, в том числе зарубежные.

В заключение следует отметить, что решение выявленных проблем требует комплексных мер, направленных на совершенствование законодательства, системы подзаконных актов, мер правоприменительного характера.

## **Формирование законодательных инициатив в области молодежного предпринимательства в России в условиях усиления санкционного давления и изменения социально-экономических отношений**

**Руководитель исследования:** *М. А. Булавина, канд. юрид. наук, доцент, проректор по научной работе АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В. В. Жириновского».*

**Цель исследования:** формирование законодательных инициатив в области молодежного предпринимательства в России в условиях санкционного давления и изменения социально-экономических отношений.

**Ключевые результаты исследования.** Проведенный анализ проблем и перспектив развития молодежного предпринимательства на современном этапе выявил:

– проблемные аспекты развития молодежного предпринимательства: общенациональный демографический кризис, который связан с уменьшением численности молодежи и ее доли в структуре населения страны; низкий уровень предпринимательской грамотности, который приводит к невысокой эффективности управления бизнес-процессами и росту частоты банкротств; исторически сформированные социально-культурные стереотипы страха перед предпринимательской деятельностью на культурно-бытовом уровне; скудная финансовая база, которая заключается в недостаточности инвестиционных финансовых ресурсов для коммерциализации творческих идей или нового подхода; административно-правовые сложности и преграды, предпосылки для нарушений административных регламентов и норм действующего правового поля в коммерческой среде;

– перспективные направления развития молодежного предпринимательства: повышение показателей рождаемости на основе масштабной государственной политики; расширение образовательного пространства субъектов молодежного предпринимательства; пропаганда положительного опыта ведения бизнеса субъектами молодежного предпринимательства, трансляция просветительского контента, сближение юридических критериев банковского кредитования с фактическими возможностями субъектов молодежного предпринимательства; интенсификация государственного и частного инвестиционного финансирования молодежных коммерческих проектов; организация просветительских бизнес-семинаров; активизация системной государственной бизнес-поддержки; построение комплексного механизма функционирования региональных институтов наставничества; применение инструментов государственного регулирования и административного содействия.

В процессе проведенного анализа нормативного правового регулирования молодежного предпринимательства в условиях усиления санкционного давления и изменения социально-экономических отношений выявлено, что на данный момент система государственной поддержки субъектов молодежного предпринимательства сфокусирована на следующих направлениях:

– экономическое – предоставление грантов, стипендий, финансирование курсов молодых предпринимателей, выделение субсидий, льготное кредитование;

– образовательное – формирование и трансляция профильного образовательного контента для субъектов молодежного предпринимательства, школы наставничества, мастер-классы;



– административное – консультационная поддержка, либеральная административная политика, сервисные платформы, цифровые коммуникации, специальные режимы.

В настоящее время адресная помощь именно молодым предпринимателям как отдельной бизнес-единице отсутствует. Они имеют право воспользоваться льготами, финансовой помощью за счет средств бюджетов различных уровней на общих основаниях. В основном это меры, предусмотренные для малого и среднего бизнеса, например, в соответствии с нормами Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также в зависимости от вида деятельности с учетом наиболее значимых и перспективных отраслей экономики. Таким образом, выявлено отсутствие отдельного законодательного механизма регулирования развития молодежного предпринимательства в отечественной правовой системе. С учетом приоритетности интенсификации развития молодежного предпринимательства авторами предлагается принятие такого закона, что позволит повысить статус молодого предпринимателя и может стать тем стартовым рычагом, благодаря которому начнется этап активного вхождения молодого поколения в экономику страны, что неизменно приведет к достижению установленных государством целей во всех сферах общественных отношений.

Анализ правоприменительной практики в области молодежного предпринимательства показал, что она имеет как положительный, так и отрицательный опыт. Положительный опыт в первую очередь связан с организацией мероприятий по повышению уровня деловой активности представителей молодежного сообщества – это образовательные программы для представителей молодежного сообщества, направленные на расширение профильных компетенций; обеспечение государственной поддержки молодежным организациям, деятельность которых сфокусирована на развитии молодежного предпринимательства; запуск актуальных проектов, конкурсных программ, мастер-классов и школ наставничества, которые в своей совокупности генерируют благоприятный фундамент для развития молодежного предпринимательства. Отрицательный опыт правоприменительной практики в области молодежного предпринимательства – это, в первую очередь, сложность получения финансовых ресурсов инвестиционного характера, значительный перечень административных препятствий для реализации предпринимательских инициатив, а также несоответствие отдельных требований действующего законодательства фактическим реалиям существующей рыночной конъюнктуры ведения бизнеса.

В этой связи в исследовании авторами, в частности, предлагается изменить налоговую ставку и порядок представления документов при государственной регистрации, налоговую проверку субъектов, отнесенных к молодым предпринимателям, и др.

В числе пробелов в нормативных правовых актах, регулирующих функционирование субъектов молодежного предпринимательства, в частности, выявлено отсутствие однозначной трактовки понятия «молодой предприниматель».

В исследовании выявлено, что на международном уровне отсутствует единый комплексный документ, регулирующий вопросы развития молодежного предпринимательства. В то же время в ряде международных нормативных правовых актов глобального значения присутствуют механизмы, реализация которых расширяет потенциал развития молодежного предпринимательства. На международном уровне особо отмечается значимость стимулирования молодежных предпринимательских инициатив в свете снижения глобальной безработицы. В этой связи для национальных правительств выдвигаются предложения и инициативные направления деятельности по поддержке субъектов молодежного предпринимательства.

Воздействие международных организаций на развитие молодежного предпринимательства происходит в следующих направлениях:

– содействие поступательному функционированию субъектов молодежного предпринимательства на основе консультационной помощи и участия в привлечении инвестиций;

– организация просветительских и образовательных мероприятий, обеспечивающих повышение общего образовательного уровня молодежи в рамках деловых компетенций;

– пропаганда молодежного предпринимательства с целью вовлечения молодежи в деловые круги;

– организация международного молодежного сотрудничества в предпринимательской сфере.

Проведенный анализ формирования и развития региональной системы молодежного предпринимательства показал, что молодежное предпринимательство в России сталкивается с рядом ограничений. Некоторые из этих барьеров касаются только конкретных групп предпринимателей, в то время как другие носят общий характер. Особое внимание следует уделить практическим путям согласования государственной политики по продвижению и развитию молодежного предпринимательства с формированием единой системы стратегического планирования в Российской Федерации с учетом фактического уровня развития бизнеса в народном хозяйстве.

Анализ развития молодежного предпринимательства в рамках ЕАЭС выявил, что в настоящее время не создано единого органа, который бы консолидировал решение проблемных вопросов развития молодежного предпринимательства и принимал меры для его прогрессивного развития. Принятое решение относительно создания «Евразийского фонда поддержки молодежных инициатив» даст существенный толчок к развитию молодежного предпринимательства в рамках регионального союза.

С целью вовлечения большего количества предпринимателей, подходящих под определение «молодой предприниматель» в экономическую деятельность ЕАЭС, необходимо определить направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налоговых льгот для молодых предпринимателей, которые оказывают влияние на взаимную торговлю, чтобы не нарушить условия конкуренции и не препятствовать свободному перемещению товаров, работ и услуг на национальном уровне или на уровне Союза, гармонизировав налоговую систему государств-членов ЕАЭС.

Проведенный анализ отраслевых сегментов и ниш рынка стартапов в России показал, что текущий этап развития стартапов в России характеризуется определенным «застоем», который связан с нестабильностью геополитической обстановки и макроэкономической турбулентностью. Кроме того, санкционная политика недружественных стран оказала негативное влияние на уровень деловой активности в России. Проблемным сегментом развития современной экономики России являются цифровые технологии. В значительной степени состояние данной проблемы усугубилось по причине ухода с отечественного цифрового рынка ряда иностранных участников. В этой связи важно отметить, что большая часть стартапов сфокусирована на разработке и внедрении цифровых технологий в те или иные области социально-экономической системы. В исследовании авторами предлагается применить инструменты стимулирования интенсивности развития отечественной экосистемы стартапов, что позволит заместить часть потенциала ушедших иностранных компаний, а также сформировать фундамент для российского цифрового суверенитета. Использование потенциала стартапов при условии грамотного государственного стимулирования может создать условия для стабилизации экономической ситуации.

В рамках организационного механизма поддержки субъектов молодежного предпринимательства предлагается акцентировать внимание на следующих инструментах:

– создание единой точки навигации субъектов молодежного предпринимательства в административной среде ведения бизнеса;

– создание специализированной структуры, которая будет заниматься всеми вопросами документального сопровождения предпринимательской деятельности субъектов молодежного бизнеса по принципу «одного окна»;

– запуск автоматизированного сервиса в формате чат-бота 24/7, который будет способен оперативно предоставлять субъектам молодежного предпринимательства актуальные сведения информационно-консультационного характера;

– разработка единой программы обучения субъектов молодежного предпринимательства, которая будет направлена на расширение правовых, административных и экономических компетенций. В разработке данной программы должны принимать участие специалисты широкого профиля, а сама программа должна транслировать образовательный контент в сжатой и доступной форме. В результате прохождения подобного курса обучения субъект молодежного предпринимательства получает сертификат, который выступает одним из условий грантовой поддержки со стороны государства;

– создание коллегии наставников, которая будет включать успешных стартаперов и представителей молодежного бизнеса. Члены коллегии наставников предоставят свои опыт и знания молодым предпринимателям, которые актуальны для разработки стартапов. Кроме того, на условиях взаимовыгодного сотрудничества могут быть реализованы партнерские проекты в форматах бизнес-ангелов или системного консалтингового сопровождения. Адаптация данной инициативы существенно снизит масштабы банкротств субъектов молодежного предпринимательства и повысит коммерческую эффективность реализации стартапов.

В рамках финансового механизма поддержки субъектов молодежного предпринимательства авторы исследования предлагают акцентировать внимание на расширении потенциала финансирования стартап-проектов субъектов молодежного предпринимательства с учетом адаптации особых форм движения финансовых потоков. Предлагается создать венчурный фонд поддержки стартапов молодежного предпринимательства – «Фонд развития молодежных инициатив».

## **Анализ зарубежного опыта и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательных механизмов государственного регулирования развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *М. А. Булавина, канд. юрид. наук, доцент, проректор по научной работе АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В. В. Жириновского».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию законодательных механизмов государственного регулирования развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, в том числе с учетом анализа зарубежного опыта.

**Ключевые результаты исследования.** Результаты оценки деятельности малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации показали, что:

- динамика изменения количества субъектов малого и среднего предпринимательства свидетельствует о значительном влиянии общеэкономической среды на реальный подъем и спад количественного состава в секторе малого и среднего предпринимательства;

- происходит сокращение количества в секторе оптовой и розничной торговли, а также некоторых видов услуг, и рост доли индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере строительства;

- происходит усиление санкционного давления на деятельность предприятий малого и среднего бизнеса на фоне геополитической конфронтации;

- изменение структуры спроса, обусловленное уходом с российских рынков западных компаний, заставляет потребителей отказаться от ряда товаров при нежелании использования продуктов импортозамещения, что на общем фоне возможно увеличения доходов способствует нарастанию инфляционного давления в недовольственном сегменте.

Малое и среднее предпринимательство имеет стратегический характер в рамках социально-экономического развития государства. В исследовании выделены три ключевых направления в области стратегических приоритетов государственного регулирования поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

В процессе выполненного анализа нормативно-правового регулирования развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации выявлено, что одной из главных системных проблем в этой области является чрезмерная налоговая нагрузка на фонд оплаты труда в части размера страховых взносов.

В целях вывода из «тени» «серых» зарплат предлагается снизить страховые взносы до 12–15 % со всей базы оплаты труда для всех организаций и предпринимателей.

Также предлагается исключить из законодательства искусственное ограничение в виде установления предельной величины базы для исчисления страховых взносов и облагать взносами по пониженной до 15 % ставке всю начисленную работнику сумму.

Проведенный анализ правоприменительной практики позволил выявить ряд противоречий в сфере правового регулирования развития малого и среднего предпринимательства. В этой связи предложены рекомендации по совершенствованию



**Рис. 1. Основные стратегические приоритеты государственного регулирования поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*

государственного регулирования развития малого и среднего предпринимательства в условиях быстро меняющейся политико-экономической ситуации:

- поддержкой МСП может стать продление существующих мер по выдаче льготных кредитов, а также мер по предоставлению «зонтичных» поручительств и компенсации комиссии, уплачиваемой по системе быстрых платежей;
- обеспечение доступности правосудия для субъектов малого и среднего бизнеса возможно через установление размера государственной пошлины, а также участие представителей хозяйствующих субъектов в судебном заседании в дистанционном формате по заявлению.

В процессе анализа федерального законодательства, регулирующего социальное предпринимательство в Российской Федерации, выявлено, что одной из текущих проблем является отсутствие отнесения предприятий книжной торговли к социальным предприятиям на постоянной основе. Соответственно, они не вправе получить меры поддержки как социальные предприятия в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». В связи с высокой социальной значимостью деятельности по реализации печатной продукции и пропаганде чтения предлагается сохранить отнесение деятельности по реализации книжной продукции для детей и юношества, учебной, просветительской и справочной литературы, осуществляемой субъектами МСП, к категории социального предпринимательства без установления временных границ на постоянной основе.

На данный момент в Российской Федерации существуют два базовых документа стратегического характера, связанных с развитием и поддержкой субъектов МСП, к числу которых относятся Стратегия развития малого и среднего предпри-

нимательства в Российской Федерации на период до 2030 года и Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В исследовании проведен анализ этих документов и предлагается их пересмотреть в связи с:

- радикальным изменением макроэкономической среды функционирования субъектов МСП, которое вызвано как влиянием санкций, так и пандемией;
- происходящим трансформационным изломом в системе социально-экономических отношений Российской Федерации, частью которого является активная переориентация деловой активности с Запада на Восток, а также объективная необходимость учитывать особенности внутреннего спроса;
- формированием дополнительных зон возможности для развития МСП в условиях масштабного ухода с отечественного рынка зарубежных компаний;
- совокупностью вновь созданных и усилившихся в условиях санкций рисков для хозяйственно-экономической деятельности субъектов МСП, часть из которых может иметь существенные разрушительные последствия в случае своего масштабного наступления;
- переоценкой эффективности используемых мер государственной поддержки МСП.

В этой связи в исследовании предлагается разработка новой стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, которая должна аккумулировать в себе наработки существующих механизмов и, главное, положительный опыт антикризисных мер. В качестве проекта предлагается «Национальная стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Анализ практики зарубежных стран в области поддержки малого и среднего предпринимательства показал значительное количество положительных примеров, к числу которых следует отнести:

- увеличение целевого характера финансирования развития малого и среднего бизнеса, а также повышение ответственности государственного аппарата за результат;
- повышение уровня инновационной активности в среде малого и среднего предпринимательства;
- интенсификация бизнес процессов в системе малого и среднего предпринимательства;
- комплексный информационно-образовательный контент для субъектов малого и среднего бизнеса;
- повышение адресности и целевого характера инструментов стимулирования малого и среднего предпринимательства;
- углубление адаптации представителей местного населения к деловой среде государства;
- расширение административных, экономических и правовых компетенций;
- увеличение доступности кредитных ресурсов и рост деловой активности малого и среднего бизнеса;
- повышение эффективности использования программных инструментов с учетом региональной экономической специфики развития;
- рост инновационной активности субъектов малого и среднего бизнеса за счет интеграции в коммерческие процессы результатов научно-исследовательской и экспериментальной деятельности;
- стимулирование развития малого и среднего бизнеса в экономически депрессивных регионах;
- увеличение доступности финансовых ресурсов для предприятий, участвующих в высокотехнологичных производствах.

Необходимо отметить, что каждый рассмотренный инструмент обладает своей уникальностью, которая обусловлена особенностями национального механиз-

ма ведения бизнеса, состоянием нормативного правового поля, уровнем развития цифровой экосистемы и гражданского общества. При этом адаптация зарубежных подходов должна происходить с учетом требований российской правовой системы и особенностей существующего делового пространства. Указанное обстоятельство требует определенной трансформации зарубежного инструментария для его совместимости с отечественными бизнес-процессами.

В условиях санкций, введенных против России рядом недружественных стран, одним из главных вопросов является аккумуляция денежных средств в пределах страны и направление денежных средств на развитие производства товаров и услуг в стране.

В этой связи в исследовании предложено изменить подход к отнесению предприятий к субъектам МСП по критериям численности сотрудников и по доле участия в уставном капитале субъектов МСП со стороны юридических лиц, зарегистрированных в иностранной юрисдикции.

Предложенная мера будет способствовать развитию малого предпринимательства в нашей стране и снизит возможности для недобросовестных бизнесменов по получению преференций от государства для своего бизнеса в рамках помощи субъектам МСП, дальнейшей налоговой оптимизации (путем получения льгот по уплате налогов или возможности использования специальных налоговых режимов для субъектов МСП), последующего распределения образовавшейся повышенной прибыли между участниками хозяйственного товарищества либо общества и будет препятствовать выводу данной прибыли за пределы нашей страны.

Мониторинг правоприменительной практики в области поддержки и развития малого и среднего предпринимательства выявил недостоверность среднесписочной численности работников субъекта МСП как критерия выделения данной группы хозяйствующих субъектов (при расчете среднесписочной численности учитываются не все лица, фактически работающие у субъекта МСП).

В этой связи предлагается изменить подход к численности сотрудников, при котором хозяйствующий субъект относится к субъектам МСП, указав в качестве критерия среднюю численность работников, в которую будут включаться все лица, связанные с предприятием как трудовыми договорами, так и договорами гражданско-правового характера, а также увеличить установленные законом предельные значения средней численности работников для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства. С учетом мирового опыта предлагается установить следующие параметры: микропредприятия (выделятся в отдельную категорию из малых предприятий) – до 25 человек; для малых предприятий – до 200 человек, для средних предприятий – от 201 до 500 человек.

Также для решения проблемы по созданию единого подхода к определению субъектов малого предпринимательства и налогообложению таких субъектов в исследовании предлагается внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части увеличения размера годового дохода.

**Комплексная характеристика актуального состояния  
и развития сферы туризма в субъектах Российской Федерации.  
Рекомендации по совершенствованию нормативного  
правового регулирования**

**Руководитель исследования:** *Д. Г. Алексеева, д-р юрид. наук, профессор кафедры банковского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** определение актуального состояния и развития базовых компонентов сферы туризма в субъектах Российской Федерации с целью выработки рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования.

**Ключевые результаты исследования.** В условиях многосторонней трансформации сферы туризма Российской Федерации как под влиянием внешних факторов, так и в связи с началом реализации активной профильной государственной политики комплексная диагностика состояния и развития сферы туризма в субъектах Российской Федерации является ценным инструментом для всестороннего понимания сложившейся ситуации.

В рамках рассмотрения состояния и развития сферы туризма в субъектах Российской Федерации проведен анализ зарубежного опыта регулирования туризма. Отмечено, что во многих странах мира именно туризм является локомотивом развития национальной экономики, доля туризма в мировом ВВП стабильно растет. По данным ежегодного исследования Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC) с участием экспертов Oxford Economics в 2022 году, мировой ВВП сектора туризма и путешествий в 2019 году составлял 103,5 % к предыдущему году, а в 2021 году – уже 121,7 %<sup>1</sup>.

В ходе исследования изучен зарубежный опыт стратегического планирования внутреннего туризма в пяти странах: Франции, Испании, Бразилии, Турции и Вьетнаме. Анализ проводился по следующим критериям:

- экономические показатели развития туризма в соответствующей стране;
- наличие органов, уполномоченных на развитие туризма в соответствующей стране;
- наличие в правовом регулировании государства документов стратегического планирования развития туризма и их основные направления.

Исследование выявило следующие особенности правового регулирования развития туризма в перечисленных странах:

- совокупность применения традиционных способов привлечения туристов (за счет повышения качества предлагаемых услуг, повышения квалификации и компетенции принимающего персонала, проведения маркетинговых исследований и др.) и инновационных методов (путем создания цифровых платформ для привлечения туризма и использования технологий больших данных (big data));
- тенденция к расширению мер по развитию туризма. В Бразилии отмечен существенный рост расходов и нормативного бремени для туристического бизнеса. В Турции предусматривается развитие иностранных мобильных и интернет-приложений, а также комплексный пересмотр разрозненного законодательства, связанного с сектором туризма;

---

<sup>1</sup> Статистический бюллетень Росстата ко Всемирному дню туризма. – URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/turism\\_2022.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/turism_2022.pdf) (дата обращения: 10.11.2022).



– практически повсеместно отмечена тенденция к включению принципов устойчивого развития в секторе туризма. Во Вьетнаме предусмотрено стимулирование туристического сектора в случае использования им чистой энергии, возобновляемых источников энергии, переработанных и повторно используемых продуктов для ограничения загрязнения окружающей среды и сокращения выбросов парниковых газов.

В каждой из стран разработаны документы стратегического планирования туризма (План восстановления и преобразования туризма (Франция), Стратегия устойчивого туризма до 2030 года (Испания), Национальный план развития туризма на 2018–2022 годы (Бразилия), Программа новой экономики на 2019–2023 годы (Турция), Стратегия развития туризма Вьетнама до 2030 года), включающие мероприятия по развитию данной отрасли экономики, в числе которых:

- продвижение и развитие туристических ценностей;
- конкурентная трансформация отрасли с упором на государственно-частные формы партнерства;
- повышение качества и конкурентоспособности индустрии;
- работа над туристическим продуктом, маркетингом с целью содействия развитию качественного туризма, диверсификации спроса и открытию новых рынков;
- улучшение доступа к кредитам и разработка новых механизмов финансирования для оказания помощи всем типам проектов развития туризма;
- улучшение доступа к воздушному транспорту и разрешение выхода на внутренний рынок низкобюджетных авиакомпаний;
- освобождение от импортного налога некоторых туристических продуктов, таких как тематические парки, где специализированное оборудование не может быть приобретено на национальном рынке;
- совершенствование институтов и политики развития туризма;
- развитие инфраструктуры, материально-технической базы туризма;
- развитие туристических кадров;
- содействие продвижению, рекламе, туристическому брендингу, международному сотрудничеству и интеграции в сфере туризма;
- применение науки и технологий в сфере туризма и др.

По аналогии с зарубежным опытом развития сферы туризма в России отмечается некоторый рост внутреннего и въездного туризма (см. табл. 1).

*Таблица 1*

**Отдельные показатели деятельности организаций туристической индустрии<sup>1</sup>  
(по полному кругу организаций (без учета индивидуальных предпринимателей))**

Наименование статистических показателей	Единица измерения	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Число организаций	единица	72744	85115	86968	114779	113009	111874	113847	114041
Число прибыльных организаций	единица	53390	62592	64821	87169	85870	85062	76320	86096
Число убыточных организаций	единица	19354	22523	22147	27610	27139	26812	37527	27945

<sup>1</sup> За 2014–2016 годы по собирательной группировке «Туризм» на основе ОКВЭД-2007, начиная с 2017 года – по собирательной группировке «Туризм» на основе ОКВЭД2. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/statistics/turizm> (дата обращения 11.11.2022).

Наименование статистических показателей	Единица измерения	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Выручка (без НДС, акцизов и аналогичных обязательных платежей)	млрд рублей	2531,9	2815,3	3103,4	5584,3	6207,3	4879,3	5212,4	7130,5
Прибыль	млрд рублей	224,7	155,0	302,6	380,2	371,4	353,6	254,6	483,0
Убыток	млрд рублей	211,7	325,4	141,7	208,8	168,5	180,1	471,4	233,1
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток)	млрд рублей	13,0	-170,4	161,0	171,4	202,9	173,5	-216,8	249,8
Ввод в действие объектов туризма									
гостиницы	мест	10328	11976	10822	12460	12191	14489	11711	13245
санатории	коек	1378	395	356	1287	664	840	188	1714
дома отдыха	мест	1482	709	730	850	2794	1415	847	1430
туристские базы	мест	1522	358	371	817	417	580	804	1019
мотели	мест	516	25	149	99	177	67	404	69
кемпинги	мест	86	28	60	3	105	426	107	32

*Источник: составлено авторами*

По данным Росстата, в 2021 году в России было зафиксировано 56,5 млн внутренних туристических поездок, из которых порядка половины (около 27 млн) приходится на два региона – Краснодарский край и Крым. Таким образом, спрос на внутренний и въездной туризм в России довольно высок, однако уровень туристского продукта, туристическая и транспортная инфраструктура пока не способны его удовлетворить. По данным Росстата, около 60 % туристских пакетов российских турфирм реализуются в иностранные государства, составляя конкуренцию отечественным туристским направлениям. Тем не менее это свидетельствует о платежеспособном спросе, который может быть переориентирован на внутренний рынок при формировании конкурентного предложения.

В настоящее время на федеральном уровне развитию туризма уделяется значительное внимание: разработаны федеральные национальные проекты, посвященные развитию туризма в целом и туристической инфраструктуре в частности, разработан проект нового федерального закона о туризме и туристической деятельности в Российской Федерации. Однако без усилий субъектов Российской Федерации повысить уровень туристической привлекательности государства невозможно.

Анализ показал, что в субъектах Российской Федерации создана система органов исполнительной власти, осуществляющих в пределах своих полномочий реализацию государственной политики в сфере туризма (управления, агентства, министерства, комитеты и департаменты по развитию туризма). В отдельных регионах вопросы развития сферы туризма отнесены к полномочиям органов испол-

нительной власти, реализующих государственную политику в сфере культуры, молодежной политики, спорта финансов, инвестиционной политики, промышленности и т. д.

В субъектах Российской Федерации разработаны документы стратегического планирования в сфере туризма в таких формах, как стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации; государственные программы субъекта Российской Федерации в области туризма; концепции развития туризма (либо концепции развития внутреннего и въездного туризма); стратегии развития туристического кластера; стратегии развития туризма региона. В целом указанные документы соответствуют документам стратегического планирования Российской Федерации (в части целей, задач, приоритетных направлений развития туризма, целевых показателей и результатов), издаются в соответствии с документами стратегического планирования соответствующего субъекта Российской Федерации и соответствуют действующему законодательству в сфере туризма. Принятие нового федерального закона о туризме, возможно, повлечет необходимость внесения изменений и дополнений в документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации.

В рамках исследования выявлены сдерживающие факторы развития туризма в субъектах Российской Федерации, к числу которых относятся неразвитая туристская инфраструктура, устаревший сервис и стиль обслуживания, низкая конкурентоспособность туристского продукта по цене и качеству, недостаточный уровень профессиональной подготовки кадров и их недостаток в сфере туризма, высокая сезонность, низкая узнаваемость региона как на зарубежных рынках, так и внутри страны, низкая инвестиционная привлекательность, незначительный объем государственной финансовой поддержки отрасли и прочие факторы.

## Экспертно-аналитическое исследование санкционных режимов в отношении критически важных секторов экономики Российской Федерации

**Руководитель исследования:** *А. Н. Сухарев, д-р экон. наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

**Цель исследования:** разработка и систематизация правовых инструментов противодействия санкционному давлению, в том числе в сфере замещения иностранного программного обеспечения критически важных секторов экономики Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В 2022 году Россия столкнулась с беспрецедентными экономическими санкциями, включая критически важные отрасли (нефтегазовую, электроэнергетику, металлургию, транспорт, банковский сектор и проч.). С 2014 года против России было введено более десяти тысяч санкций, и большая часть мер так или иначе связана с украинским кризисом. С начала 2022 года введено около 7,4 тысячи новых ограничений со стороны недружественных государств.

Санкционное давление продолжает усиливаться, а срок введения санкций носит неопределенный характер. Российская экономика, ранее до 2014 года проводившая интеграции в мировое хозяйство, оказалась во многом от него отрезанной. Разорвались межхозяйственные связи с поставщиками оборудования, комплектующих, программного обеспечения из стран, введших по отношению к России ограничительные меры (недружественные страны). Возникли и усиливаются проблемы в области реализации нефти, газа, металлов и другой продукции на зарубежных рынках. Возникла потребность усиления кооперирования и развития экономического сотрудничества со странами, не присоединившимися к ограничительным (санкционным) мерам по отношению к России. Для реализации этого потребуется определенное время, которое для разных секторов экономики и конкретных видов продукции будет своим. Существующий в российской экономике частнопредпринимательский рыночный механизм и конкуренция способны относительно быстро и эффективно справиться с проблемой ограничительных мер, переориентируясь на импортозамещение и ориентируясь во внешнеэкономической деятельности на страны, не прибегшие к ограничительным мерам по отношению к России. Вместе с тем следует учитывать риски в отказе от сотрудничества с российскими компаниями иностранных компаний, зарегистрированных в странах, не присоединившихся к санкциям из-за опасения отказа от сотрудничества с ними со стороны компаний, зарегистрированных в недружественных странах.

Существуют высокие риски увеличения санкционного давления на критически важные отрасли российской экономики, их характер сложно однозначно спрогнозировать. Все это порождает экономическую неопределенность, повышая общий хозяйственный риск в российской экономике.

Для поддержки российской экономики в условиях санкционного давления, повышения ее устойчивости и смягчения негативных последствий ограничительных мер Правительством Российской Федерации, Банком России был принят значительный спектр мер стабилизации социально-экономической ситуации. Принятые меры государственной поддержки в настоящее время охватывают многие

секторы и отрасли экономики. Существенную поддержку получили малый и средний бизнес, организации ИТ-сферы, металлургическая, нефтегазовая, транспортная и другие отрасли экономики. Реализуемые меры осуществляются в форме налоговых преференций, бюджетных стимулов, снижения административной нагрузки на бизнес и население, льготных кредитных инструментов и др.

Проведение оценки результативности мер государственной поддержки на данный момент времени требует учета ряда особенностей: многие меры государственной поддержки имеют значительный временной лаг; эффективность инструментов поддержки государством отраслей экономики может быть оценена лишь комплексно; для количественной оценки эффективности принятых мер на момент проведения исследования еще нет необходимого объема статистических данных, часть данных больше не подлежит публикации в открытом доступе, а многие меры поддержки были введены буквально в последние месяцы.

В целом за период с начала действия санкционных ограничений многие меры государственной поддержки показали свою результативность: сохранены финансовая стабильность и устойчивость банковской и валютной систем, занятость населения, сдержано снижение ВВП, появляются признаки оживления внутреннего спроса. Показала свою эффективность реализация комплекса мер по снижению регуляторной нагрузки на бизнес. Данные меры оказались своевременными и востребованными (что подтверждается оперативной статистической информацией), а также оценены экспертным и бизнес-сообществом исключительно как положительные. В целом снижение административной нагрузки на бизнес способствует высвобождению оборотных средств, которые могут быть направлены на сохранение и развитие производства, снижение долговой нагрузки.

Важной мерой государственной поддержки является применение различных инструментов для стимулирования кредитования в экономике. Это способствует повышению доступности кредитных ресурсов, что в свою очередь стимулирует инвестиции в развитие разных секторов и отраслей экономики, в том числе критически важных, и является важным фактором экономического роста. Показали свою эффективность антикризисные меры Банка России, благодаря которым удалось сохранить устойчивость банковского сектора и финансового рынка, существенно снизить волатильность национальной валюты, сдержать инфляционные процессы и в целом поддержать российскую экономику.

В России ведется плановая работа по замене импортного программного обеспечения на отечественные решения: создан ряд платформ (Единый реестр российских программ для ЭВМ и баз данных, АРПП «Отечественный софт» и др.), предлагающих российское программное обеспечение для различных секторов и отраслей экономики.

Российский нефтегазовый комплекс с начала введения санкций в 2022 году показал значительную устойчивость и работоспособность. Этому в значительной степени способствовала невозможность быстрого отказа иностранных потребителей от российских углеводородов. Однако в среднесрочном периоде возможно сокращение спроса на российские углеводороды на внешнем рынке. Одновременно сохраняется неопределенность устойчивости функционирования российского нефтегазового комплекса в долгосрочной перспективе. Эффективное функционирование российского нефтегазового комплекса возможно только на основе устойчивого спроса на российские углеводороды на внешнем рынке. В части добычи нефти выявлен комплекс разносторонних и взаимосвязанных рисков, которые потенциально могут повлиять на эффективность функционирования отрасли. Основным риском является логистический риск, то есть затруднение и полное воспрепятствование доставке российской нефти и газа до потребителей. Существенным риском является технологический риск вследствие того, что в добыче нефти и газа чрезмерно высокая доля импортного оборудования. Кроме того, технологические

риски усложняются геополитическими рисками в силу их потенциальной возможности вносить в отрасль неопределенность. Не меньшее влияние на отрасль оказывают монетарные и биржевые риски, что отражается на изменении цен на нефть, а значит, и на инвестиционной привлекательности отрасли. К рискам усиления санкционного давления в хранении нефти и газа можно отнести логистические и финансовые риски. Логистические риски связаны с возможным усилением санкционного давления на снижение гибкости логистической системы доставки нефти и газа иностранным потребителям, а финансовые – со снижением доходов от экспорта нефти и газа вследствие снижения гибкости в логистической системе. Основное влияние санкций на нефтепереработку обусловлено проблемами доступа к поставкам зарубежного оборудования. Санкции не привели к остановке процесса в этой отрасли, но затруднили ее развитие. У отрасли возникла проблема с ремонтом и техническим обслуживанием импортного оборудования со стороны иностранных компаний. К рискам усиления санкционного давления в переработке нефти и газа следует отнести возможное ограничение доступа к оборудованию и технологиям нефте- и газопереработки со стороны стран, не примкнувших к недружественным странам.

Санкционное давление на металлургию со стороны недружественных стран привело к потере для компаний рынков сбыта за рубежом, сбоям в логистике (разрушение сформированных цепочек поставок), в платежной и финансовой инфраструктуре, которые обслуживают хозяйственные процессы и являются необходимым элементом воспроизводственного процесса и нормального функционирования отрасли, сокращению выручки и прибыли компаний в пересчете на национальную валюту. К рискам усиления санкционного давления в металлургии следует отнести введение вторичных санкций по отношению к азиатским компаниям, приобретающим продукцию российских металлургических компаний, которые могут отказаться от российского импорта; риск введения санкций или установления потолка цен на продукцию цветной металлургии; риск введения санкций по отношению к западным компаниям, которые имеют заводы в Российской Федерации и кооперацию с отечественными металлургами или работают на их сырье. Всё это усилит санкционное давление на российские металлургические компании.

В металлургии существует высокая зависимость от иностранного оборудования и технологий. Развитие российской металлургии происходило в условиях развития интеграции с иностранными поставщиками оборудования, что соответствовало общей идеологии интернационализации межхозяйственных связей и получению от этого экономических выгод. Вместе с тем существует объективная возможность развития внутреннего производства оборудования для металлургических предприятий. Российские металлургические компании обладают значительными финансовыми ресурсами, которые они в том числе могут направить на развитие смежных производств – производства для себя необходимого оборудования. Для дальнейшего развития российской металлургии необходимы комплексные, системные решения. Если в обеспечении оборудованием и комплектующими возникает недостаток внутреннего производства, а также легализованный в России параллельный импорт не может покрыть потребности металлургических предприятий, то в условиях санкций возникают серьезные проблемы в снабжении металлургов качественным оборудованием и комплектующими.

Российские производители металлургического оборудования имеют достаточно много технологических наработок для замещения импортного оборудования на российские образцы. Однако для полного такого замещения потребуются годы. В России есть много производителей оборудования для металлургии, которые с течением времени смогут заместить импортные элементы.

Риски усиления санкционного давления в добыче руды крайне невелики из-за сильной зависимости от добычи многих металлов (никель, палладий, медь

и др.) мировой экономики. Риски усиления санкций в отечественном литье достаточно высоки, эта отрасль высокотехнологическая, и полный запрет на западные технологии при отсутствии отечественных технологий приведет к сокращению ассортимента выпускаемой продукции, росту себестоимости и тем самым снижению конкурентоспособности отечественных предприятий на мировом рынке. Риски усиления санкций в металлопрокате стоит ожидать в сбыте продукции. На сегодняшний день сбыт не находится под серьезными санкциями, так как имеется значительная кооперация западных и отечественных металлургических предприятий, что ставит западные предприятия в зависимость от российского проката.

Влияние санкций на сферу ЖКХ может привести к ухудшению деятельности хозяйствующих субъектов города, ухудшению экологии города, снижению стремления к инновациям, ориентированным на внедрение экологически чистого транспорта, альтернативной энергетики, низкоуглеродных технологий, высоких технологий переработки коммунальных и твердых бытовых отходов. Санкции могут привести к деградации способов доступа населения к общегородской информации, системам ИТ и связи, энергоснабжения, мультимодальной мобильности как по отраслям, так и по органам государственной власти. Может произойти безальтернативный рост зависимости ЖКХ от различных видов оборудования, технологий, комплектующих и иностранного программного обеспечения.

В транспортной отрасли под наиболее сильный удар попала отрасль гражданского авиастроения. Невозможность полного и быстрого импортозамещения требует поиска новых партнеров по приобретению необходимого оборудования, транспортных средств и частей к ним, что требует уточнения статуса развития транспортных коридоров и регулирования параллельного импорта.

Уход западных компаний из России несет угрозу отзыва лицензии и блокировки программного обеспечения, что может стать большим ударом по транспортным компаниям России и в частности морским перевозкам, где потребность в функционирующем программном обеспечении очень высока. Использование нелегального программного обеспечения не решает проблему, так как существует угроза безопасности получения доступа к информации третьей стороной, равно как и отсутствие необходимых обновлений снизит эффективность используемого программного обеспечения по причине недоступности полного функционала.

В России имеются отечественные аналоги программного обеспечения, связанного с обеспечением работы логистики, однако остается проблема недостатка мощностей облачных сервисов. Стоит ожидать усиления санкций в части ограничения закупок программно-аппаратной инфраструктуры, что является одной из ключевых проблем обеспечения необходимых мощностей для работы программного обеспечения. Это будет вести к расширению перечня номенклатуры товаров, попадающих под параллельный импорт.

Основными рисками вследствие влияния санкционных мер в банковской сфере являются трансфертный, кредитный, процентный, риск потери ликвидности и валютный риски. Экспертной группой из числа участников исследовательского коллектива были определены уровни их опасности и вероятности усиления. Общее влияние этих рисков оценивается как среднее. Для предотвращения усиления данных рисков предлагается разработать и утвердить внедрение системы гибких процентных ставок, обязать кредитные организации проводить системный мониторинг потенциальных заемщиков, расширять систему расчетов в российских рублях, реализовывать систему страхования активов.

Проведенная оценка рисков усиления санкционного воздействия на программно-аппаратный комплекс АБС показала, что наибольший риск отмечен в зависимости от импортного аппаратного обеспечения, а наименьший риск – зависимость от импортного программного обеспечения.

## Совершенствование законодательства в части применения мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования рынка зерна в Российской Федерации

**Руководитель исследования:** *И. Е. Михеева, канд. юрид. наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой банковского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в части применения мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования рынка зерна в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Законодатель в последние годы значительно расширил инструментарий таможенно-тарифного и нетарифного регулирования рынка зерновых культур в России.

Таможенно-тарифное регулирование предусматривает установление ввозных и вывозных таможенных пошлин, а также нетарифное регулирование: ограничение (квоты), запрет ввоза и вывоза отдельных видов продукции, учет зерновых культур, технические требования к зерновым культурам, меры государственной поддержки, включая предоставление субсидий и государственные закупки.

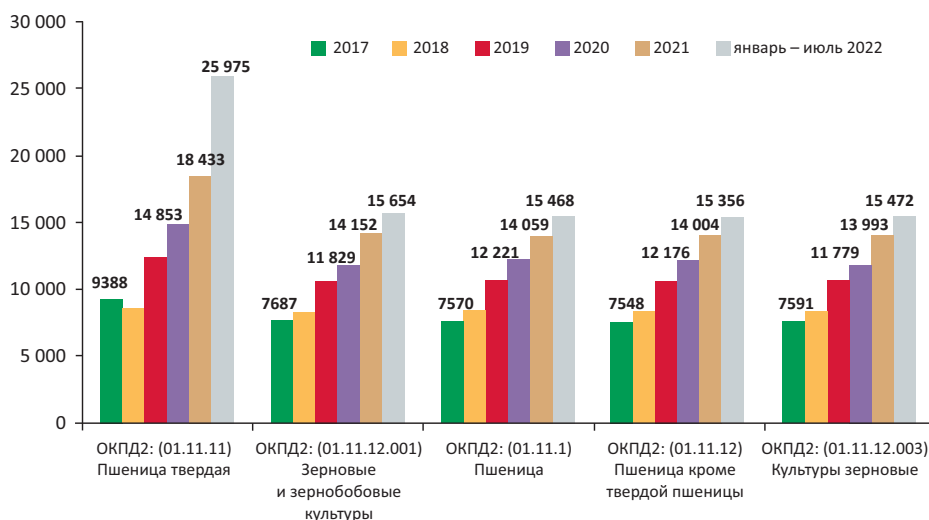
Таможенно-тарифное регулирование позволяет оперативно сглаживать внешние и внутренние дисбалансы потребления и производства зерновых культур, однако меры по ограничению экспорта зерна и продуктов его переработки, в том числе с использованием механизма экспортной пошлины, должны применяться лишь при возникновении угрозы продовольственной безопасности страны, исходя из критериев, установленных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации.

В исследовании отмечены отдельные недостатки и пробелы действующего законодательства. В частности, выявлено отсутствие объективного механизма расчета таможенной пошлины для вывоза зерновых культур из страны, а также критериев расчета базовой цены закупки зерна при проведении закупочных интервенций; отмечено отсутствие критериев для введения запретов на экспорт и квот; сделан вывод об отсутствии мер поддержки создания цикличного производства для зерновых культур, несмотря на то, что зерновой комплекс является совокупностью подотраслей сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, транспорта, оптовой и розничной торговли, обеспечивающих производство, транспортировку, хранение, переработку и реализацию зерновых культур и продуктов их переработки на внутреннем и внешнем рынках.

Установлено, что существующие внешние факторы, обусловленные текущей экономической ситуацией и санкционным давлением, предпринятым в отношении Российской Федерации со стороны значительного числа мировых держав, в настоящий момент определяют необходимость изменения комплекса применяемых мер и введения новых мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования рынка зерновых культур при условии совершенствования действующего законодательства Российской Федерации.

Отмечено, что значение российского зернового рынка в мировой экономике возрастает, в связи с чем особую значимость приобретает участие государственных и производственных структур в формировании стабильной и устойчивой производительности зернового сектора Российской Федерации.





**Рис. 1. Данные о видах пшеницы за период 2017–2022 гг.**

*Источник: составлено авторами по данным АБ-Центра*

Ценовые и конъюнктурные колебания на региональных рынках зерна в не малой степени отрицательно воздействовали на сбор урожая в анализируемом периоде. В среднем по Российской Федерации видна динамика спада урожайности пшеницы в 2021 году относительно 2020 года – на 3,4 ц/га, или на 9,02 %.

Несмотря на снижение натурального объема экспорта пшеницы на 17,6 %, стоимостной объем вывоза за границу увеличился вследствие удорожания цен.

На рисунке 1 систематизированы данные о ценах всех видов пшеницы, наибольший прирост по которым свойственен для сортов твердой пшеницы.

Анализ финансовых показателей показал, что российские товаропроизводители в 2017–2022 годах формировали разные финансовые результаты за счет применения нетарифных мер государственной поддержки.

По результатам исследования сформулирован вывод о том, что приоритетные стратегии нетарифных барьеров, межгосударственного квотирования, лицензирования, субсидирования и регулирования поставок пшеницы должны вырабатываться с учетом налаживания внешнеэкономических связей с крупнейшими странами – экспортерами сельскохозяйственного сырья (Пакистан, Казахстан) и государствами – импортерами (Германия и Белоруссия), в которых из года в год увеличиваются объемы взаимных поставок на рынках агропродовольствия.

В 2022 году под влиянием внешнеполитических реалий и конъюнктурных тенденций Правительство Российской Федерации ввело временный запрет на экспорт сахара и зерновых культур. Данное политико-экономическое решение стало вынужденной мерой, направленной на защиту внутреннего российского зернового рынка в условиях внешних ограничений.

Анализ общих тенденций экспорта зерновых культур позволил выделить следующие экономические проблемы российского рынка зерна на мировом рынке:

- увеличение стоимости страховки судов, которые перевозят российское зерно, что сказывается на стоимости доставки;
- увеличение требований владельцев судов к тоннажности;
- высокая экспортная пошлина, которая за год увеличилась на 59 % (в 2022 году составляла 81 долл. США за тонну пшеницы, а в 2021 году – 51 долл. США за тонну пшеницы);

– проблемы с оплатой поставленного зерна (некоторые государства отказываются из-за санкций признавать российские платежные системы).

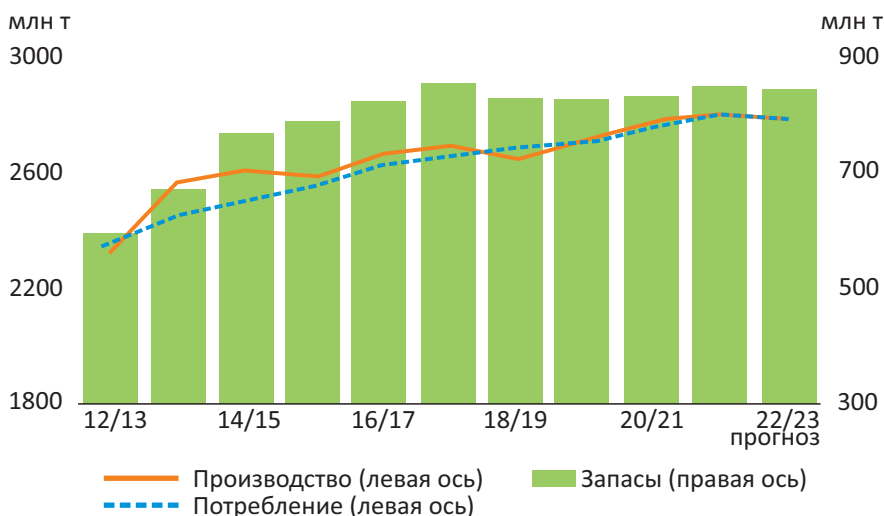
Все эти факторы влияют на зерновой рынок страны, который становится более замкнутым. Российским производителям зерна невыгодно его продавать. Требуется выработка новых и усовершенствование существующих инструментов поддержки производителей зерна.

Вместе с тем при разработке комплекса новых таможенно-тарифных и нетарифных мер должны учитываться и риски, оказывающие негативное влияние на производство зерновых культур сельскохозяйственными производителями, приводящие в том числе к повышению себестоимости производства зерна и снижению уровня рентабельности.

Изучение международного и зарубежного опыта позволило выявить лучшие практики таможенно-тарифного и нетарифного регулирования рынка зерна.

Продовольственный прогноз 2022 года, подготовленный Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), показал, что рынки пшеницы приступают к сезону 2022/23 года с большой долей неопределенности на фоне изменений в торговой политике, почти рекордно высоких цен и прогнозируемого снижения мирового производства с рекордного уровня 2021 года. Ограниченные поставки и рыночная неопределенность, а также рост цен на энергоносители и производственные ресурсы, вероятно, будут поддерживать мировые цены на зерновые на высоком уровне, по крайней мере в течение первой половины сезона 2022/23 года (рис. 2).

Основным инструментом обеспечения продовольственной безопасности в зарубежных странах является пошлина. В частности, Индия вводит высокие пошлины для ограничения вывоза зерновых; США для различных государств устанавливают различные размеры ввозных пошлин. Другим инструментом является ограничение на вывоз зерна, который широко используют Индия, Республика Беларусь и КНР. Введение квот также применяется зарубежными странами, так, например, в КНР наиболее значимым механизмом регулирования рынка зерновых являются тарифные квоты (tariff-rate quota, TRQ). Введение минимальных (базовых, поддерживающих



**Рис. 2. Производство, потребление и запасы зерновых, по данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО)**

Источник: данные Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). – URL: <https://www.fao.org/home/ru> (дата обращения: 05.09.2022)

щих) цен на зерновые использует Индия. Политика минимальных закупочных цен была введена в КНР еще в 2004 году.

На основе проведенного анализа сформирован следующий перечень актуальных проблем зерновой отрасли Российской Федерации:

- подверженность отрасли фактору сезонности;
- влияние погодных условий и климата;
- высокая конкуренция внутри страны и в мире;
- долгий период окупаемости проектов (наличие большого срока между вложением средств и их окупаемостью);
- высокая зависимость отрасли от политических и экономических факторов, в том числе и в мировом масштабе;
- отсутствие критериев введения тарифных и нетарифных мер регулирования рынка зерна;
- отсутствие комплексного правового регулирования тарифных и нетарифных мер в отношении зерна.

В результате проведенного экспертно-аналитического исследования были разработаны следующие предложения по совершенствованию действующего законодательства:

- предложено предусмотреть положение о том, что вопрос о введении ввозных и вывозных таможенных пошлин в отношении зерновых культур, базы для исчисления таможенных пошлин и элементов, влияющих на определение ставок вывозных таможенных пошлин на зерновые культуры, должен решаться с учетом основных показателей продовольственной безопасности (продовольственной независимости, экономической и физической доступности продовольствия);

- сделано предложение о необходимости повышения динамичности определения значений показателя «базовая экспортная цена», используемого при расчете размера пошлины, путем его дифференциации по видам пшеницы либо путем его периодического пересмотра в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- предложено внести изменения, включающие определение нетарифного регулирования рынка зерна, которое будет охватывать меры при ввозе на территорию Российской Федерации, вывозе с территории Российской Федерации, использованные на внутреннем рынке Российской Федерации;

- отмечена целесообразность доработки Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости зерна и продуктов переработки зерна (ФГИС «Зерно»), установления временного моратория на привлечение к административной ответственности производителей зерна в случаях, когда неисполнение требований об обязательном электронном учете зерна (ФГИС «Зерно») вызвано техническими проблемами;

- отмечена необходимость цифровой трансформации агропромышленного комплекса Российской Федерации, в частности, внедрения новых технологий в порядок учета зерна;

- предложено предусмотреть в качестве одной из целей государственной аграрной политики обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в сельском хозяйстве;

- сформулирован вывод о том, что введение квот должно приниматься в зависимости от внешних и внутренних факторов;

- обосновано, что базовые цены на зерно для проведения закупочных интервенций должны определяться с учетом средней средней себестоимости производства зерна в регионе, в котором выращивается зерно;

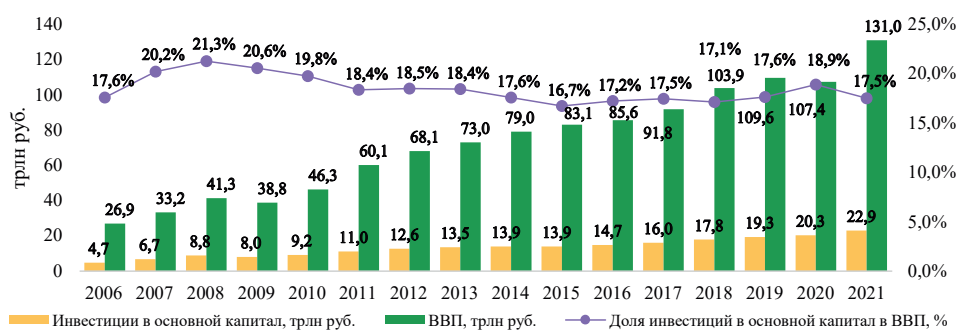
- предложено нормативно закрепить объединение нескольких взаимосвязанных производственным циклом предприятий на определенной территории, в том числе в рамках агропромышленного парка.

## Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере импортозамещения в ведущих отраслях экономики России

**Руководитель исследования:** *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации» (НИФИ Минфина России).*

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере импортозамещения в ведущих отраслях экономики России.

**Ключевые результаты исследования.** С момента введения санкций в 2014 году политика импортозамещения должна была учесть все проблемные ситуации в российской экономике с целью реализации внутренне согласованной системы мер. Для этого требовалась единая программа, которая в одинаковой степени учитывала бы потребности российских регионов, требования модернизации промышленности и повышения привлекательности для инвесторов ряда отраслей. Без снижения зависимости экономики от импорта крайне сложно было говорить о формировании устойчивой экономической динамики в долгосрочной перспективе. Ключевым фактором, который влияет на замещение импорта отечественными товарами в среднесрочной перспективе, является динамика инвестиций в основной капитал. Процесс импортозамещения будет макроэкономически значимым, если норма накопления основного капитала будет находиться в диапазоне 23–26 %. В противном случае любой значимый рост внутреннего спроса будет сопровождаться опережающим увеличением потребления импортируемой продукции. Из представленных данных видно, что с 2008 года происходило постепенное снижение доли инвестиций в основной капитал – с 21,3 % до 16,7 % в 2015 году. В последующие периоды значение показателя находилось в диапазоне от 17,1 % до 18,9 %.



**Рис. 1.** Доля инвестиций в основной капитал в ВВП за 2006–2021 годы, %

*Источник: составлено по данным Росстата*

В рамках исследования выделены пробелы и недостатки нормативного правового регулирования импортозамещения в ведущих отраслях экономики России.

**Пробелы и коллизии нормативно-правового регулирования в части импортозамещения**

Отрасль экономики	Пробелы и коллизии нормативно-правового регулирования в части импортозамещения
Промышленность	<p>Понятие «технологическая безопасность» не отражено в законодательстве Российской Федерации.</p> <p>Отсутствует подзаконный акт, регулирующий сферу технологической безопасности.</p> <p>Обязанность по разработке планов по импортозамещению в промышленности не отражена в Федеральном законе от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»</p>
Сельское хозяйство	<p>Понятие «продовольственная безопасность» не отражено в отраслевом законодательстве Российской Федерации.</p> <p>Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» не полностью отражает продовольственную «корзину» потребления продовольствия гражданами Российской Федерации</p>
Строительство	<p>Не урегулирован вопрос привлечения иностранных строительных и инжиниринговых компаний в строительство объектов нефтегазовой промышленности.</p> <p>Не урегулирован вопрос привлечения проектных и инжиниринговых компаний в услуги проектирования строительных объектов (особенно промышленного назначения).</p> <p>Понятие «безопасность в строительной отрасли» не отражено в отраслевом законодательстве Российской Федерации</p>
Торговля	<p>Понятие «доля товаров отечественного производства «на полках» не отражено в отраслевом законодательстве Российской Федерации</p>
Транспорт	<p>Понятие «транспортная безопасность» не отражено в отраслевом законодательстве Российской Федерации, несмотря на наличие Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»</p>
Связь	<p>Понятие «информационная безопасность» не отражено в отраслевом законодательстве Российской Федерации</p>

*Источник: составлено авторами*

Особое внимание в данном разделе было уделено анализу планов импортозамещения. По итогам анализа планов импортозамещения были получены следующие выводы:

- планы импортозамещения не имеют единого формата;
- планы импортозамещения не привязаны к кодам ТН ВЭД;
- не все планы импортозамещения имеют характеристику количественную в потребности и в денежном выражении;
- не все планы импортозамещения имеют характеристику с ответственными подразделениями или организациями;
- многие планы импортозамещения дублируют позиции, подлежащие импортозамещению (например, подшипники).

Особое внимание в работе уделено анализу и оценке зарубежного опыта законодательного обеспечения импортозамещения в ведущих отраслях экономики (промышленности, сельского хозяйства, строительства, торговли, транспорта

и связи). В выборку были включены страны, испытывающие в последнее время определенное санкционное давление (Исламская Республика Иран, Китайская Народная Республика, Республика Беларусь, Боливарианская Республика Венесуэла).

**Исламская Республика Иран.** Проведенный в ходе исследования анализ показал, что наиболее эффективной практикой в области политики импортозамещения, реализуемой Ираном, является создание индустриальных (промышленных) парков в целях поддержки отечественных товаропроизводителей. При этом наибольший интерес с точки зрения нашего исследования представляет практика Ирана в части поддержки малого и среднего бизнеса, функционирующего в таких индустриальных парках. Комплекс инструментов поддержки включает не только финансовые меры, но и мероприятия по строительству всей инфраструктуры за счет средств федерального и местных бюджетов (водоснабжение, транспортная инфраструктура, электроснабжение и пр.). Дополнительно для малых предприятий в целях снижения первоначальных расходов на организацию бизнеса государство осуществляет строительство производственных цехов. Главная цель индустриальных парков – не только стимулирование к увеличению объемов отечественного производства, но и формирование производственных цепочек добавленной стоимости создаваемой продукции в результате кооперации организаций малого и среднего бизнеса с крупными компаниями. Представляется, что данная практика может быть взята за основу при создании промышленных кластеров в Российской Федерации и разработке законодательства, регулирующего данные правоотношения.

Положительной практикой, которая оказывает существенное влияние на успешную реализацию импортозамещающей политики страны, является реализация комплекса мероприятий по сокращению налоговой нагрузки на отечественные и иностранные предприятия, действующие в особых и свободных экономических зонах, что позволяет как стимулировать инвестиционную активность отечественных предпринимателей, так и привлечь значительные объемы прямых иностранных инвестиций в страну.

**Китайская Народная Республика.** В ходе исследования политики импортозамещения, реализуемой в Китае, были выявлены следующие эффективные практики, возможные к имплементации в законодательство нашей страны:

- законодательное закрепление требований, устанавливающих необходимую долю комплектующих отечественного производства в товаре;
- предоставление широкого круга преференций предприятиям в специальных экономических зонах в четкой взаимосвязке с расширением использования последними местных комплектующих;
- стимулирование внутреннего спроса на товары отечественного производства путем предоставления потребительских кредитов населению по низкой процентной ставке.

Процесс импортозамещения в стране продолжает реализовываться и в сферах экономической деятельности, но только в том случае, если эта политика обеспечивает замещение на внутреннем рынке импортных товаров качественными и более дешевыми китайскими товарами или способствует решению таких задач, как обеспечение занятости, насыщение внутреннего рынка, использование местных природных ресурсов и пр.

Представляется, что одной из наиболее эффективных практик Китая в сфере реализации политики импортозамещения, возможных к имплементации в российское законодательство, также является размещение государственного заказа и осуществление государственных закупок в первую очередь на товары отечественного производства за исключением следующих случаев:

- отсутствия отечественных аналогов требуемых товаров, работ или услуг, а также необоснованно высокая цена;
- закупаемые товары предназначены для использования за рубежом;
- если иное предусмотрено нормативно-правовыми актами.

Кроме того, представляется интересной практика Китая по формированию специального реестра товаров иностранного происхождения, в том числе в сфере информационных технологий, которые могут быть закуплены в рамках государственных закупок, но при отсутствии аналогов на отечественном рынке и если потребность в закупке данных товаров будет подтверждена соответствующими документами.

**Республика Беларусь.** Результаты проведенного исследования показали, что к наиболее эффективным практикам Республики Беларусь в сфере реализации политики импортозамещения, которые могут быть рекомендованы к имплементации в российское законодательство, относятся:

- ежегодное формирование отраслевых и региональных планов мероприятий по производству импортозамещающей продукции с упором на отечественные компетенции в традиционных отраслях и создание высокотехнологичных производств в различных сферах экономики;
- разработка программ по вовлечению малого и среднего бизнеса в кооперационные цепочки при производстве товаров (узлов, комплектующих) крупными предприятиями, в том числе путем проведения бирж субконтрактов и доведения доли малого и среднего бизнеса в производстве импортозамещающей продукции в каждом регионе до 50 %.

При этом наибольшее распространение в рамках реализации политики импортозамещения в Беларуси получили разработанные схемы работ по замещению товаров в стране; льготное кредитование; налоговые льготы для производителей; снижение затрат местных производителей: модернизация и перепрофилирование существующих мощностей.

**Боливарианская Республика Венесуэла.** Анализ политики импортозамещения, реализуемой Венесуэлой, показал, что наиболее эффективной является практика в части привлечения иностранных инвестиций в страну, которая четко направлена на соблюдение интересов экономического и производственного развития Венесуэлы. Представляется целесообразным закрепление в действующем российском законодательстве, регулирующем привлечение иностранных инвестиций в страну, норм (по аналогии с практикой Венесуэлы), которые будут устанавливать, что инвестиционные проекты с иностранным участием пользуются всеми льготами наравне с российскими предприятиями, если отвечают следующим (одному или нескольким) условиям:

- в рамках инвестиционного проекта осуществляется полное или частичное реинвестирование за счет полученной прибыли;
- реализация инвестиционного проекта оказывает существенное влияние на развитие производственных и логистических цепочек;
- инвестиционная деятельность осуществляется на постоянной основе;
- инвестиционный проект направлен на достижение задач по импортозамещению;
- в результате реализации инвестиционного проекта создаются новые рабочие места.

В рамках настоящего исследования представляется также интересной практика Венесуэлы по созданию специальных экономических зон с разделением по типам в зависимости от того, решение каких стратегических задач будет достигнуто в результате их деятельности.

## **Анализ современного состояния станкоинструментальной промышленности. Законодательные проблемы и пути их решения в целях обеспечения развития отрасли в условиях санкций, объявленных России рядом иностранных государств**

**Руководитель исследования:** *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации» (НИФИ Минфина России).*

**Цель исследования:** анализ современного состояния станкоинструментальной промышленности. Законодательные проблемы и пути их решения в целях обеспечения развития отрасли в условиях санкций, объявленных России рядом иностранных государств.

**Ключевые результаты исследования.** Современные условия развития российской экономики обуславливают необходимость уделять приоритетное внимание развитию национальной производственной деятельности, ориентированной на комплексное и полное удовлетворение внутренних потребностей по целому спектру промышленной продукции. Особое внимание должно уделяться развитию станкоинструментальной промышленности как одной из ключевых и системно-значимых сфер обеспечения национального технологического суверенитета Российской Федерации.

Функционирование станкоинструментальной индустрии в значительной мере коррелируется с общим фоном макроэкономического развития, при этом состояние отрасли во многом отражает потенциал обрабатывающей индустрии – одной из ключевых областей материального производства, в равной степени значимой для коммерческого и для некоммерческого потребления. Без наращивания поставок станков, иного оборудования, инструментов и механизмов соответствующих групп представляется невозможным обеспечить рост валового национального продукта. Наблюдается и обратная зависимость: при спаде ВВП замедляются экономические, в том числе инвестиционные процессы в станкостроении. Соответствующие обстоятельства влияют на показатели инвестиционной активности в индустрии.

Разработанные в исследовании предложения по совершенствованию законодательства направлены на решение выявленных проблемных вопросов, с которыми сталкивается отрасль в практической деятельности (табл. 1).

*Таблица 1*

### **Проблемные вопросы правоприменительной практики в станкоинструментальной промышленности**

№ п/п	Проблемные вопросы	Механизм нормативно-правового регулирования
1.	Отсутствие нормативного закрепления в законодательстве понятий «средства производства» и отрасли «производство средств производства», которая позволит обозначить важность создания и развития станкоинструментальной промышленности	Необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»



№ п/п	Проблемные вопросы	Механизм нормативно-правового регулирования
2.	Отсутствие модели прогнозирования и планирования спроса на станкоинструментальную продукцию в долгосрочном периоде на основе инвестиционных планов	Необходимо создать информационную систему планирования и прогнозирования потребления и спроса
3.	Сохраняющиеся предпочтения промышленников к закупке станков из западных стран по сравнению с Китаем, Индией и отечественными производителями	Необходимо предусмотреть меры государственной поддержки, в частности субсидий, льготных кредитов на приобретение отечественных станков
4.	Низкая доля станков с ЧПУ в станочном парке в Российской Федерации и переход на широкое применение многофункциональных обрабатывающих центров с ЧПУ	Закрепление в Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года соответствующих целей и задач. Предусмотреть закупку за рубежом многофункциональных обрабатывающих центров с ЧПУ
5.	Проблема комплектующих изделий для производства станкоинструментальной продукции и уровень локализации готовой продукции	Необходима отдельная программа за счет Фонда развития промышленности
6.	Промышленная роботизация – новый тренд в станкостроении	Учет в Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года
7.	Аддитивные технологии – новый тренд в станкостроении	Учет в Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года
8.	Более 50 % изношенность отечественного парка станков и низкий коэффициент обновления станочного парка	Необходима промышленная перепись станков
9.	Проблема налогообложения движимого имущества (станки, оборудование) – риск возможного возврата налога. Проблема признания громоздкого технологического оборудования (включая тяжелые, супертяжелые станки) как объектов недвижимого имущества	Налоговый кодекс Российской Федерации и соответствующие подзаконные акты
10.	Запрет на поставку высокотехнологичных «сложных» станков и технологий в Российскую Федерацию и высокая доля импорта станкоинструментальной продукции	Необходимо создать механизм закупки зарубежных высокотехнологичных станков и технологий станкоинструментальной промышленности
11.	Станкошеринг – новое направление развития в применении станков и инженеринговые центры общего пользования	Учет в Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года. Создание национального сервиса общего пользования станков
12.	Проблема создания аналогичных импортных образцов промышленных изделий (проблема обратного инженеринга)	Создание сети инженеринговых центров в регионах Российской Федерации и крупных компаниях

№ п/п	Проблемные вопросы	Механизм нормативно-правового регулирования
13.	Проблема подготовки и переподготовки инженерных кадров для станкоинструментальной промышленности	Включение данного мероприятия в Стратегию развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года. В развитие данного направления необходимо предусмотреть создание специальных образовательных программ в профессиональных учебных заведениях для подготовки и переподготовки специалистов в сфере станкостроения. Создание и поддержка научных центров
14.	Отсутствие дополнительных трудовых выплат (надбавок) за специальное профессиональное образование и повышение квалификации в сфере станкостроения. Льготные условия выхода на пенсию	Необходимо дополнить трудовое и социальное законодательство льготами для работников станкостроительной сферы (дополнительные надбавки за квалификацию, повышение квалификации, льготные пенсии и т. д.)
15.	Льготные кредиты для работников, имеющих специальное профессиональное образование в сфере станкостроения	Необходимо дополнить гражданское и банковское законодательство соответствующими положениями (аналогичный пример есть для IT-специалистов). Меры социальной поддержки позволят простимулировать сотрудников к новым разработкам

*Источник: составлено авторами*

Перспективные направления и меры государственного регулирования, поддержки и стимулирования развития производства в станкоинструментальной промышленности:

- таможенно-тарифное регулирование;
- техническое регулирование и сертификация оборудования;
- запрет на государственную закупку иностранных товаров;
- стандартизация;
- квотирование государственных закупок;
- поддержка НИОКР;
- стимулирование приобретения товара;
- взносы в капитал;
- запрет на использование иностранного ПО в станках;
- консолидация закупок – единый оператор;
- антидемпинговое регулирование;
- амортизация высокотехнологического оборудования и станков;
- административное регулирование в части освобождения от казначейского сопровождения авансовых платежей.

В рамках исследования был проведен анализ зарубежного опыта законодательного обеспечения и мер государственной поддержки развития станкоинструментальной промышленности, в том числе в условиях санкций и ограничений. Особое внимание было уделено анализу опыта тех стран, которые в последние годы также столкнулись с определенным санкционным давлением или имеют значительные успехи в развитии станкоинструментальной промышленности (Исламская Республика Иран, Китайская Народная Республика, Республика Беларусь, Федеративная Республика Германия, Япония).

С учетом проведенного анализа зарубежного опыта законодательного обеспечения и мер государственной поддержки развития станкоинструментальной промышленности, в том числе в условиях санкций и ограничений, представляется возможным предложить к внедрению в Российской Федерации следующее:

- создание и развитие промышленных кластеров в тех регионах, где промышленное производство существенно отстает от среднестатистических показателей развития, с созданием необходимой инфраструктуры кластера за счет государственной поддержки всех уровней и строительством небольших производственных цехов на территории таких промышленных кластеров для компаний с ограниченными финансовыми ресурсами с применением форм ГЧП (эффективная практика Ирана);

- разработка и внедрение программы по предоставлению налоговых льгот путем снижения ставки налога на прибыль для предприятий приоритетных отраслей и высокотехнологичных компаний, в том числе снижение налогооблагаемой базы для указанных предприятий в привязке к общей сумме налогооблагаемого дохода (эффективная практика Китая);

- разработка и внедрение программ по поддержке инфраструктурных проектов, которые входят в сферу ключевой поддержки со стороны государства, путем предоставления налоговых льгот в части инвестиций предприятий в фундаментальные исследования (вычет расходов на НИОКР и налоговые льготы для высокотехнологичных предприятий), разработку новых технологий, новых продуктов и новых технологических процессов (эффективная практика Китая);

- разработка и реализация государственных программ, направленных на стимулирование и финансирование НИОК(Т)Р, в том числе на разработку и дальнейшее производство в стране станкоинструментальной продукции, в отношении которой существует импортозависимость (эффективная практика Республики Беларусь);

- разработка и реализация государственных программ, направленных на поддержку инвестиционных проектов, соответствующих приоритетному виду деятельности (сектору экономики), в частности проработку меры поддержки, позволяющей предприятиям включать в затраты по производству и реализации товаров (работ, услуг) имущественных прав; инвестиционный вычет в определенном размере от первоначальной стоимости основных средств, приобретенных (созданных) в рамках реализации проекта (эффективная практика Республики Беларусь);

- разработка мероприятий, позволяющих применять ускоренный метод амортизации в целях стимулирования предприятий к осуществлению инвестиций в обновление основных фондов и НИОКР (эффективная практика Германии);

- создание инновационных промышленных кластеров (технопарков) с возможностью предоставления мер поддержки в форме ускоренной амортизации стоимости оборудования, зданий и сооружений для предприятий и исследовательских центров, связанных с высокотехнологичными отраслями (эффективная практика Японии).

Разработанные предложения по совершенствованию нормативного правового обеспечения развития отрасли в условиях санкций и ограничений, объявленных России рядом иностранных государств, включают в себя:

- развитие промышленного (инженерного) программного обеспечения (ПО) – нормативное закрепление;

- закрепление отрасли промышленности «производство средств производства» в законодательстве как ключевой отрасли для развития промышленности;

- развитие аддитивного производства (3D-принтинг) как одного из направлений развития станкоинструментальной промышленности;

- развитие станкостроительного кластера в Российской Федерации;

- развитие межгосударственного станкостроительного кластера;

- закрепление в законодательстве понятие «промышленные данные» и обязанности хранения промышленных данных на территории России, в том числе станков с ЧПУ;
- закрепление в законодательстве приоритетов роботизации над ручным трудом и применением примитивных средств производства;
- закрепление нормативно необходимого проведения промышленной (технологической) переписи и сбора статистических данных о состоянии парка станков и технологического оборудования;
- закрепление на законодательном уровне необходимости прогнозирования, учета и потребления (спроса) высокотехнологичного промышленного оборудования и станков;
- применение повышающего коэффициента 1,5 к расходам на НИОКР;
- применение ускоренного метода амортизации;
- применение инвестиционного вычета в размере до 150 % от первоначальной стоимости основных средств, приобретенных (созданных).

**Разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность предприятий промышленности в целях укрепления позиций России на мировом рынке вооружений в условиях развития евразийской интеграции**

**Руководитель исследования:** *В. Ю. Слепак, канд. юрид. наук, доцент кафедры интеграционного и европейского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** совершенствование законодательных инструментов регулирования деятельности предприятий промышленности в целях укрепления позиций России на мировом рынке вооружений в условиях развития евразийской интеграции.

**Ключевые результаты исследования.** Одним из ответов на современные вызовы и угрозы может стать совместная деятельность государств по разработке и производству вооружений, углубление военно-технического сотрудничества, объединение потенциалов предприятий военно-промышленных комплексов. Как показывает международный опыт, это позволяет как укрепить обороноспособность страны, так и завоевать более выгодные позиции на мировом рынке вооружений. В этом контексте большое значение имеет опыт ЕС.

Основными направлениями правового регулирования военно-технического сотрудничества в ЕС следует признать обеспечение равного доступа хозяйствующих субъектов, входящих в военно-промышленный комплекс одного государства-члена, к рынкам вооружений и государственного оборонного заказа всех остальных государств-членов; установление единых правил торговли вооружениями с третьими странами (странами, не входящими в ЕС); создание механизмов стимулирования трансграничного сотрудничества хозяйствующих субъектов государств – членов ЕС (включая механизмы финансового стимулирования участия таких хозяйствующих субъектов в совместных проектах ВТС).

Гармонизация со стороны ЕС национальных правовых норм, обеспечивающих защиту интересов национальной безопасности при обороте вооружений между государствами – членами ЕС или при оказании непосредственно связанных с этим услуг, сегодня носит рамочный характер и не позволяет полностью исключить необходимость применения государствами-членами исключений из права ЕС по мотивам национальной безопасности. При регулировании торговли вооружениями с третьими странами деятельность ЕС направлена на имплементацию в право ЕС международно-правовых норм, устанавливающих требования к хозяйственным операциям по экспорту вооружений, с учетом создаваемых в рамках международного права режимов разоружения, нераспространения оружия массового поражения и контроля над вооружениями. Создание источников вторичного права ЕС, регламентирующих экспорт вооружений за пределы ЕС или транзит вооружений через территорию ЕС, не повлекло за собой унификации экспортно-импортных операций с вооружениями. При этом на уровне ЕС пока не приняты правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с импортом вооружений из третьих стран в государства – члены ЕС.

Следует выделить такие направления правового регулирования общественных отношений, возникающих на современном этапе в рамках внутреннего компонента единого европейского рынка вооружений и государственного оборонного

заказа ЕС, как гармонизация национального законодательства, регулирующего деятельность хозяйствующих субъектов или органов власти государств – членов ЕС при разработке, закупке и перемещении вооружений между государствами-членами Европейского Союза или при оказании хозяйствующими субъектами услуг, непосредственно связанных с разработкой, закупкой или перемещением вооружений по территории ЕС; совместное планирование развития национальных военно-промышленных комплексов государств – членов ЕС, а также создание систем финансового поощрения реализации совместных проектов по развитию вооружений.

Важнейшей тенденцией развития правового регулирования отношений в рамках единого европейского рынка вооружений и государственного оборонного заказа является усиление научного и научно-технического аспектов интеграции государств – членов ЕС. Во-первых, новейшие правовые акты ЕС предусматривают упрощенные правила проведения закупок и перемещения вооружений между государствами-членами в целях реализации совместных программ по разработке, производству и использованию одного или более видов вооружений. Во-вторых, на уровне ЕС усиливается финансовое стимулирование создания и реализации совместных программ по разработке новых вооружений или модернизации существующих вооружений. О признании ЕС исследований и разработок в сфере обороны и безопасности одним из приоритетов научно-технологической политики также свидетельствует учреждение в 2021 году Европейского оборонного фонда.

Сотрудничество государств – членов ОДКБ и ЕАЭС наследует подход, сложившийся в советский период: существует специализированная организация для осуществления военно-политического сотрудничества (ныне эти функции выполняет ОДКБ, ранее выполняла Организация Варшавского договора) и организация экономической интеграции (ныне эти функции выполняет ЕАЭС, ранее выполнял Совет экономической взаимопомощи). При этом сложившиеся подходы к правовому регулированию отношений, связанных с оборотом вооружений, стали шагом назад по сравнению с советской моделью регулирования интеграционных процессов: неизвестная системе источников права СЭВ система оговорок о национальной безопасности порождает правовую неопределенность в отношении возможности и пределов применения права ЕАЭС к отношениям, возникающим из сделок по перемещению вооружений. Кроме того, наличие у двух международных организаций с практически совпадающим составом участников компетенции по правовому регулированию торговли вооружениями (если рассматривать вооружения как товар) создает потенциальные риски создания несовместимых правил регулирования торговых отношений, затрагивающих интересы национальной безопасности государств-членов. ОДКБ могла бы в ряде случаев действовать от имени и в интересах ЕАЭС в деле регулирования вопросов оборота вооружений (путем заключения специального международного договора или разработки совместных планов действий по регулированию отношений по обороту вооружений).

В настоящее время в ЕАЭС отсутствуют специальные правовые акты, посвященные регулированию общественных отношений, непосредственно связанных с обеспечением безопасности государств-членов в ходе экономической интеграции в рамках данной организации, а в ОДКБ отсутствует практика регулирования процессов экономической интеграции военно-промышленных комплексов государств-членов. В силу этого представляется целесообразным использовать опыт ЕС в части установления общих для государств – членов ОДКБ правил торговли оружием между государствами – членами ОДКБ (особенно в части лицензирования операций по передаче оружия между государствами-членами данной организации) и правил экспорта вооружений в другие страны и транзита вооружений через территорию государств – членов ОДКБ. Помимо этого, представляется

целесообразным учесть опыт ЕС, регламентирующий создание специальных условий для межгосударственных программ сотрудничества по разработке новых технологий, путем установления изъятий из общего режима проведения закупок для нужд безопасности и обороны, а также общих правил перемещения вооружений внутри ОДКБ для целей осуществления совместных исследований и разработок вооружений.

В качестве фактора, значительно влияющего на развитие военно-технического сотрудничества, следует рассматривать односторонние санкции (ограничительные меры) государств и их объединений. Применительно к вооружениям и продукции двойного назначения ограничительные меры могут принимать формы запрета на их продажу, поставку, передачу или экспорт, а также запрета на предоставление финансовой и технической помощи, посреднических и иных услуг, связанных с военной деятельностью.

Можно констатировать высокую степень гармонизации санкционных режимов западных юрисдикций. Однако это не означает отсутствие самостоятельно принимаемых решений: каждый из санкционных режимов имеет свои индивидуальные черты и характеристики, в силу которых применение санкций может отличаться от принятых в других государствах. Важной общей тенденцией развития санкционного законодательства является постепенное расширение сферы применения оснований введения санкций с одновременным упрощением включения в санкционные списки. Известная судебная практика также не обнадеживает. По российской программе известны всего два успешных дела, причем в деле А. Ротенберга цели полного снятия санкций достичь не удалось, а в случае с Д. Овсянниковым успешным стало не оспаривание самих критериев введения санкций, а прекращение заявителем деятельности, которая послужила причиной включения в санкционный список.

Российское законодательство о специальных экономических мерах, хотя и значительно более молодое, в целом соответствует сложившимся стандартам. Среди перспективных направлений совершенствования можно отметить целесообразность объединения двух имеющихся федеральных законов в единый правовой акт ввиду единства целей их применения и сходства используемых правовых механизмов. В части введения ответных мер было бы целесообразно воспользоваться сформировавшейся в США моделью: законодательная власть устанавливает правовые основы регулирования ответных мер, президент принимает решение об основаниях их введения, определяет конкретные формы, органы исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий осуществляют администрирование применения таких мер. Еще одним недостатком действующего регулирования является его запутанность и сложность. В свете этого было бы целесообразно рассмотреть вопрос о запуске единого информационного портала, на котором была бы консолидирована необходимая информация.

Сравнение российского законодательства с законодательством ЕС и США свидетельствует о том, что российское законодательство в данной сфере в целом соответствует мировой практике.

Вместе с тем можно выделить следующие направления совершенствования правовой базы:

На уровне международного сотрудничества:

- 1) использовать опыт ЕС в части установления единых правил торговли оружием между государствами – членами ОДКБ (особенно в части лицензирования операций по передаче оружия между государствами-членами данной организации);

- 2) провести работу по разработке международного договора, регламентирующего трансграничный оборот продукции двойного назначения внутри ЕАЭС и в рамках ее экспорта в третьи страны по модели, используемой в ЕС;

3) использовать опыт ЕС по созданию системы координации действий государств-членов по финансированию научных исследований для нужд обороны;

4) использовать опыт ЕС по упрощению трансграничного перемещения продукции военного назначения между государствами – членами ОДКБ (разработан проект Протокола об упрощении экспорта продукции военного назначения между государствами – участниками Договора о коллективной безопасности к Соглашению об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами – участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года).

Рекомендации в отношении совершенствования российского законодательства:

1) введение правового режима военно-технологического сотрудничества (предусматривающего помимо прочего трансфер технологий), специальный порядок которого будет определяться Президентом Российской Федерации в рамках общего порядка военно-технического сотрудничества;

2) установление правовой основы для учреждения субъектами военно-технического сотрудничества центров трансфера технологий, порядок создания и функционирования которых будет определять Правительство Российской Федерации;

3) меры защиты оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации от недобросовестных действий получателей российской продукции военного назначения, особенно технологий;

4) возможность распространения по решению Президента Российской Федерации правового регулирования военно-технического сотрудничества на отдельные виды товаров и технологий двойного назначения и продукции гражданского назначения, в том числе относящейся к гражданской авиатехнике;

5) введение нулевой ставки налога на добавленную стоимость в отношении передачи (продажи) лицензий при трансфере технологий в рамках ВТС;

6) создание мер, направленных на стимулирование инноваций и закупок высокотехнологичной продукции, в том числе в рамках трансграничного сотрудничества по разработке и модернизации продукции военного назначения;

7) совершенствование законодательства об ответных мерах Российской Федерации.



## Законодательное обеспечение практики применения ESG-стандартов и принципов устойчивого развития

**Руководитель исследования:** *Д. В. Домащенко, канд. экон. наук, доцент, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков» ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова».*

**Цель исследования:** разработка и систематизация правовых инструментов обеспечения применения ESG-стандартов и принципов устойчивого развития.

**Ключевые результаты исследования.** На основе исследования зарубежного опыта использования ESG-стандартов в стратегиях развития промышленности и торговли сформулирован вывод о целесообразности их применения и в России. Российская промышленность, как часть глобальной экономики, должна соответствовать общепринятым принципам ESG в целях поддержания ее конкурентоспособности на мировом рынке.

Одним из важнейших факторов инвестиционной привлекательности промышленных и торговых предприятий является наличие ESG-рейтингов. Целесообразно включение в российское законодательство критериев оценки соответствия деятельности предприятий принципам устойчивого развития. Применение предложенных критериев будет эффективно в случае законодательного закрепления за предприятиями обязанности составлять отчетность, отражающую приверженность предприятия тенденциям устойчивого развития. Внедрение единых критериев в совокупности с установленными требованиями к отчетности создаст возможности для объективной оценки рейтинговыми агентствами (сопоставимость отчетности при составлении ESG-рейтингов), возможность для государства оперативно оценивать прогресс в достижении целей устойчивого развития и демонстрировать в качестве открытой инфографики достижения страны перед мировым сообществом. Это, в свою очередь, позволит предприятиям повышать инвестиционную привлекательность, в том числе перед иностранными инвесторами, благодаря высоким ESG-рейтингам и открытой информации по наиболее результативным предприятиям в области внедрения ESG.

По итогам анализа зарубежного опыта нормативного правового регулирования сферы ESG выявлено 3 группы рисков социальной ответственности российских промышленных и торговых предприятий:

- вызванные отсутствием единого законодательства, освещающего ключевые положения корпоративной социальной ответственности в России;
- вызванные потенциальным введением жесткого законодательства по регулированию корпоративной социальной ответственности;
- вызванные территориальной спецификой Российской Федерации.

На основе выявленных зарубежных практик нормативного правового регулирования корпоративного управления и раскрытия информации предприятиями определены основные направления планомерного внедрения регулирования и совершенствования российского законодательства в данной сфере. Данные направления ориентированы на:

- разработку федеральных законов, в полном объеме раскрывающих основные положения социальной ответственности, устойчивого развития и порядка подготовки отчетности в контексте устойчивого развития;

- возложение на государство, субъекты предпринимательства, физических лиц (в том числе руководителей предприятий) ответственности за приверженность в своей деятельности принципам устойчивого развития;
- разработку требований к отчетности и иным стратегическим документам предприятий;
- разработку и правовое обеспечение системы предоставления финансовой и нефинансовой отчетности в контексте ESG;
- структуризацию существующих и вновь разработанных нормативно-правовых актов в едином информационном ресурсе;
- утверждение перечня возможных к использованию международных и отечественных стандартов при подготовке отчетности в контексте ESG;
- возложение полномочий по информационному и технологическому сопровождению вопросов социальной ответственности и устойчивого развития предприятий на ВЭБ.РФ и их законодательное закрепление.

В таблицах 1 и 2 представлены страны, чьи компании на сегодняшний день применяют международные стандарты раскрытия отчетности.

Таблица 1

**Перечень стран, имеющих практику внедрения стандартов TCFD и SASB<sup>1</sup>**

Регион АТР, восток	Европа	Америка	Африка	Компании из России, отчитывающиеся по стандарту
Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)				
Индия, Китай, Япония, Филиппины, Гонконг, Тайвань, Новая Зеландия, Малайзия, Южная Корея, Сингапур, Австралия	Великобритания, Франция, Германия, Австрия, Италия, Испания, Швейцария, Люксембург, Нидерланды, Ирландия, Дания, Турция, Норвегия, Финляндия, Швеция, Греция, Исландия, Хорватия, Португалия, Эстония, Латвия, Бельгия, Польша и др.	Канада, США	-	ЦБ РФ, En+ Group, Евразийская организация экономического сотрудничества, GEOENGINE, ФосАгро, Лукойл, ММК, Полиметалл, СИБУР, Совкомбанк, Русал
Sustainability Accounting Standards Board (SASB)				
Индия, Китай, Япония, Австралия, Гонконг, ОАЭ	Великобритания, Франция, Германия, Бельгия, Австрия, Чехия, Дания, Финляндия, Италия, Исландия, Норвегия, Польша, Португалия и др.	Канада, США, Аргентина, Бразилия	Южная Африка	En+ Group, Эталон, Fix Price, Газпромнефть, Лукойл, ММК, Норникель, МТС, Московская биржа, Мосэнерго, Новатэк, НЛМК, ФосАгро, Полиметалл, Сбер, Северсталь, Юнипро, Русал, ВК, X5 Retail Group

<sup>1</sup> Источник: составлено на основе: Companies Reporting with SASB Standards, официальный сайт. <https://www.sasb.org/company-use/sasb-reporters/>; Task Force on Climate-related Financial Disclosures. Supporters. <https://www.fsb-tcf.org/supporters/>.

**Перечень стран, имеющих практику внедрения  
инициатив GRI и CDP<sup>1</sup>**

Регион АТР, восток	Европа	Америка	Африка
Global Reporting Initiative (GRI)			
Китай, Япония, Индия, ОАЭ, Корейская Народно-Демократическая Республика, Гонконг, Китай, Индонезия, Израиль, Иордания, Кувейт, Малайзия, Монголия, Оман, Пакистан, Палестина, Филиппины, Катар, Республика Корея, Саудовская Аравия, Сингапур, Шри-Ланка, Таиланд	Великобритания, Германия, Франция, Российская Федерация, Австрия, Албания, Андорра, Беларусь, Бельгия, Болгария, Венгрия, Греция, Дания, Ирландия, Италия, Латвия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Украина	Канада, США, Мексика, Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Эквадор, Перу, Уругвай, Венесуэла	Южная Африка, Египет, Кения, Маврикий, Нигер, Нигерия, Сейшельские Острова, Уганда, Зимбабве
Carbon Disclosure Project (CDP) <sup>2</sup>			
Австралия, Индонезия, Марокко, Новая Зеландия	Великобритания, Германия, Франция, Австрия, Финляндия, Италия, Польша, Португалия, Шотландия, Словакия, Испания, Швеция	Канада, США, Аргентина, Бразилия, Колумбия, Эквадор, Мексика, Перу	Южная Африка, Кения, Нигерия, Сенегал

Исследован зарубежный опыт предоставления финансирования и банковских кредитов промышленным и торговым предприятиям на основе ESG-стандартов. Для повышения заинтересованности участия банков в ESG-повестке предлагается сделать обязательным для банков с универсальной лицензией наличие собственных стратегий устойчивого развития, а также наличие ключевых показателей эффективности по инструментам устойчивого развития и ESG-кредитов, по которым бы они могли отчитываться перед Банком России. Финансирование и кредитование «зелёных» проектов во многом зависит от уровня ESG-рейтингов компаний инициаторов, для чего в исследовании рассмотрены и выработаны методики получения российскими промышленными и торговыми предприятиями высоких ESG-рейтингов. В мире уже более 100 агентств, присваивающих ESG-рейтинги. Учитывая непростую геополитическую ситуацию, целесообразно брать за основу опыт ведущих агентств Китая, где Народный банк и Комиссия по регулированию ценных бумаг совместно выпустили руководство по созданию «зеленой» финансовой системы.

Исследована зарубежная практика требований к компаниям-эмитентам «зеленых» ценных бумаг. Ключевым отличием процесса эмиссии «зеленых» ценных бу-

<sup>1</sup> Источник: составлено на основе: Global Reporting Initiative (GRI) Standard profile. <https://standardsmap.org/en/factsheet/118/overview>; CDP. States and regions. <https://www.cdp.net/en/states-and-regions>.

<sup>2</sup> Приведены регионы, отчитавшиеся перед CDP в 2021 г.

маг является добровольное следование эмитента требованиям «зеленых» принципов, разработанных Международной ассоциацией рынка капиталов. Данные требования выделяют специфические черты эмиссионной и следующей за эмиссией документации и учитываются биржами, входящими в базу бирж, поддерживающих принципы устойчивого развития ООН. «Зеленые» принципы представлены четырьмя основными компонентами: целевой характер использования привлеченных финансовых ресурсов; особенности процесса отбора и оценки «зеленого» инвестиционного проекта; специфика управления и учета движения денежных средств, полученных от эмиссии «зеленой» облигации; раскрытие информации и отчетность. По сравнению с зарубежными ведущими практиками российский сектор «зеленых» ценных бумаг находится на начальном этапе развития, что отражается низкими относительными показателями развития по сравнению с другими странами-лидерами в области эмиссии «зеленых» ценных бумаг. Для поддержания процессов полноценного развития рынка «зеленых» облигаций и сохранения российской экономики в тренде на «зеленый» переход необходима дополнительная государственная поддержка этой отрасли. Целью, стимулирующей государственную политику, должно стать как минимум стремление государства компенсировать дополнительные расходы на подготовку к эмиссии «зеленых» облигаций как на внутреннем, так и на внешних рынках за счет создания «зеленой» премии для российских эмитентов «зеленых» финансовых инструментов. Также следует активнее применять «зеленые» облигации для привлечения финансирования в рамках реализации профильных национальных проектов и государственных программ, удерживая и постепенно расширяя капитализацию Сектора устойчивого развития Московской биржи для создания благоприятной инвестиционной среды для широкого круга потенциальных инвесторов. Можно разработать особый вид облигаций федерального займа для этих целей и назвать его «зеленые ОФЗ», организовав процесс эмиссии в соответствии с «зелеными» принципами.

В качестве основных международных документов, регулирующих трансграничные дела в контексте ESG-стандартов, выделены Гаагские правила арбитража по делам бизнеса и прав человека, Арбитражный регламент ЮНСИТРАЛ, Европейский регламент о несостоятельности (EIR), Руководящие принципы по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека ООН, Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий. В настоящее время в иностранной юридической доктрине формируется концепция «устойчивого контракта». Американской ассоциацией юристов разработаны типовые условия Контрактов (Model Contract Clauses (MCCs)). MCCs возлагает договорную ответственность за соблюдение прав человека в цепочке поставок как на покупателей, так и на поставщиков, которые обязаны проявлять «должную осмотрительность в области прав человека».

В текущих условиях отечественные промышленные и торговые предприятия подвержены следующим рискам: риск упущения факторов ESG при составлении договоров на оказание услуг, поставок и т. д.; необходимость структурной и финансовой перестройки предприятия с целью соответствия требованиям контрагентов и законов об устойчивых цепочках поставок; неоднозначность понятия ESG и расходжения в его интерпретации странами; ускоренное развитие и усложнение новых технологий и отсутствие единых стандартных отраслевых форм.

Для снижения указанных рисков сформулированы рекомендации по выработке критериев установления судебной юрисдикции по трансграничным делам в российском праве и предложена мера по разработке формы устойчивого контракта в России, раскрыто краткое содержание его положений.

Проведен анализ и оценка зарубежной практики страховых программ, сопровождающих внедрение ESG, в том числе по экологическому и социальному страхованию.

В исследовании также рассмотрены альтернативные механизмы передачи рисков для повышения эффективности внедрения страхования в ESG-принципы. Для стиму-

лирования развития страховых программ предоставляются существенные налоговые льготы как работодателям-спонсорам, так и работникам. Для компаний имеется возможность осуществлять альтернативный метод перевода рисков с элементами страхования, позволяющий не только оптимизировать страховую защиту для компаний, но и осуществлять страхование катастрофических рисков страховщикам (параметрическое страхование, страхование с высокими франшизами, катастрофические облигации).

Соблюдение принципов устойчивого страхования предполагает включение вопросов ESG в процесс принятия решений, повышение осведомленности клиентов и партнеров страховщиков об экологических, социальных и корпоративных проблемах, работу с органами государственной власти, регулируемыми органами и другими ключевыми заинтересованными сторонами по ESG вопросам, регулярное публичное раскрытие информации о ходе реализации принципов ответственного инвестирования. Интеграция принципов ESG в деятельность страховых компаний может осуществляться по двум направлениям: через соблюдение принципов самим страховщиком (прямое применение) и через включение в стандарты андеррайтинга и перестраховочную политику (косвенное применение).

Страховые компании с большей степенью интеграции ESG-подходов имеют репутационные преимущества перед конкурентами, характеризуются более высоким профессионализмом и мотивированностью персонала, меньше подвержены влиянию регуляторных рисков и более устойчивы в долгосрочной перспективе, что сказывается на оценках и стоимости ценных бумаг таких компаний.

Оценено влияние ESG-стандартов на системы управления рисками компаний различных секторов экономики, что сопряжено со значительными методологическими проблемами из-за неспособности макроэкономических и климатических сценариев целостно охватить широкий спектр климатических, социальных и экономических факторов; а также сложности перевода климатических, социальных и экономических факторов в корпоративные показатели в динамичной экономической среде; наконец, трудностей выработки и принятия адекватных мер по смягчению после идентификации риска, связанного с изменением климата.

В результате этих ограничений было выделено два основных направления действий, которые должны осуществляться параллельно, а не исключительным образом. Во-первых, при управлении климатическими рисками можно использовать различные подходы, учитывающие неопределенные и нелинейные характеристики рисков, связанных с климатом: неравновесные модели, анализ чувствительности, проведение тематического моделирования с упором на конкретные риски и/или каналы передачи. Во-вторых, с точки зрения поддержания стабильности системы требуется разработка более целостных подходов, которые могут лучше учитывать глубокую или радикальную неопределенность изменения климата.

Разработаны рекомендации по принятию и/или совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере устойчивого развития и продвижения ESG-принципов, которые включают в себя:

- планомерное введение жесткого регулирования ESG в России путем внедрения обязательной нефинансовой отчетности, требований к финансовой и нефинансовой отчетности в соответствии с международными стандартами в области ESG;
- разработку дорожной карты по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в контексте устойчивого развития и ее публикация для сведения субъектов предпринимательства с целью обеспечения подготовительных мероприятий и снижения рисков социальной ответственности предприятий;
- введение в законодательство Российской Федерации понятий: устойчивое развитие, социальная ответственность, ESG, устойчивый образ жизни, устойчивый труд, устойчивая предпринимательская деятельность, нефинансовая информация, нефинансовый отчет, нефинансовая отчетность, устойчивая отчетность, независимая оценка отчетности.

## Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере промышленной политики в условиях экономических санкций

**Руководитель исследования:** *В. А. Канашевский, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой международного частного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** разработка и систематизация предложений по совершенствованию правового регулирования промышленной политики Российской Федерации в условиях санкций, в том числе направленных на импортозамещение и привлечение инвестиций, а также мер по поддержке, обеспечению устойчивости и стабильности развития российской промышленности в сложившихся политико-экономических условиях.

**Ключевые результаты исследования.** По итогам проведенного исследования были сформулированы следующие предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере промышленной политики.

Для привлечения инвестиций в промышленность необходимо: а) принять Национальный проект «Промышленность»; б) кодифицировать инвестиционное законодательство и принять единый нормативный акт о внутренних инвестициях, а до его принятия – разработать дорожную карту «Льготы и гарантии инвесторам»; в) принять дорожную карту «Налоговые режимы для предприятий промышленности»; г) освободить промышленные предприятия от уплаты налогов при условии выпуска продукции. Средства, которые предприятие должно уплачивать, вместо налогов направлять на НИОКР.

Для привлечения инвестиций в промышленность может быть использован позитивный опыт привлечения инвестиций в Российскую промышленную зону (РПЗ) в Египте, а также опыт функционирования промышленных особых экономических зон (ОЭЗ), что позволит указывать на товаре его иностранное происхождение и осуществлять экспансию на рынки Глобального Юга.

Ввести в законодательство правило о субсидировании производства промышленной продукции, производимой на территории Российской Федерации и ЕАЭС.

Создать государственные фонды развития промышленности, сделав их основной формой стимулирования промышленного развития.

Создать промышленные холдинги на базе существующих государственных корпораций.

Внести изменения в Федеральный закон от 09.07.1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», предусмотрев, что указанные в нем льготы и гарантии предоставляются иностранным инвесторам только на основе принципа взаимности.

Утвердить перечень приоритетных инвестиционных проектов и расширить круг лиц, имеющих право на налоговые и таможенные льготы согласно вышеуказанному федеральному закону.

К мерам экономической поддержки промышленности и содействия импортозамещению в условиях санкций можно отнести: а) принятие протекционистских мер для защиты внутреннего рынка от импорта как результат приостановления исполнения обязательств в ВТО перед недружественными странами в ситуации, когда импорт наносит вред развитию российской промышленности; б) субсидирование процентных ставок и экспорта промышленной продукции, производимой российскими промышленными предприятиями; в) квоты на закупку российской промышленной продукции.

ленной продукции для государственных и муниципальных нужд; г) софинансирование НИОКР со стороны государства; д) предоставление государственных гарантий по кредитам системообразующим организациям и стратегическим предприятиям, заключение специальных инвестиционных контрактов (СПИК), предоставление налоговых льгот; е) создание и развитие промышленных кластеров вокруг ключевых производств (по примеру ОЭЗ «Алабуга»), создание инкубаторов для поддержки инновационных отраслевых стартапов; ж) развитие обратного проектирования (инжиниринга).

Для решения проблемы недостаточной емкости российского рынка и рынка ЕАЭС необходимо: а) расширить рынки и осуществить переориентацию на поставщиков из дружественных стран; б) обеспечить создание зон свободной торговли с основными перспективными экспортными рынками; в) разработать и реализовать механизм софинансирования проектов российских производителей по созданию производств полного цикла на территориях стран – производственных и коммерческих хабов (стран Глобального Юга); г) создать программу развития портовой инфраструктуры и собственного торгового флота с целью расширения сообщения со странами Глобального Юга для дальнейшей организации логистических хабов; д) создать и запустить независимую от SWIFT систему взаиморасчетов – на межправительственном уровне назначить уполномоченные банки для проведения платежей с дружественными странами; е) увеличить затраты на НИОКР, увеличить численность инженеров и разработчиков до средневропейского уровня; ж) заключать СПИК с обязательствами инвестора по локализации производства; з) заключать партнерства с иностранными производителями из дружественных стран на условиях, обеспечивающих операционный контроль над предприятиями со стороны российских участников и трансфер технологий в Россию.

В целях избежания применения антироссийских санкций использовать: а) офшорные структуры в качестве *alter ego* российской стороны в соглашениях о создании СП; б) договорные СП, имеющие меньше шансов попасть под антироссийские санкции; в) СП, созданные в Российской промышленной зоне, что позволит вынести производство за пределы страны, обеспечив «иностранное происхождение» продукции.

В условиях антироссийского санкционного давления существуют перспективы развития совместного промышленного производства на базе международных финансово-промышленных групп (ФПГ), созданных с партнерами из дружественных стран. Промышленное производство требует серьезного финансирования, которое может быть достигнуто в рамках ФПГ, в которых банки являются интегральной частью группы.

Наиболее перспективным и востребованным в нынешних условиях является опыт создания международных и транснациональных ФПГ в рамках СНГ. Преимущества такой модели: а) возможность создания для ФПГ благоприятного налогового и хозяйственного режима на основании международного договора; б) исторические связи российского бизнеса с бизнесом стран СНГ, которые помогают смягчить санкционное давление на Россию за счет использования компаний СНГ в качестве фасада для торговых отношений с недружественными странами. Участие в ФПГ банков обуславливает быстроту предоставления и доступность кредитных средств для финансирования предприятий, входящих в ФПГ.

Для повышения инвестиционной привлекательности российской промышленности в свете взаимодействия государства и бизнеса необходимо: а) закрепить возможность заключения государственно-частного партнерства (ГЧП) в проектах, относящихся к промышленному производству («промышленное ГЧП»); б) добавить индустриальные парки и технопарки в перечень объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП; в) обеспечить гарантию загрузки индустриальных парков и технопарков в рамках концессионных соглашений и ГЧП («офсетные

контракты»); г) разрешить включение в соглашения о ГЧП обязательств по закупке определенного объема продукции, произведенной госпредприятиями и госкорпорациями в рамках импортозамещения; д) предусмотреть меры по внедрению НИОКР в рамках концессионных соглашений и соглашений о ГЧП.

Принять Национальный проект «Промышленность», часть которого посвятить долгосрочной стратегии развития законодательства в сфере ГЧП: а) ввести упрощенный порядок заключения ГЧП; б) ввести положения о применимости концессионных соглашений и ГЧП в сфере промышленности; в) обеспечить координацию между различными механизмами партнерства государства и бизнеса в рамках соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК), СПИК и другими.

В целях стимулирования создания и развития индустриальных парков и технопарков необходимо: а) установить единые критерии индустриальных парков, технопарков и привести региональное законодательство в соответствие с федеральным; б) принять меры по государственной поддержке регионов с минимальным числом индустриальных парков; в) расширить поддержку частных индустриальных парков и технопарков, в частности, повысить нормативы предельных затрат на создание и развитие инфраструктуры и отменить порог на сумму предоставляемой компенсации; г) продолжить практику создания на базе предприятий оборонно-промышленного комплекса индустриальных парков в сфере электронной промышленности; д) распространить на экотехнопарки и экопромышленные парки меры государственной поддержки индустриальных парков.

Сформировать индустриальные центры и центры компетенций, нацеленные на обеспечение замещения зарубежных цифровых продуктов и решений и развитие программного обеспечения.

В целях стимулирования создания и развития кластеров необходимо: а) создать кластеры на базе крупных «якорных» предприятий, фондов развития промышленности, а также сильных научно-исследовательских и образовательных центров (по примеру США); б) предусмотреть возможность получения промышленными предприятиями-участниками кластера инновационных ваучеров, позволяющих получать инжиниринговые, консультационные, правовые и иные услуги на бесплатной или льготной основе (по примеру Германии); в) продолжить практику реализации совместных проектов, осуществляемых участниками промышленных кластеров на межрегиональном уровне и в целях снижения зависимости страны от импорта высокотехнологичной продукции.

Предусмотреть дополнительные меры поддержки производства на стадии формирования заказов и в инвестиционной фазе по опыту Китая, где покупатели продукции промышленных кластеров имеют возможность получения кредитов на льготных условиях.

Принять меры, направленные на стимулирование создания и развития компаний-национальных чемпионов (по примеру Германии и Китая): 1) повысить пороговые значения выручки и среднесписочной численности работников субъектов малого и среднего предпринимательства (по примеру Китая, США, Германии, Японии); 2) предоставить компаниям – национальным чемпионам возможность получения поддержки со стороны институтов развития; 3) разработать единую программу поддержки компаний – национальных чемпионов; 4) осуществить масштабирование программ «доразвивания» продукции средних предприятий под гарантированный спрос со стороны крупных предприятий; 5) создать цифровые платформы, на которых будет размещаться информация о планируемом технологическом заказе со стороны реального сектора экономики; 6) разработать механизмы страхования рисков заказчиков, приобретающих инновационную продукцию отечественной разработки; 7) разработать субсидируемые государством программы обучения лиц, отвечающих за инновационное развитие в странах, перспективных для экспорта российской инновационной продукции; 8) создать программы безза-



логового возвратного финансирования с субсидируемой государством процентной ставкой; 9) масштабировать практики кредитования технологических компаний под залог объектов интеллектуальной собственности.

Создать условия для формирования экосистемы стартапов, в том числе посредством реализации акселерационных программ поддержки проектных команд и университетских инициатив; содействия в установлении сотрудничества между группами разработчиков и крупными индустриальными предприятиями (по примеру Германии и Китая); создания условий для выращивания стартапов до уровня рыночной зрелости (по примеру Китая).

В целях стимулирования спроса на производимую высокотехнологичными предприятиями (ВП) продукцию: а) закрепить возможность использования доконкурентных заказов и госзакупок инноваций; б) предусмотреть возможность грантового софинансирования проектов по разработке высокотехнологичной продукции, нацеленной на удовлетворение спроса крупных предприятий в инновационной и импортозамещающей продукции; в) установить квоты на закупку производимой ВП продукции госкомпаниями и органами власти; г) предусмотреть возможность предоставления регионам специальных целевых грантов для осуществления закупки продукции у местных ВП.

В рамках интеграционных объединений с участием Российской Федерации необходимо: а) продолжить практику формирования технологических альянсов (БРИКС, ЕАЭС, СНГ). В рамках БРИКС следует поддержать инициативу формирования Центра промышленных компетенций; б) принять меры по повышению эффективности использования возможностей Евразийского фонда стабилизации и развития, который может использоваться для предоставления инвестиционных кредитов, предназначенных для финансирования проектов промышленной кооперации; в) стимулировать развитие производственной кооперации и создание СП – евразийских ТНК. В целях снижения стоимости финансирования таких проектов предусмотреть льготы и иные меры поддержки, финансируемые за счет средств ЕАБР и иных банков и фондов; г) создать «регуляторные песочницы» на наднациональном уровне, в том числе в рамках ЕАЭС, БРИКС, СНГ и Союзного государства; д) принять Концепцию развития единой промышленной политики Союзного государства; е) принять меры по развитию и укреплению сотрудничества со странами ЕАЭС и СНГ в сфере технологических инноваций, в том числе: создать альтернативную SWIFT систему платежей; развить цифровые финансовые активы (ЦФА), которые потенциально могут стать способом преодоления санкционного давления в области международных расчетов.

## **Разработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере повышения безопасности работ на предприятиях угольной отрасли в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *А. В. Григорьев, канд. экон. наук, заместитель генерального директора, руководитель департамента исследований ТЭК АНО «Институт проблем естественных монополий».*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере повышения безопасности работ на предприятиях угольной отрасли в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В ходе проведения исследования были сделаны следующие выводы:

- проблема обеспечения безопасности при разработке месторождений угля актуальна как для России, так и для других угледобывающих стран;
- основная причина аварий на угольных шахтах с большим количеством человеческих жертв в России – взрывы метана;
- в России отмечена тенденция к уменьшению количества случаев травматизма со смертельным исходом на угледобывающих предприятиях;
- нормотворческая деятельность в сфере обеспечения безопасности угледобычи, как правило, активизируется после крупных аварий (как в России, так и в зарубежных странах);
- ряд российских угледобывающих компаний принимает активные меры по повышению безопасности угледобычи;
- несмотря на постоянное совершенствование нормативной правовой базы в сфере безопасности добычи угля, в законодательстве есть ряд пробелов и коллизий;
- по показателям безопасности в сфере угледобычи Россия уступает таким странам, как США, Австралия, Германия, при этом превосходит такие страны, как Китай и Индия;
- во всех странах с высоким уровнем безопасности угледобычи применяются технологии заблаговременной дегазации угольных пластов и добычи метана угольных пластов;
- большинство зарубежных подходов и методов обеспечения безопасности угледобычи, доказавших свою эффективность, можно применить в России, однако в некоторых случаях могут возникнуть сложности, в том числе связанные с особенностями отечественной трудовой этики;
- внедрение ряда предложенных рекомендаций не потребует существенных финансовых затрат, в то же время для реализации комплекса мер, позволяющих значительно повысить уровень безопасности угледобычи, необходима государственная поддержка.

Среди зарубежных подходов и методов обеспечения промышленной безопасности в сфере добычи угля выделены следующие подходы и методы, целесообразность применения которых в Российской Федерации оценивается как высокая или средняя (в скобках указана степень целесообразности).

- закрытие низкорентабельных угледобывающих предприятий и шахт с высоким уровнем опасности (средняя; применяется в Германии, США, Китае).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные с установлением определенных требований промышленной безопасности на угледобывающих предприятиях (шахтах):

- разработка и внедрение стандартов по градации рисков и обеспечению безопасности до достижения «приемлемого уровня» рисков, а также установление мер ответственности в соответствии с действием / бездействием в рамках стандарта и степени риска (высокая; применяется в Австралии (штат Квинсленд), Германии);

- дифференцированный подход к управлению рисками на рабочем месте, предполагающий их сведение к «приемлемому уровню» (высокая; применяется в Австралии (штат Квинсленд), Германии);

- высокий размер штрафа за нарушение требований безопасности (высокая; применяется в США, Германии, Китае);

- требование к проведению предсменных (в течение трех часов перед началом смены) и внутрисменных осмотров, в ходе которых ведется проверка направления движения воздуха, концентрации метана и кислорода, а также проверка на возможные нарушения других требований безопасности (средняя; применяется в США);

- требование о ежеквартальных тренировках и учениях по аварийной эвакуации из шахт с участием всех работников угольных шахт (высокая; применяется в США);

- требование об оборудовании пунктов коллективного спасения в шахтах резервными источниками воздуха, водой и продуктами питания (высокая; применяется в США).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные с установлением определенных требований к работодателям:

- ответственность работодателя за соблюдение / несоблюдение инструкций и правил безопасности работниками (высокая; применяется в США, Австралии, Германии, Китае, Индии);

- принятие работодателем исчерпывающих мер по донесению до работников необходимости неукоснительного следования инструкциям по технике безопасности (высокая; применяется в США, Австралии, Германии);

- обязанность работодателя провести оценку риска оборудования перед тем, как оно будет использовано работниками, с учетом его удобства, эргономичности, соответствия возрасту (высокая; применяется в Германии);

- обязанность работодателя по обучению всех работников правилам промышленной безопасности (высокая; применяется в США, Австралии, Германии, Китае, Индии).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные с установлением определенных прав работникам угольной промышленности (шахтерам):

- право работников угольных шахт сообщать о любых проблемах с безопасностью на рабочих местах с гарантией анонимности и защиты от преследований (высокая; применяется в США, Германии);

- право работников угольных шахт покинуть рабочее место при несоблюдении необходимых требований к технике безопасности и охране труда с сохранением заработной платы (высокая; применяется в США, Китае);

- право работников угольной промышленности избирать представителей предприятия по вопросам безопасности и охраны труда (высокая; применяется в Австралии (штат Квинсленд)).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные со страхованием:

– создание фондами страхования от несчастных случаев на производстве технических инспекций, которые имеют те же функции, что и инспекции по безопасности и охране труда (высокая; применяется в Германии);

– распространение страховых случаев в рамках обязательного страхования работников на социальную и профессиональную реабилитацию (высокая; применяется в Германии);

– меры социальной защиты для работников, пострадавших от программы по закрытию угольных шахт (высокая; применяется в Германии).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные с деятельностью профсоюзов:

– право представителей профсоюзов на получение специального разрешения на вход, позволяющего беспрепятственно посещать рабочие места для проведения проверок, расследований и консультаций с работниками (высокая; применяется в Австралии (штат Квинсленд));

– право профсоюзов назначать представителей отрасли по вопросам безопасности и охраны труда, которые могут давать директивы владельцу и руководству шахты, в том числе по приостановке работы предприятия (средняя; применяется в Австралии (штат Квинсленд)).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные с применением современных технологий разработки угольных месторождений:

– высокий уровень автоматизации производственных процессов (высокая; применяется в США, Австралии, Германии, Китае);

– заблаговременная дегазация угольных пластов и добыча метана угольных пластов (высокая; применяется в США, Австралии, Германии, Китае);

– создание межведомственной рабочей группы для обеспечения обмена незасекреченными сведениями в сфере промышленной безопасности горных работ (высокая; применяется в США).

Подходы к обеспечению промышленной безопасности в сфере добычи угля, связанные с подготовкой и аттестацией квалифицированных кадров:

– создание комиссии по вопросам компетенции лиц, работающих на шахтах (высокая; применяется в Австралии (штат Квинсленд));

– обязательное повышение квалификации по безопасности и охране труда для руководства горнодобывающих предприятий (высокая; применяется в Германии);

– проведение мероприятий в школах, направленных на популяризацию профессии шахтера, инспектора промышленной безопасности, горноспасателя (высокая; применяется в США);

– разработка онлайн-курсов по промышленной безопасности (высокая; применяется в США).

По результатам исследования разработаны комплексы рекомендаций и предложений, которые можно разделить на четыре группы.

Рекомендации по возможному внедрению в Российской Федерации законодательных инструментов регулирования добычи угля, направленных на повышение промышленной безопасности:

– разработка и принятие Горного кодекса Российской Федерации.

Рекомендации по совершенствованию законодательных инструментов регулирования добычи угля в Российской Федерации:

– введение расширенного обязательного страхования для собственников угледобывающих предприятий;

– меры, направленные на улучшение взаимодействия между работодателем и работниками в сфере промышленной безопасности и охраны труда;

– расширение прав работников угольной промышленности;

- расширение прав представителей профсоюзов;
- закрытие наиболее опасных угольных шахт;
- повышение мер социальной защиты;
- введение мер, направленных на повышение уровня квалификации кадров, занятых в угледобывающей промышленности;
- введение мер, направленных на повышение уровня профессионального образования, подготовки и аттестации кадров в сфере добычи угля.

Предложения по законодательному совершенствованию нормативной правовой базы с целью обеспечения безопасной добычи угля в Российской Федерации:

- повышение экономической привлекательности технологии заблаговременной дегазации угольных пластов и взаимосвязанной с ней практики использования метана угольных пластов;
- совершенствование нормативной правовой базы в части определения степени тяжести нарушений требований промышленной безопасности;
- ужесточение требований, касающихся возможного возникновения аварийных ситуаций на угледобывающих предприятиях;

Прочие рекомендации и предложения:

- создание межведомственной рабочей группы для обеспечения обмена незасекреченными сведениями в сфере промышленной безопасности горных работ;
- разработка и внедрение на угледобывающих предприятиях стандартов по градации рисков по уровню опасности и обеспечению безопасности до достижения «приемлемого уровня» рисков.

Также определены комплексы рекомендаций и предложений, реализация которых потребует мер государственной поддержки:

В рамках рекомендации по повышению экономической привлекательности технологии заблаговременной дегазации угольных пластов и взаимосвязанной с ней практики использования метана угольных пластов:

- внесение изменения в пункт 4 статьи 343<sup>1</sup> «Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – НК РФ) о продлении срока, в течение которого компания, занимающаяся дегазацией угольных пластов, имеет право на получение налогового вычета на сумму понесенных затрат, с 36 месяцев до 120 месяцев;
- содействие в заключении специальных инвестиционных контрактов (СПИК) между государством и компаниями, занимающимися дегазацией угольных пластов и добычей метана угольных пластов, а также производителями необходимого оборудования;
- рассмотрение возможности введения льгот по налогу на прибыль для компаний, осуществляющих добычу метана угольных пластов.

В рамках рекомендации по введению расширенного обязательного страхования для собственников угледобывающих предприятий создание гарантийного фонда для компенсации государством перестраховочной компании возможного убытка от страхования «подземных» рисков.

В рамках рекомендаций по повышению уровня автоматизации производственных процессов на угледобывающих предприятиях:

- содействие в заключении специальных инвестиционных контрактов (СПИК) между государством и компаниями, реализующими проекты по автоматизации и роботизации производственных процессов на угледобывающих предприятиях,
- финансирование научно-технических разработок в сфере автоматизации и роботизации производственных процессов на угледобывающих предприятиях,
- создание фонда социальной поддержки работников, пострадавших от сокращения в результате автоматизации и роботизации шахт.

В рамках рекомендаций по закрытию наиболее опасных угольных шахт создание фонда социальной поддержки работников, пострадавших от закрытия шахт.

## Меры законодательного регулирования устойчивого развития топливно-энергетического комплекса в условиях экономических санкций

**Руководитель исследования:** *С. Д. Афанасьев, канд. юрид. наук, руководитель проектов направления правовых исследований и юридического сопровождения общества с ограниченной ответственностью «Интеллектуальная аналитика».*

**Цель исследования:** разработка мер законодательного регулирования устойчивого развития топливно-энергетического комплекса Российской Федерации в условиях экономических санкций.

**Ключевые результаты исследования.** Исходя из представленных в исследовании данных о развитии российского топливно-энергетического комплекса за последнее десятилетие и его состоянии на 2021–2022 годы, следует заключить, что ТЭК России до 2022 года показывал положительную динамику в части своего развития и неоднократно демонстрировал свою устойчивость по отношению к вводимым западными странами санкциям. Применительно к санкциям 2022 года, массовому отказу европейских стран от закупок российских энергоносителей, а также прямым диверсиям против российской и международной энергетической инфраструктуры в Европе российская энергетика находится перед серьезным вызовом, связанным как с необходимостью обеспечения импортозамещения множества западных технологий, так и с необходимостью переориентации экспортных поставок.

Российская энергетическая отрасль в значительной мере зависима от поставок иностранных технологий и оборудования. В отдельных критически значимых областях и категориях оборудования степень импортных комплектующих достигает 90 % и более, а в некоторых случаях аналогичное западному оборудование вообще не производится на территории России. При этом следует отметить, что уже длительное время идет напряженная работа по поиску, разработке и внедрению отечественных технологических решений, которые позволяют обеспечить устойчивость развития российского ТЭК. Разработанный перечень критически необходимых для топливно-энергетического комплекса Российской Федерации технологий и разработок, обеспечивающих его устойчивость в условиях санкционных ограничений, позволяет прогнозировать потенциальные санкционные риски, оценить степень угроз, исходящих от возможных санкционных мер в отношении подобного оборудования или технологий.

Международное энергетическое право в настоящее время является развивающейся отраслью, формирование норм, принципов и институтов которой продолжается. Международная энергетическая хартия и иные международно-правовые документы в энергетической сфере характеризуются разрозненностью и фрагментарностью регулирования, что объясняется в том числе значительным объемом регулируемых общественных отношений в сфере энергетического сектора. Эти отношения включают в себя общественные отношения от торговли энергетическими ресурсами до охраны окружающей среды при осуществлении энергопотребления и безопасности энергетической инфраструктуры. Стратегические документы Евразийского экономического союза в области топливно-энергетического комплекса провозглашают и регулируют прежде всего вопросы формирования трех единых (общих) энергетических рынков Союза: рынка нефти и нефтепродуктов, электроэнергетического рынка и рынка газа.

Энергетическое законодательство России развивается, что демонстрирует принятие многочисленных нормативных правовых актов в разных сферах. Законодательство, регулирующее развитие топливно-энергетического комплекса, условно подразделяется на две группы:

- специальное законодательство в сфере ТЭК, то есть те нормативные правовые акты, которые отражают исключительную специфику отношений, возникающих в связи с производством энергии, добычей и транспортировкой (передачей) энергетических ресурсов;

- вспомогательное законодательство – наиболее обширная группа нормативных правовых актов, включающая в себя нормы права, к которым отсылает специальное законодательство. В этих актах, как правило, установлены отдельные механизмы реализации прав и обязанностей, защиты прав, которые также применяются в сфере ТЭК.

Основными проблемами, характеризующими современное российское энергетическое законодательство, являются отсутствие комплексного нормативного правового акта, регламентирующего нефтяную промышленность; недостаточное развитие законодательства о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве в топливно-энергетическом комплексе; пробелы и противоречия в части недропользования при добыче нефти; большой разброс цен и тарифов на энергоресурсы в зависимости от региона или муниципального образования; отсутствие законодательной системы договорных отношений в сфере ТЭК.

С учетом сложившихся внешнеполитических отношений в документах стратегического планирования развития топливно-энергетического комплекса России основной акцент делается на четырех ключевых составляющих: обеспечение стабильного и повышающегося уровня производства основных энергоресурсов; обеспечение импортозамещения технологий и оборудования, используемого предприятиями топливно-энергетического комплекса; полное обеспечение потребностей внутреннего рынка за счет энергоресурсов, произведенных в Российской Федерации, включая повышение уровня газификации и выработки электрической энергии; переориентация экспорта энергоресурсов на страны Азиатско-Тихоокеанского региона.

Санкционные ограничения, наложенные западными странами, были направлены на ослабление ТЭК России и снижение российских доходов от экспорта энергетических ресурсов. Однако снижение объема поставок газа и нефти в Европу привело к росту цен на них, что увеличило поступления в бюджет Российской Федерации от продажи природных ресурсов. При этом отказ ряда стран от покупки российских нефти и газа стал причиной увеличения поставок газа в Китай и поиска новых партнеров по энергетическому диалогу в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Введение дальнейших ограничений на поставку технологий и оборудования для использования в нефтегазовой сфере продемонстрировало необходимость увеличения объемов импортозамещения.

Несмотря на определенные успехи импортозамещения по некоторым номенклатурным позициям, сохраняется значительный пласт продукции и технологий, которые необходимо заменить отечественными аналогами. С введением новых санкций расширился список изделий, требующих импортозамещения, а возможности приобретения необходимых зарубежных комплектующих сократились. Финансовая поддержка, в значительной степени оказанная Минпромторгом России и Фондом развития промышленности организациям энергетического сектора, позволила организациям остаться на плаву и стимулировала создание предприятий, решающих целевые задачи экономики, но их количество было недостаточным, чтобы покрыть все запланированные показатели. Введение налоговых льгот и вычетов для организаций сохраняет в отрасли значительные средства, однако также оказывает серьезную нагрузку на бюджет. Стоит отметить, что финансовые меры

государственной поддержки пользуются популярностью среди организаций отрасли. Наиболее «выгодными» для бюджета являются регуляторные меры, так как они не требуют от государства дополнительного финансирования и в некоторой степени позволяют сэкономить средства (например, при автоматическом продлении лицензий и разрешений).

Зарубежный опыт преодоления западных санкций, проанализированный на примере Ирана и Венесуэлы, показывает, что для успешного развития в таких условиях требуется проведение существенных изменений в структуре национального ТЭКа. Тем не менее совокупность краткосрочных тактик и долгосрочных стратегий может позволить не только адаптироваться к санкционному режиму, но и в значительной степени запустить процесс глубокой трансформации всей экономики страны за счет масштабного развития внутренней ориентации национальной энергетики.

Санкции третьих государств, проанализированные на примере вторичных санкций Южной Кореи и Китайской Народной Республики, демонстрируют усиление негативных последствий санкционных ограничений. Большая часть корейских и китайских поставщиков, так или иначе задействованных в цепочках поставок российского ТЭК, в определенной мере подвержены воздействию вторичных санкций. При этом можно ожидать более решительных мер по включению в санкционную политику со стороны Южной Кореи, вплоть до запрета на покупку российской сырой нефти или других видов ископаемого топлива на спотовых рынках. Одновременно в силу специфики китайской экономики вряд ли следует прогнозировать жесткую позицию Китая по присоединению и исполнению западных санкций, однако полностью исключать китайские вторичные санкции нельзя.

Развитие топливно-энергетического комплекса России может быть спрогнозировано по трем сценариям – оптимистичному, нейтральному (умеренному), пессимистичному. Представляется, что выполнение оптимистичного сценария в соответствии с Энергетической стратегией в условиях проводимой санкционной политики в значительной степени осложнено. При этом анализ сценариев развития российского ТЭК показывает потенциал развития отрасли и свидетельствует об успешности предпринятых антисанкционных мер.

По результатам проведенного исследования сформулированы следующие основные предложения и рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы отраслей топливно-энергетического комплекса в условиях проводимой санкционной политики, которые могут быть объединены в три группы: меры краткосрочного реагирования, меры общего характера на долгосрочную перспективу и введение дополнительных мер государственной поддержки компаниям энергетического сектора.

Рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы отраслей топливно-энергетического комплекса в условиях проводимой санкционной политики:

- обеспечение возмещения части затрат российских производителей и поставщиков энергетических ресурсов на уплату процентов по кредитам и займам;
- распространение действия законодательства о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве на объекты топливно-энергетического комплекса;
- обеспечение возможности признания обстоятельством непреодолимой силы (форс-мажором) введение санкционных ограничений против организаций российского топливно-энергетического комплекса либо нарушение обязательств контрагентами таких организаций в связи с введенными санкционными ограничениями;
- предоставление организациям российского топливно-энергетического комплекса законодательной возможности отсрочить или рассрочить уплату преду-



смотренных законом налога, сбора, страхового взноса в случае введения против соответствующего юридического лица или его контрагентов санкционных ограничений;

- предоставление организациям российского топливно-энергетического комплекса возможности временного ограничения выплаты дивидендов;

- временное приостановление законодательного механизма установления повышенных экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты;

- ограничение применения административной ответственности при неумышленном заявлении в декларации на соответствующие товары недостоверных сведений, если такие сведения могли послужить основанием для помещения товаров под таможенную процедуру, предусматривающую полное или частичное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов либо возврат уплаченных сумм, и (или) неприменение мер нетарифного регулирования в тех случаях, когда причиненный такими действиями ущерб не причинил значительный реальный ущерб государственному бюджету либо размер причиненного ущерба незначителен;

- обеспечение возможности формирования государственного резерва энергетических ресурсов, который впоследствии может быть распределен по ресурсоснабжающим и иным организациям в качестве меры государственной поддержки;

- обеспечение возможности продления сроков выполнения соответствующих показателей в случае финансирования за счет средств субсидий, предоставленных из федерального или регионального бюджетов. Для случаев, когда получатель субсидии не смог выполнить условия ее предоставления в силу введенных ограничительных мер, следует предусмотреть возможность смягчения или устранения ответственности;

- определение на законодательном уровне основных применяемых в сфере топливно-энергетического комплекса понятий, их соотношения, правового режима энергетических ресурсов, правового статуса организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере топливно-энергетического комплекса, федеральных энергетических систем;

- реформирование законодательства в области регулирования отношений в нефтяном секторе экономики и принятие специального законодательного регулирования хозяйственной деятельности в сфере поиска, разведки, добычи нефти;

- закрепление порядка взаимодействия собственников и иных законных владельцев объектов микрогенерации, осуществляющих продажу электрической энергии, произведенной на объектах микрогенерации, с гарантирующими поставщиками и субъектами розничных рынков, в том числе порядок определения цены на электрическую энергию, произведенную на объектах микрогенерации и приобретаемую гарантирующими поставщиками, и особенности осуществления коммерческого учета электрической энергии (мощности), произведенной на объектах микрогенерации;

- законодательное соотношение энергетического и экологического законодательства в части охраны окружающей среды.

Рекомендации в части оказания мер государственной поддержки компаниям энергетического сектора, осуществляющим деятельность в условиях экономических санкций, в целях обеспечения устойчивого развития топливно-энергетического комплекса:

- реализация механизма государственной поддержки научно-технологической деятельности в сфере обеспечения суверенитета топливно-энергетического комплекса;

- переход на уплату налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) по фактическим ценам реализации;

- стимулирование угольной генерации в негазифицированных регионах Российской Федерации;

– принятие мер государственной поддержки энергетических компаний, инвестиционная деятельность которых направлена в том числе на модернизацию тепловых электростанций или постройку новых объектов генерации и электросетевого хозяйства;

– обеспечение возможности приостанавливать, отменять или переносить на более поздний срок мероприятия налогового контроля, продления сроков уплаты налогов, сборов и страховых взносов, а также продления сроков уплаты авансовых платежей по региональным и местным налогам, предоставления в налоговые органы отчетности, а также направления и исполнения требований об уплате налогов и сборов.

Представляется, что реализация указанных предложений позволит обеспечить нормативную правовую базу для оказания эффективной и действенной государственной поддержки компаниям энергетического сектора, осуществляющим деятельность в условиях экономических санкций. Реализация таких мер позволит обеспечить устойчивое развитие топливно-энергетического комплекса, уменьшить негативное влияние введенных санкционных ограничений и достичь целей и задач развития топливно-энергетического комплекса России, заложенных в стратегических документах.

## **Разработка рекомендаций по развитию финансового рынка Российской Федерации в условиях санкционного режима и их законодательное обеспечение**

**Руководители исследования:** *А. Н. Сухарев, д-р экон. наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по развитию финансового рынка Российской Федерации в условиях санкционного режима и их законодательное обеспечение.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертно-аналитического исследования обусловлена экономическими санкциями со стороны иностранных государств, направленными против российской экономики, включая финансовый рынок. Санкции приняты в отношении системообразующих банков, ПАО «Национальный расчетный депозитарий», выполняющего в Российской Федерации функцию центрального депозитария и учитывающего права собственности на ценные бумаги, международные резервы, блокировки международных расчетов и проч. Все эти меры привели к сильнейшей деформации российского финансового рынка и кризисным явлениям на валютном рынке. Дестабилизация финансового рынка могла привести к возникновению сильнейшего экономического кризиса и значительному падению объема национального производства и занятости.

В целях недопущения углубления кризисных явлений Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации был принят большой комплекс мер для стабилизации финансового рынка. Меры были приняты в сфере денежного, валютного и банковского регулирования, функционирования рынка ценных бумаг, рынка золота и проч. В 2022 году было принято несколько сотен нормативных правовых актов, направленных на преодоление негативных явлений на финансовом рынке Российской Федерации. Все это позволило снизить инфляционные ожидания экономических субъектов, привести к нормальному (обычному) состоянию денежный рынок, укрепить национальную валюту и в целом успешно за короткий период времени осуществить макроэкономическую стабилизацию.

Вместе с тем не все проблемы в сфере функционирования финансового рынка решены. В частности, до сих пор заморожены средства частных инвесторов, вложенные в иностранные ценные бумаги, которые сегодня невозможно продать и получить по ним инвестиционный доход в виде процентов или дивидендов. Полностью не урегулированы правовые проблемы, возникшие при передаче попавшими под санкции брокерами индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) граждан другим брокерам, и проч.

Проведенный анализ санкционных пакетов со стороны недружественных стран показал, что они направлены, в первую очередь, на нарушение функционирования финансового рынка Российской Федерации, ограничение доступа ключевых участников финансового рынка Российской Федерации (кредитных организаций, в том числе системообразующих, профессиональных участников рынка ценных бумаг и др.) к системам международных расчетов и блокировку доступа к российским финансовым активам, включая замораживание международных резервов Российской Федерации.

В качестве рестрикций, вызвавших наиболее тяжелые последствия для российского финансового рынка и экономики в целом, выступают блокирование российских финансовых активов физических и юридических лиц; замораживание международных резервов Российской Федерации; отключение российских банковских структур и участников рынка ценных бумаг от международных платежных систем; ограничение доступа к внешним заимствованиям и др. Вместе с тем благодаря оперативным мерам Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по регулированию финансового рынка Российской Федерации он продолжает функционировать, а кредитные организации и другие агенты финансового рынка в условиях действия многочисленных рестрикций операционно и финансово поддерживают деятельность нефтегазовых, атомных, авиационных, информационных, оборонных и иных компаний как на внутреннем, так и на внешних рынках.

Валютный рынок Российской Федерации в первые дни после начала специальной военной операции столкнулся с избыточным спросом на иностранную валюту, что привело к значительному снижению курса национальной валюты. В период закрытия торгов иностранной валютой на Московской бирже и Санкт-Петербургской бирже курс российского рубля был еще намного ниже официально установленного Центральным банком Российской Федерации. Введение комплекса административных мер по отношению к валютному рынку Российской Федерации со стороны Президента Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации стабилизировало курс национальной валюты, вызвав проблему его избыточного укрепления.

Санкции со стороны недружественных стран существенно ограничили, а в ряде случаев вызвали невозможность осуществления платежей за рубеж в ведущих иностранных валютах (долларах США, евро, фунтах стерлингов и проч.). Это привело к невозможности Российской Федерацией выполнять свои обязательства по обслуживанию государственного внешнего долга. Меры, принятые Президентом Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации, привели к формированию альтернативной системы расчетов по внешним операциям, в том числе с использованием российских рублей, иностранных валют государств, которые не присоединились к санкциям по отношению к Российской Федерации. Эти меры также включали формирование особых счетов расчетов с нерезидентами.

Воздействие санкций на рынок капитала Российской Федерации носило опережающий характер, что присуще фондовому рынку. Ожидание введения со стороны иностранных государств санкций по отношению к России, падение фондового рынка было обусловлено не принятыми решениями, а реакцией участников рынка на будущие экономические санкции. В результате этого произошло историческое падение цен российских акций, которые до сих пор находятся на достаточно низком уровне, не соответствующем их фундаментальным показателям, из-за сохранения традиционной избыточной боязни инвесторов и сохраняющейся экономической неопределенности.

Основными мерами поддержки стабильности функционирования рынков акций и облигаций была остановка торгов на Московской бирже, введение запрета продажи нерезидентами российских ценных бумаг, перевод иностранных акций другим брокерам, регуляторные послабления в отношении участников рынка ценных бумаг, организаторов торгов, клиринговых организаций и иных финансовых организаций, перевод заблокированных иностранных акций российских инвесторов с торговых счетов на неторговые счета, направление на поддержку российского фондового рынка средств Фонда национального благосостояния (ФНБ), запрет коротких продаж, выкуп российскими компаниями собственных акций, дополнительное информирование участников рынка, введение специальных счетов расчетов с нерезидентами, эффективное манипулирование ключевой ставкой.

Принятые меры на рынках акций и облигаций позволили в целом обеспечить нормальное их функционирование. Рынок облигаций в полной мере стал продолжать выполнять функцию трансформации сбережений в инвестиции, а также выполнять функцию относительно дешевого источника финансирования бюджетного дефицита и рефинансирования государственного долга. Рынок акций такую функцию выполняет не в полной мере из-за сохранения низкой курсовой стоимости акций российских компаний. Кроме того, до сих остается проблема блокировки иностранных ценных бумаг российских юридических и физических лиц, а также блокировка операций ПАО «Национальный расчетный депозитарий», что не позволяет проводить им расчетные операции с международными депозитариями. Также существует правовое неурегулирование статуса средств индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС), переданных брокерами, попавшими под санкции, другим брокерам.

Основными направлениями совершенствования государственного регулирования рынка капитала в Российской Федерации могут быть обеспечение стабильности и бесперебойности функционирования рынка капитала Российской Федерации, разработка мер по разблокировке средств российских юридических и физических лиц, заблокированных в иностранных ценных бумагах, повышение требований к получению физическими лицами статуса квалифицированного инвестора, совершенствование законодательства, регулирующего индивидуальные инвестиционные счета граждан, совершенствование законодательства по недопущению значительного отклонения стоимости акций (паев) биржевых фондов от стоимости чистых активов в расчете на одну акцию (пай) биржевого фонда, недопущение негативного воздействия на рынок капитала Российской Федерации международного спекулятивного капитала.

Санкции со стороны недружественных государств воздействовали на экспорт и импорт России. Произошло сокращение поставок иностранных товаров на внутренний товарный рынок Российской Федерации, одновременно возникли проблемы экспорта углеводородов из страны. Однако рост цен на углеводороды привел к получению Российской Федерацией сверхдоходов, которых в будущем может не быть.

Проблемы импорта и экспорта Российской Федерации состоят не только в переформатировании логистических цепочек, но и в переформатировании системы расчетов за импортные и экспортные товары в условиях направленности санкций на блокирование международных расчетов страны. Переход в расчетах во внешней торговле на российские рубли и ряд иных валют стран, играющих важную роль во внешнеторговом обороте России и не поддержавших санкции, постепенно нивелирует проблему международных расчетов для России. Рыночная экономика России с эффективными мерами поддержки со стороны государства способны обеспечить нормальное функционирование внутренних товарных рынков.

Денежный рынок Российской Федерации относительно хорошо справился с воздействием санкций на российскую экономику и ее финансовый сектор. Между кредитными организациями не возникло проблемы недоверия в предоставлении межбанковских кредитов, как это имело место в рамках мирового финансового кризиса 2008–2009 годов, который затронул и Россию. Остановка на несколько недель торгов на Московской бирже и Санкт-Петербургской бирже привела к общему снижению ликвидности денежного рынка, но не вызвала неплатежеспособности кредитных организаций из-за возможности получения ликвидности от Центрального банка Российской Федерации.

Санкционное воздействие на какие-либо страны является одной из политик государств для достижения определенных целей. Под санкционным давлением сегодня кроме России находится ряд государств. Рассмотрен в этом плане опыт Ирана, Сирии и Венесуэлы. Наиболее успешный опыт функционирования финансовой сферы в условиях санкционного давления показал Иран. Иранский опыт может быть полезен для преодоления последствий санкций на финансовый рынок Россий-

ской Федерации, включая реализацию механизмов автономного функционирования фондового рынка и национальной финансовой системы.

Санкционное воздействие на рынок золота Российской Федерации привело к невозможности экспорта золота в традиционные центры его реализации (Западная Европа). Санкции не оказали воздействия на сокращение золотодобычи, возможности реализации или приобретения золота на внутреннем рынке всеми его участниками (добытчиками, кредитными организациями, физическими лицами). Санкции не привели к ограничению каналов реализации золота в третьи страны – страны, не введшие такие санкции.

Санкции привели к возникновению дисконта при реализации золота российскими золотодобывающими компаниями на внешнем рынке. Центральный банк Российской Федерации и Правительство Российской Федерации потеряли возможность использовать золотой запас на цели, которые обычно преследуются при его создании. Меры, принятые Центральным банком Российской Федерации на внутреннем рынке золота, были направлены на приобретение им золота у кредитных организаций. Это позволило заместить спрос на золото из России со стороны мирового рынка на внутренний спрос на него и обеспечило нормальное (обычное) функционирование внутреннего рынка золота. Данные меры сохранили возможность реализации или приобретения золота на внутреннем рынке всеми его участниками (добытчиками, кредитными организациями, физическими лицами). Меры на рынке золота были приняты быстро и своевременно и не привели к его дестабилизации и сокращению золотодобычи, и их можно считать эффективными.

Основными направлениями совершенствования государственного регулирования рынка золота Российской Федерации могут быть: законодательное закрепление политики приобретения Центральным банком Российской Федерации избыточного объема золота, добываемого в России; организация поставок золота на азиатские рынки, в арабские страны и проч., где на него в мире предъявляется основной спрос; принятие комплекса мер по изменению роли золота в системе международных валютно-финансовых отношений с участием России и стран, не входящих в перечень недружественных стран.

Основными направлениями совершенствования государственного регулирования финансовых рынков Российской Федерации в условиях санкционного режима должно являться обеспечение устойчивости национальной валюты, обеспечение бесперебойности международных расчетов, обеспечение достаточной ликвидности денежного рынка, обеспечение стабильности функционирования рынка ценных бумаг, развитие рынка золота в Российской Федерации, обеспечение безопасности международных резервов, эффективное использование административных подходов в регулировании финансового и валютного рынков.

Выявление и анализ санкционных рисков показывает, что недружественные страны и международные организации исчерпали потенциал санкционного давления. Дополнительные санкции не смогут нанести существенный ущерб финансовой сфере России. Российская Федерация обладает средствами воздействия на такие возможные меры санкционного давления.

Санкции со стороны недружественных стран приводят к необходимости углубления сотрудничества со странами ЕАЭС. В этих условиях повышается политико-экономическая ценность ЕАЭС для Российской Федерации, что одновременно приведет к увеличению экономических выгод и других стран – членов ЕАЭС.

**Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения роли Центрального банка Российской Федерации в формировании и реализации кредитно-денежной и валютной политики страны в целях защиты национальных интересов России в условиях внешнего санкционного давления**

**Руководитель исследования:** *А. Н. Сухарев, д-р экон. наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения роли Центрального банка Российской Федерации в формировании и реализации кредитно-денежной и валютной политики страны в целях защиты национальных интересов России в условиях внешнего санкционного давления.

**Ключевые результаты исследования.** В настоящее время в российской экономике в целом и в банковской системе страны в частности наблюдается борьба двух тенденций.

Первая – экономика и банковская система адаптируются к сложным современным экономическим условиям, отягченным международными санкциями. В частности, об этом свидетельствуют такие индикаторы, как прекращение значительного укрепления курса рубля, стабилизация объема остатков средств на корреспондентских счетах банков в Центральном банке Российской Федерации, дедолларизация депозитов российского населения, значительное снижение ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации и, как следствие, ставок по кредитам кредитных организаций для физических и юридических лиц, рост объемов потребления электроэнергии и т. п.

Вторая – перманентно нарастающий объем санкций, их растущее давление на российскую экономику. В том числе результатом этой тенденции являются: убыток российского банковского сектора в первом полугодии 2022 года, растущая (включая просроченную) задолженность по кредитам, чрезмерно (в сравнении с объемом производства и предложения продукции) растущий объем российской денежной массы, трудная ситуация с импортом, не показывающим значительной динамики восстановления, падение объемов добычи и экспорта газа, отсутствие положительной динамики ВВП, формирующийся спад инвестиций в основной капитал, растущий нефтегазовый дефицит консолидированного бюджета страны и т. п.

Сложившаяся ситуация является в определенной степени классической – две разнонаправленные тенденции, одна из которых будет довлеть над другой. От того, какая из этих тенденций победит, будет зависеть дальнейшее развитие Российской Федерации, ситуация с национальной безопасностью страны и благосостояние граждан.

Роль Центрального банка Российской Федерации в этой ситуации чрезвычайно велика, так как его активное вмешательство позволит усилить положительную тенденцию и нейтрализовать негативную. Для этого Центральный банк Российской Федерации не должен довольствоваться в определенной степени пассивной ролью контролера инфляции и валютного курса. Ему следует перейти к активной роли института, иницилирующего и поддерживающего рост экономики Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством на Центральный банк Российской Федерации возложена функция по обеспечению устойчивости рубля, под чем понимается ценовая стабильность, а не стабильность его курса по отношению к другим валютам. У Центрального банка Российской Федерации при проведении денежно-кредитной политики существует обязанность формирования условий для сбалансированного и устойчивого экономического роста. Эти условия включают низкий уровень инфляции и процентных ставок, достаточную ликвидность денежного рынка, стабильность финансовых рынков и проч.

Следуя концепции равновесного состояния экономики и отклонения от него основных макроэкономических переменных (разрывов), Центральный банк Российской Федерации исходит из того, что инструменты денежно-кредитной политики не могут быть использованы для стимулирования роста экономики, однако он может оказывать влияние на отклонение реального ВВП от его динамики вверх или вниз при манипулировании ключевой ставкой.

Главным инструментом денежно-кредитной политики, проводимой Центральным банком Российской Федерации, является ключевая ставка, манипулирование которой (резкое повышение, а затем относительно быстрое плавное снижение) помогало решать проблему стабилизации финансового рынка, контроля над инфляцией и восстановления «нормального» совокупного спроса.

Политика таргетирования инфляции показала, что Центральному банку Российской Федерации только в четверти случаев (в пересчете на календарные годы) удастся достичь фактической инфляции не выше ее таргетируемого значения, равного 4 % в год. В среднем с 2018 года фактическая инфляция на три четверти превышала таргетируемое значение инфляции. Повышение таргета по инфляции привело бы к еще большему росту фактической инфляции за счет изменения ожиданий экономических субъектов, которые будут ориентироваться на большее значение таргета.

Используемый Центральным банком Российской Федерации с ноября 2014 года режим свободного валютного курса должен выполнять функцию «встроенного стабилизатора» на валютном рынке. Однако Центральный банк Российской Федерации может вмешиваться в работу валютного рынка в том случае, если в какие-либо периоды времени рыночный механизм обнаруживает свои изъяны, а спекулянты, которые обычно стабилизируют валютный рынок, начинают его дестабилизировать.

В условиях режима свободного валютного курса Центральному банку Российской Федерации не нужно иметь в прежних объемах международные резервы, которые составляют 2/3 общей величины его активов. Однако Центральный банк продолжал увеличивать вложения средств в международные резервы. За период с 2018 по 2022 год их объем увеличился на 46,5 %. Также увеличивалось вложение финансовых ресурсов в монетарное золото, объем которого по состоянию на 1 января 2022 года достиг 2,3 тысячи тонн. Золото не позволяет центральным банкам достигать целей денежно-кредитной и валютной политик, поэтому оно является «бесполезным» для денежных властей, и центральные банки обычно его распродают из своих резервов. Рост монетарного золота на балансе Центрального банка Российской Федерации объясняется необходимостью диверсификации международных резервов и следованию в этом политике Народного банка Китая.

Центральный банк Российской Федерации использует следующие каналы трансмиссионного механизма своей денежно-кредитной политики: процентный канал, кредитный канал, балансовый канал, канал благосостояния, валютный канал. В современной российской экономике данные каналы работают эффективно вследствие развитости финансового рынка, вовлеченности в него множества частных инвесторов, включая физических лиц, использующих цифровые технологии «подключенности» к финансовому рынку и имеющих возможность мгновенно по-



купать и продавать финансовые инструменты, в том числе с помощью программ-роботов. Эволюция в банковском деле привела к гибкости и быстрому реагированию кредитных организаций на изменяющиеся условия финансовых рынков и денежно-кредитной политики. Высокая эффективность работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики определяется также фактором ожидания изменения ключевой ставки.

Планы на импортозамещение пока не оказали влияние в целом на российскую экономику и степень ее зависимости от импорта. Реальные стоимостные объемы импортозамещения крайне незначительны в сравнении с ВВП России. Планы импортозамещения, разрабатываемые Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, ориентированы на переход на отечественное производство критически важных видов продукции, от которых зависит экономика России, а не на массовую замену импортируемой продукции российской продукцией.

Президентом Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации в условиях санкционного давления были приняты меры, направленные на стабилизацию ситуации на финансовых рынках. Меры приняты на валютном и денежном рынке, фондовом рынке и проч. Центральный банк Российской Федерации снизил регуляторные требования к участникам финансового рынка. Введены ограничения на валютном рынке, направленные на обеспечение его условно-нормального функционирования. Сегодня финансовые рынки Российской Федерации являются устойчивыми и могут обеспечить развитие российской экономики, в том числе выполнять функции трансформации сбережений в инвестиции.

В России есть собственная платежная система СПФС, которую можно рассматривать как аналог SWIFT. Банковский сектор Российской Федерации имеет хорошо развитую национальную платежную инфраструктуру. Популярность электронных переводов денежных средств, платежных операций набирает обороты как среди юридических, так и физических лиц. На территории Российской Федерации не наблюдается существенных проблем с осуществлением платежных операций через ЭПС. Иначе дело обстоит с международными переводами денежных средств. Отключение ведущих кредитных организаций России от SWIFT, блокировка MasterCard и Visa действительно являются предпосылкой изоляции России от многих стран мира.

ЭПС России работают в основном на зарубежном программном обеспечении. Зависимость ЭПС от зарубежного ПО в настоящее время велика. Однако в России создаются условия для разработки собственного программного обеспечения, в том числе и в банковском секторе. Некоторые из этих условий появились, как ни парадоксально, как раз вследствие наложения санкций на российскую экономику после февраля текущего года. В частности, уход зарубежных компаний-разработчиков программного обеспечения способствует появлению и развитию российских компаний, основными видами деятельности которых является создание и сопровождение специализированных программных платформ. Следует усилить поддержку таких компаний с помощью экономических мер: налоговых льгот, субсидирования, выделения грантов и т. п.

Перевод программ ЭПС межбанковских расчетов на отечественные программные продукты возможен, но для этого понадобится достаточно много времени и ресурсов, гораздо больше, чем запланировано на данный момент. Это продиктовано объективными причинами. Прежде всего, проблема заключается в том, что практически вся информационная инфраструктура банковского сектора основана на зарубежном программном обеспечении, которое давно разработано ведущими иностранными компаниями, являющимися мировыми лидерами по разработке и сопровождению программного обеспечения. Россия же никогда не входила в список стран, в которых разработка информационных систем и технологий яв-

ляется одним из ведущих секторов экономики. Так сложилось исторически. Кроме того, изобретение того, что уже изобретено, многими разработчиками представляется нецелесообразным. Так что трудности с переводом программ ЭПС на отечественные программные платформы есть, но они преодолимы в условиях согласованной, слаженной работы всех заинтересованных субъектов.

В рассмотренных в экспертно-аналитическом исследовании трех странах (КНР, Индия и Иран) общие принципы кредитно-денежного регулирования направлены на обеспечение покупательной способности национальных валют и стимулирование экономического роста. Обеспечение покупательной способности денег основывается главным образом на контроле над денежной массой, а не на таргетировании инфляции путем использования ставки процента. Из данных трех стран только в Иране существует значительное вмешательство государства в валютную сферу страны, что обусловлено нахождением страны в условиях сильного санкционного давления. В КНР и Индии происходит процесс либерализации валютного законодательства.

Проведенный анализ показал наличие ряда возможностей применения зарубежного опыта с учетом существующих проблем и специфики анализируемых стран. В частности, предпосылками ухудшения ситуации выступают «патологии» финансовой системы Ирана, связанные с внутренними ограничениями религиозного толка (которые определяют институциональную среду финансовой системы страны), слабой институциональной структурой центрального банка, коррупцией, и традиционными проблемами «патерналистского» типа государства. На примере Ирана можно увидеть, что отсечение финансовой системы от глобальных взаиморасчетов в долгосрочном периоде приводит к ее постепенной деформации, связанной с «накоплением ошибок» в финансовой системе страны, что в конечном итоге приводит к ее дисфункции, связанной с неспособностью обеспечить макроэкономическую стабильность в стране, провоцируя затяжной кризис. Имеющиеся проблемы служат серьезным основанием возможного финансового кризиса в Иране.

Учитывая настоящее состояние и развитие финансовой системы России и ограниченный перечень торговых партнеров, перспективным видится использование опыта Ирана в части имплементации исламского банкинга, что в перспективе может облегчить взаиморасчеты с новыми партнерами путем устранения существующих ограничений религиозного толка, для этого, в частности, полезен опыт обеспечения исламских контрактов и исламского банкинга в Иране. Перспективы внедрения указанных финансовых институтов имеются, можно привести пример законопроекта «О деятельности по партнерскому финансированию». Протестировать исламский банкинг в рамках пилотного проекта планируется в Чечне и Дагестане в 2023 году.

Интересен опыт Индии, связанный с созданием единого органа валютного регулирования. В отличие от России, где функции валютного контроля и финансового мониторинга распределены между различными федеральными органами исполнительной власти (Федеральной налоговой службой и Федеральной таможенной службой, с одной стороны, а также Федеральной службой по финансовому мониторингу – с другой), в Индии они осуществляются одним органом – Директоратом. Представляется, что подобный подход в полной мере обоснован, поскольку позволяет унифицировать правоприменительную практику в рамках рассматриваемых направлений контрольно-надзорной деятельности, повысить эффективность процессов, связанных с получением, анализом и использованием информации, а также использованием государственных ресурсов в ходе проверочных мероприятий. В конечном итоге это позволяет говорить о валютном контроле и финансовом мониторинге как о взаимосвязанных видах финансового контроля в сфере денежного обращения. Видится целесообразным использование опыта КНР в части регулирования финансового риска на уровне правительства в рам-

ках закона «О финансовой стабильности» совместно с Народным банком Китая и комитетами по банковскому и валютному контролю на примере рассмотренных механизмов регулирования.

Обоснованы предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации. В частности, предлагается повысить роль Центрального банка в экономическом развитии Российской Федерации, достигаемом не только за счет создания благоприятных макроэкономических условий, но и за счет использования мер, направленных на увеличение на внутреннем рынке кредитно-инвестиционных ресурсов. Это предусматривает в том числе и переход к политике переориентации финансовых ресурсов Центрального банка из международных резервов в кредиты и инвестиции в российскую экономику.

Предложения также включают повышение степени взаимодействия между Центральным банком Российской Федерации и Правительством Российской Федерации при выработке мер по финансовой стабилизации и активизации роста экономики, принятию мер по противодействию неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, изменению методологии расчета прибыли Центрального банка Российской Федерации (за счет включения в нее положительных разниц от переоценки иностранной валюты, ценных бумаг и золота), предъявлению требований к членам Совета директоров Центрального банка Российской Федерации, повышению прозрачности принимаемых ими решений и др.

## ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

### Анализ зарубежного опыта и разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования профилактики и борьбы с преступлениями (правонарушениями) в сфере информационных технологий

**Руководитель исследования:** *А. Г. Блинов, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** анализ зарубежного опыта правового регулирования профилактики и борьбы с преступлениями (правонарушениями) в сфере информационных технологий, выработка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Анализ подходов зарубежных стран (Китай, Индия, Сингапур, Великобритания, ФРГ, Франция, Испания, Швеция, Израиль, Италия, США) к правовому регулированию профилактики и борьбы с преступлениями (правонарушениями) в сфере информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ), а также правоприменительной и судебной практики по данным вопросам показал отсутствие единства взглядов на определение таких преступлений. Ситуация усугубляется отсутствием в большинстве стран однозначных законодательных трактовок компьютерной терминологии. Используемая обычно категория «киберпреступность», как правило, делится на три вида в зависимости от того, является ли компьютерное устройство целью, орудием или средством преступления.

Законодательные механизмы, направленные на предотвращение совершения преступлений и правонарушений в сфере ИКТ, имеют общие векторы. После отмены связанных с пандемией многочисленных ограничений ряд стран проявляет особую нормотворческую активность в этом направлении. Из применяемых мер наибольшего внимания заслуживают требование к государственным учреждениям проводить обучение по вопросам кибербезопасности, планировать и тестировать способы реагирования на инциденты безопасности; страхование киберрисков; установление особых требований к обеспечению конфиденциальности баз данных и работе с ними.

Заслуживает внимания тренд на повышение осведомленности общественности, особенно молодежи, о проблемах кибербезопасности с помощью информационных кампаний и мобилизации образования.

Санкционные механизмы при совершении преступлений и правонарушений в сфере ИКТ достаточно различны в анализируемых странах, что усугубляется заметными расхождениями в перечнях рассматриваемых преступлений.

Важно подчеркнуть, что отечественное правовое поле находится на достаточно высоком уровне развития – отсутствуют явные пробелы в охране наиболее важных общественных отношений, связанных с использованием ИКТ. Потребность в совершенствовании отдельных норм и положений кроется, прежде всего, в постоянном научном-техническом прогрессе.

Положительно следует оценить немецкий опыт подрыва экономики организованной преступности путем установления ответственности за организацию

и эксплуатацию торговых платформ в Интернете, специализирующихся на обороте незаконных товаров и услуг.

Выявлена необходимость в ближайшем будущем пересмотреть размеры штрафов по законодательству Российской Федерации в сторону роста, равно как и продолжить курс на увеличение компенсаций причиненного вреда в рамках гражданских исков.

Многие государства приняли законы об обязательном уведомлении юридическими и должностными лицами уполномоченного госоргана о нарушениях в сфере кибербезопасности. В целях предотвращения атак в США организациям разрешено отслеживать или перехватывать электронные сообщения в своих сетях.

Государственное и частное сотрудничество в сфере выявления и пресечения новых видов преступлений и правонарушений в сфере ИКТ охватывает различные аспекты. Иногда законодатель подталкивает к подобной взаимопомощи, устанавливая дополнительные обязанности. Например, в США установлено требование сообщать об инциденте в области кибербезопасности, если компания передавала деньги вымогателям. Одновременно у компании есть обязанности в рамках предпринимательского права: под угрозой судебных исков советы директоров обязаны создать условия для получения инвесторами достоверной информации об инвестиционных рисках.

Позитивным следует признать опыт по распространению страхования от киберинцидентов. При этом заинтересованные в снижении издержек страховые компании отчасти берут на себя функции контроля за соблюдением страхователем профилактических мероприятий.

В Швеции, Сингапуре, Израиле существует развитая система госфинансирования поиска инновационных решений и продуктов в области информационной безопасности. Отличительной особенностью политики Израиля, Франции, США является ранняя профилактика, в том числе посредством широкого внедрения киберобразования в школьную программу.

Прогрессивным видится в условиях отсутствия унификации оборудования и программного обеспечения принцип технологического нейтралитета (США).

Анализ правоприменительной и судебной практики зарубежных стран в части профилактики и борьбы с преступлениями (правонарушениями) в сфере ИКТ показывает ее трансформацию в последнее время. Министерство юстиции США объявило о пересмотре своей политики в отношении обвинений в нарушении Закона о компьютерном мошенничестве. Впервые принято решение, что добросовестное исследование безопасности («этичное хакерство») не должно влечь наказание. Также сформулирована позиция о непривлечении к ответственности за малозначительные деяния.

Результаты проведенного в 2018 году опроса экспертов в США показали наиболее значимые организационные проблемы в сфере кибербезопасности: отсутствие достаточного финансирования и неадекватно малый штат сотрудников.

В Израиле и Германии уделяется особое внимание виктимологии, регулярно проводятся опросы потерпевших от киберпреступлений, результаты которых учитываются при формировании политики государства.

В целом для правоприменения в европейских странах характерен низкий уровень «цифрового суверенитета»: Евросоюз навязывает выполнение общих директив, а большой объем используемых программных продуктов имеет иностранное происхождение.

Исследование законодательства на предмет эффективности имплементации международного опыта правового регулирования в национальное законодательство показало основную проблему международного сотрудничества – сложности для экстрадиции киберпреступников создает правило «двойной преступности». Ее разрешение возможно либо путем достаточно высокого уровня унификации национальных законов, либо с помощью постепенного отказа от данного правила.

Анализ опыта правовой регламентации «электронных» следственных действий на примере европейских стран показывает, что в ряде стран (Германия, Испания) имеется большой объем следственных действий, производимых с электронной информацией и информационно-технологическими устройствами. Эти следственные действия можно рассматривать в качестве основных механизмов борьбы с преступлениями в сфере ИКТ.

На международном уровне широкое признание получил тезис о том, что действующие общепризнанные принципы и нормы международного права применимы в киберконтексте. По сей день не существует специального общего универсального международного договора по анализируемой тематике, хотя вопрос давно обсуждается ООН. В этом процессе активно участвует Россия. Отечественными специалистами был подготовлен проект Конвенции ООН о противодействии использованию ИКТ в преступных целях, работа над ним продолжается.

Большинство западных государств возражают против разработки специальных норм, рассчитанных на регулирование поведения государств с использованием ИКТ. Другие же страны, напротив, продвигают идею принятия универсального международного юридически обязательного документа (РФ, КНР и др.). В случае принятия такого акта западные страны заинтересованы во включении в него узкого круга преступлений, а Россия и Индия выступают за более широкий перечень.

Наряду с трансграничным характером киберпреступлений одним из основных препятствий для эффективного сотрудничества в предотвращении и пресечении преступлений в сфере ИКТ выступают различия в национальных уголовных, уголовно-процессуальных законах.

Российская Федерация не участвует в наиболее известной Конвенции Совета Европы о компьютерных преступлениях (Будапешт, 2001) из-за необходимости обеспечения национальной информационной безопасности. Однако в России запрещены все перечисленные в Конвенции общественно опасные деяния.

Важное значение для России имеет Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере информационных технологий (Душанбе, 2018). В силу статьи 3 Соглашения оно распространяется только на умышленные деяния, не затрагивая случаи причинения вреда в сфере ИКТ по неосторожности. По российскому уголовному закону ответственность предусмотрена за деяния с обеими формами вины.

Соглашение оставляет на усмотрение стран-участниц определение понятий «существенный вред (ущерб)», «тяжкие последствия». Учитывая, что с момента выбора законодателем в примечании 2 к статье 272 УК РФ суммы для крупного ущерба прошло более десяти лет, из-за инфляции назрела необходимость ее пересмотра.

В Соглашении перечислены основные формы сотрудничества в целях профилактики и противодействия киберпреступности. Показательно, что наряду с «классическими» формами упомянуты содействие в повышении квалификации кадров и научное сотрудничество – борьба в рассматриваемой сфере требует перманентного совершенствования.

Ядром правовой базы ответственности за киберпосягательства в Российской Федерации выступает глава 28 УК РФ. Кроме того, к посягательствам в сфере ИКТ в широком смысле слова можно отнести и ряд иных, зачастую сугубо корыстных преступлений (против авторских прав, хищения и др.). Многие преступления могут совершаться с использованием сети «Интернет» или средств связи (манипулирование рынком; пропаганда терроризма и др.). В самом широком смысле преступлением в сфере ИКТ может выступить практически любое общественно опасное посягательство: например, убийство путем дистанционного отключения пациента от систем жизнеобеспечения.

Отдельного внимания заслуживают новеллы уголовного закона – статьи 274<sup>1</sup> и 274<sup>2</sup> УК РФ, введение которых обусловлено необходимостью особой охраны

критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также технических средств противодействия угрозам функционирования на территории Российской Федерации сетей «Интернет» и связи общего пользования. При всей положительной оценке таких изменений следует лишь указать на несовершенство законодательной техники указанных статей.

Представляется перспективным государственно-частное партнерство, когда наиболее успешные частные проекты по повышению уровня правового просвещения населения, профилактики правонарушений в сфере ИКТ будут продвигаться с помощью государства. Активны по части правового информирования в этой сфере, например, банки (на их сайтах обычно имеется целый раздел о противодействии кибермошенничеству).

Анализ российской правоприменительной и судебной практики показал, что наблюдается взрывной рост количества рассматриваемых преступлений (в 5,7 раза за последние пять лет). Статистика двух предыдущих лет наводит на мысль, что их число практически достигло «предела» – уже явно не хватает ресурсов правоохранительных органов.

Пример США показывает, что сегодня существует острая нехватка высококвалифицированных кадров для борьбы с киберпреступностью. Нужно помнить и о проблеме распыления ресурсов правоохранительных органов, когда занятие многочисленными деяниями, не представляющими общественной опасности, не позволяет надлежаще реагировать на более значимые угрозы.

Сегодня в Российской Федерации больше 30 % рассматриваемых преступлений попадает в отчетность «благодаря» кражам с банковского счета (п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ). Однако общественная опасность такого деяния явно переоценена (тяжкое преступление, до шести лет лишения свободы). При этом для совершения кражи с помощью банковской карты через банкомат не нужно никаких профессиональных навыков, в отличие от мошенничества в сфере компьютерной информации (ст. 159<sup>6</sup> УК РФ), а последнее наказывается менее строго. В результате вместо противодействия наиболее опасным случаям киберхищений практика пошла по пути наименьшего сопротивления: переквалификации фактов мошенничества на формально более тяжкое преступление – квалифицированную кражу.

Зарубежный опыт (США) показывает, что эффективно бороться с киберпреступностью на всех фронтах одновременно невозможно. Необходима концентрация усилий на наиболее опасных деяниях, оставляя иные в поле зрения административного, гражданского законодательства. В интересах общества необходима частичная декриминализация хищений с использованием ИКТ: необходимо в частях 1 и 2 статьи 7.27 КоАП РФ убрать из исключений для категории мелкого хищения пункт «г» части 3 статьи 158 УК РФ.

Гораздо меньше, чем хищений, выявляется преступлений, предусмотренных статьями 272 и 273 УК РФ. Еще реже дело завершается приговором (по статье 272 УК РФ – лишь каждое тридцать четвертое): многие уголовные дела просто не доходят до суда в силу разных причин, а дошедшие нередко содержат существенные ошибки в предъявленных обвинениях.

Ситуация усугубляется тем, что до сих пор только разрабатывается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации по преступлениям в рассматриваемой сфере.

Анализ стратегических и концептуальных документов по профилактике посягательств в сфере ИКТ показал, что основные векторы обеспечения информационной безопасности России содержатся в актах, принимаемых Президентом Российской Федерации. Их содержание явно указывает на цель обеспечения информационной безопасности – укрепление суверенитета страны в информационном пространстве. В этих же документах отмечается увеличение числа кибератак на российские медиаресурсы из-за рубежа, а отечественные инициативы на меж-

дународном уровне нередко саботируются государствами, стремящимися захватить информационное пространство.

Анализ федерального законодательства показал, что отношения, связанные с информационными технологиями, регулируются самыми разными отраслями права. Большое количество источников различной юридической силы зачастую приводит к конкуренции правовых норм, наличию пробелов в регулировании, неточностям в терминологии (например, гражданское право до сих пор оперирует устаревшим термином ЭВМ). В данной сфере требуется систематизация и перманентные изменения в связи с меняющейся технологической конъюнктурой.

Исследование показало, что концепция «электронных следственных действий» производна от общей концепции следственных действий в Российской Федерации. Категория «электронные следственные действия» полностью отвечает данному доктринальному подходу, имея специфику фактически только в цифровой среде производства и информационном объекте поиска. Потребность в разработке концепции «электронных следственных действий» обусловлена рядом факторов: научно-технический прогресс; вторичный характер изучения информации на носителе; необходимость предусмотреть вариант дистанционного получения электронной информации без непосредственного изъятия ее носителей; учет специфики электронной информации; появление новых носителей информации.

Раскрыты особенности цифровой среды, для которой характерны нейтральность; возможность копирования, распространения и совместного использования информации без потери точности; невозможность непосредственного восприятия такой информации человеком; сетевые особенности; динамичность развития технологий.

В силу международных обязательств Российской Федерации необходимо внести уточнения в используемую в УК РФ терминологию. Так, отказ в определении компьютерной информации от упоминания про форму электрических сигналов поспособствует большей универсальности понятия.

Необходимо усиление противодействия распространению порнографии путем онлайн-трансляций (опыт Франции), для чего нужно внести в закон уточнение, что такая трансляция также относится к распространению.

Для лишения злоумышленников материально-технической базы существует потребность указания в пункте «а» части 1 статьи 104<sup>1</sup> УК РФ (конфискация имущества) преступлений, предусмотренных главой 28 УК РФ.

Законодательство Швеции, Китая, Италии показывает особую важность охраны биометрической информации. Существует потребность во включении в статьи 272 и 274<sup>1</sup> УК РФ квалифицирующих признаков «то же деяние, совершенное в отношении биометрических баз данных».

Необходимо совершенствование отечественного законодательства в части введения так называемых «электронных следственных действий». Для реализации этой идеи обоснована необходимость внесения в УПК РФ ряда новых статей и сформулированы их проекты.



## **Исследование зарубежного и российского опыта предупреждения использования заведомо невыгодных для граждан страховых (и банковских) продуктов. Разработка рекомендаций по нормативному правовому регулированию**

**Руководитель исследования:** *А. А. Цыганов, д-р экон. наук, профессор, руководитель Департамента страхования и экономики социальной сферы финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по нормативному правовому регулированию вопросов предупреждения использования заведомо невыгодных для граждан страховых (и банковских) продуктов с учетом российской и зарубежной практики.

**Ключевые результаты исследования.** Обращение на финансовом рынке заведомо невыгодных для граждан страховых (и банковских) продуктов является большой проблемой во всем мире. Искаженная мотивация каналов продаж формирует избыточное давление на граждан, вынуждая их приобретать продукты, не несущие надлежащей клиентской ценности. В итоге подобная практика искажает суть содержания страхования и радикально подрывает доверие граждан и к банковским, и к страховым продуктам.

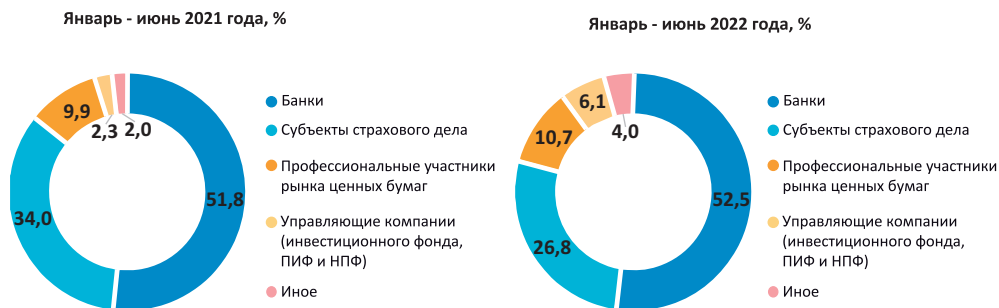
По данным Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, доля жалоб потребителей, поступивших по вопросам мисселинга, составляет незначительный объем (2,9 тыс. за 1-е полугодие 2022 года<sup>1</sup> в сравнении с общим объемом жалоб, составившим 198,5 тыс. жалоб), что представлено на рисунке 1.

Тем не менее авторский коллектив полагает, что указанная статистика не в полной мере отражает остроту проблем, связанных как с недобросовестными продажами, так и с оборотом продуктов с низкой клиентской ценностью. Зачастую потребитель, нуждаясь в основной финансовой услуге (кредит, полис ОСАГО), вынужден приобретать продукт с низкой клиентской ценностью. При этом отказ от приобретения «ненужного ему продукта» автоматически лишает его возможности получения основной финансовой услуги. Подобная зависимость потребителей от действий финансовой организации фактически является ключевой причиной отсутствия массовых жалоб со стороны потребителей. Если к этому добавить низкую финансовую грамотность наших граждан, то следует констатировать, что имеющаяся в распоряжении Банка России статистика не в полной мере отражает глубину имеющейся проблемы.

Несмотря на фундамент, заложенный в регулировании вопросов противодействия недобросовестным практикам (в отечественном законодательстве присутствует значительная часть мирового опыта), регулятору не удалось преодолеть недобросовестные практики на страховом и банковском рынках.

Современная практика научной мысли в части противодействия развитию заведомо невыгодных для граждан страховых (и банковских) продуктов опирается на совокупность набора регуляторных инструментов (запрет на получение комиссии по социально значимым страховым продуктам, раскрытие размера

<sup>1</sup> [https://cbr.ru/Collection/Collection/File/42205/2022\\_2.pdf](https://cbr.ru/Collection/Collection/File/42205/2022_2.pdf) (дата обращения к сайту: 20.09.2022).



**Рис. 1. Данные Банка России о распределении жалоб, связанных с мисселингом в разрезе категорий участников финансового рынка**

*Источник: отчет Банка России о работе с обращениями январь-июнь 2022 года*

комиссии, обязательное применение ключевого информационного документа), дополняется сочетанием мер ответственности поставщика финансовых услуг (страховщика) за создание продуктов с надлежащей клиентской ценностью (product governance<sup>1</sup>), широкими полномочиями регулятора (от согласования содержания страхового продукта до запрета продаж страховых продуктов или даже требования возврата страховых премий по продуктам с НКЦ) и усиливается активным информационным давлением на недобросовестные практики участников финансового рынка (от развития финансовой грамотности граждан до узконаправленных информационных кампаний, нацеленных против недобросовестных практик/продуктов).

Наименьшую клиентскую ценность формируют продукты, связанные с кредитованием физических лиц, где уровень комиссионного вознаграждения канала продаж может превышать 90 % страховой премии и дополняться высокой долей отказов в страховых выплатах.

Для оценки «клиентской ценности» страховых продуктов авторский коллектив предложил использовать популярное в зарубежной практике соотношение комиссий и страховых выплат, которое индикативно не должно превышать 2:1 (если доходы посредника в два раза превышают выплаты гражданам, то зарубежные эксперты не признают такой продукт «страхованием»).

В числе недобросовестных практик были выявлены тенденции, связанные с ростом объемов реализации страховых продуктов в каналах продаж, не поднадзорных Банку России (автосалоны, туристические агентства и т. п.), с одной стороны, а также реализация нестраховых продуктов с низкой клиентской ценностью в банковском канале (телемедицина, юридические услуги и т. п.), с другой стороны.

На этой основе выделены перспективные направления развития мер предупреждения использования гражданами заведомо невыгодных страховых (и банковских) продуктов в зарубежных странах и возможность их применения в России.

Зарубежный опыт содержит разнообразные практики, которые отличаются разной степенью эффективности. При этом часть из них является крайней нерыночной мерой (например, в форме полного запрета на получение комиссионного вознаграждения по отдельным продуктам в Великобритании и Нидерландах), что свидетельствует о сложности преодоления сложившихся недобросовестных практик на финансовых рынках.

<sup>1</sup> Product governance – ответственное управление жизненным циклом продукта.

Российская практика распространения заведомо невыгодных для граждан страховых (и банковских) продуктов в значительной мере выглядит хуже, чем аналогичные показатели других стран. В частности, в практике стран, включенных в обзор, не выявлены случаи соотношения размера комиссионного вознаграждения посредника и выплат в пользу застрахованных лиц, превышающее 3:1, в то время как в России в ряде случаев наблюдается соотношение 100:1. В зарубежной практике уровень 2:1 уже является основанием для приостановки распространения подобного страхового продукта и жесткой реакции надзорных органов в сфере защиты прав потребителей.

В исследовании предложена последовательная схема формирования системы соразмерного, но последовательно нарастающего наказания за недобросовестные практики. В качестве первого шага предлагается делегировать Банку России, как надзорному органу в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, право налагать штрафы, в том числе оборотные, за продажи продуктов, не отвечающих требованиям добросовестности. Наилучшим эффектом будет обладать постепенное наращивание жесткости данных норм как по размеру штрафа, так и по критериям их применения, что позволит финансовым организациям своевременно откорректировать текущие бизнес-модели.

Повышение уровня защиты прав потребителей, которое может быть достигнуто за счет следующих инструментов (в том числе повторение ряда норм, упомянутым в других разделах):

- постоянное повышение уровня финансовой грамотности потребителей финансовых услуг. Кроме обучения содержанию финансовых продуктов, гражданам необходимо повышать уровень правовой грамотности, включая не ставшие классическими право на период охлаждения и право на обращение к финансовому омбудсмену;

- ключевой информационный документ (КИД) будет являться значимым документом в повышении уровня финансовой грамотности, если будет в простой и доступной форме раскрывать все существенные вопросы полиса страхования. Это не решит проблему несоразмерности цены полиса и его реальной стоимости, но позволит правильно сформировать ожидания клиента;

- модель отложенных продаж, то есть запрет на продажу дополнительных услуг в местах, где присутствует наибольшее давление на человека (например, в точке выдачи кредита), позволит дать заемщику время на самостоятельное осмысливание необходимости (или отсутствия необходимости) в приобретении страхового продукта, а также самостоятельного поиска конкурентного по цене предложения;

- предоставление Банку России права на запрет продажи продуктов и требование возврата клиентам средств в случаях выявления продажи продуктов, не отвечающих критериям добросовестности;

- продолжение совершенствования процедуры ответов финансовых организаций на обращения граждан. В этой части целесообразно поддержать законопроект о единообразном правовом регулировании вопросов обязанности финансовых организаций отвечать на обращения граждан, поступающих в их адрес;

- закрепить обязанность обязательного тестирования граждан при приобретении ими сложных финансовых продуктов, таких как инвестиционное страхование жизни. В этой части целесообразно поддержать законопроект об уточнении условий заключения отдельных видов договоров страхования.

Искаженная мотивация каналов продаж формирует избыточное давление на граждан, вынуждая их приобретать продукты, не несущие надлежащей клиентской ценности. В конечном итоге подобная практика радикально подрывает доверие граждан и к банковским, и к страховым продуктам, что препятствует развитию отечественного финансового рынка.

## МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.**

**Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**

**Руководители исследования:** *О. Ю. Ильина, д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»;*  
*С. Н. Смирнов, канд. юрид. наук, доцент, врио ректора ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

**Цель исследования:** получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 31.07.2020 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

**Ключевые результаты исследования.** Исследуемый федеральный закон подготовлен на основании исполнения поручения Военно-промышленной комиссии под председательством Президента Российской Федерации от 19.09.2019 г. № 1. Целью разработки федерального закона является развитие производства продукции, в том числе высокотехнологичной, в странах, входящих в состав ЕАЭС. Федеральный закон направлен на увеличение спроса со стороны государственного и муниципального сектора на приобретение высокотехнологичной гражданской продукции в рамках процесса диверсификации оборонно-промышленного комплекса, что предусмотрено поручениями Президента Российской Федерации от 18.12.2018 г. № Пр-2423 и от 17.02.2018 г. № Пр-288.

Применение федерального закона увеличивает общие затраты (трудовые, временные и прочие) при осуществлении процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд. Вместе с тем усложнение процедур не является критическим, а дополнительные затраты могут быть нивелированы за счет совершенствования систем управления в системе закупок для государственных и муниципальных нужд.

В целом эффективность реализации федерального закона невозможно однозначно определить, так как он оказывает разное воздействие на разные группы экономических субъектов. На российские предприятия, производящие гражданскую продукцию, он оказывает позитивное влияние, так как предоставляет им преференции в конкурентной борьбе с иностранными производителями анало-

гичной продукции, что обеспечивает поддержание объема производства и уровня занятости в российской экономике и в целом в странах ЕАЭС. С другой стороны, российские потребители продукции ограничены в возможностях приобретения иностранной продукции, которая в ряде случаев может быть более производительной и иметь лучшее соотношение между ценой и качеством. Все это снижает потенциально возможное качество услуг, оказываемых государственным и муниципальным сектором, приводя к росту цен на закупаемые товары, сдерживает рост производительности и повышение качества российской продукции за счет снижения (в ряде случаев – существенного) конкурентной борьбы на товарном рынке. Конкуренция является средством развития национальной экономики, а ее ограничения должны носить только локальный, кратковременный и обоснованный характер. В этом плане представляется целесообразным использование национального режима в контрактной системе только в рамках ограниченного временного периода и его постепенную отмену в будущем.

Национальные режимы в контрактной системе существуют во многих иностранных государствах. Так, в США для создания преференций американским производителям в сфере государственных и муниципальных закупок используются как открытые методы (Закон «Покупай американское», Закон «Об инвестициях в инфраструктуру и рабочие места»), так и скрытые инструменты стимулирования закупок отечественных товаров, например, через масштабное вовлечение в процесс поставок товаров для государственных и муниципальных нужд малого бизнеса. В Германии при декларировании принципов свободной конкуренции для тех же целей максимально используются скрытые инструменты, такие как лицензии и разрешения на работу, борьба с доминированием отдельных компаний на рынке, законодательные оговорки о возможности неравного отношения к разным компаниям, участвующим в конкурсе на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд. Немаловажным инструментом дискриминации иностранных поставщиков являются тесные связи местных производителей с местными властями.

Законодательством Республики Казахстан прямо установлен национальный режим в государственных закупках и оговорена возможность изъятия из этого режима на срок не более двух лет изначально попавших под него иностранных товаров.

В Индии законодательство также четко и достаточно жестко регламентирует закупки товаров, работ (услуг) у местных поставщиков, исключая из поставок для нужд индийского государственного и муниципального сектора компании из стран, не допускающих индийских производителей к национальным торгам. Отметим и поддержку национального индийского производителя через поддержку микро- и малых предприятий.

Правоприменительная практика в контрактной системе в США достаточно широко и неоднозначно трактует понятие «ответственный поставщик», что позволяет использовать многозначность трактовки этого понятия в качестве инструмента отсеивания иностранных поставщиков товаров и услуг для нужд государственного и муниципального управления США. Отметим, что компании, не имеющие опыта выполнения работ для таких нужд, с большой степенью вероятности не смогут принять участие в государственных или муниципальных конкурсах. Это делает отсутствие опыта основой невозможности его получения и, как следствие, инструментом дискриминации иностранных компаний.

Правоприменительная практика Германии формирует определенные участки распылчатости немецкого законодательства в части определения глубины аудита информации поставщика, а также определения эквивалента продукции, которые создают основу для бюрократических барьеров на пути иностранной продукции к сфере немецких заказов товаров для нужд государственного и муниципального управления.

Правоприменительная практика Казахстана показывает наличие значительных предпринимательских рисков при реализации контрактов в сфере нужд государственного и муниципального управления. Большая способность местных предпринимателей купировать эти риски ставит зарубежных поставщиков в заведомо менее выгодное положение.

Правоприменительная практика Индии нацелена на поддержку отечественного производителя, в том числе через выявление случаев мошенничества, как практически, так и потенциально позволяющих иностранным компаниям с помощью своих индийских партнеров обходить действие приказа о преимущественных закупках товаров, услуг для государственных и муниципальных нужд у индийских производителей.

Основные иностранные научные исследования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд посвящены исследованию эффективности этой системы, ее влиянию на разные аспекты жизни – от экологии до занятости людей. Система государственных закупок рассматривается с позиций двух потоков – входящего (налоговое финансирование, снижающее экономическую активность) и исходящего (финансирование государственных закупок товаров, работ, услуг).

Международный опыт нормативного регулирования в области закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд показывает, что формирование рамочного законодательства в этой сфере, распространяющегося на ряд стран, позволяет экономить транзакционные издержки, что выражается в экономии времени и финансовых ресурсов, возникающие в процессе заключения и реализации контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд государственного и муниципального управления, а также при судебных разбирательствах в международных судебных организациях.

Позитивным является наднациональный опыт ЕС по разработке и применению практических руководств<sup>1</sup> через разъяснения, позволяющие упростить процесс контрактных закупок в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд как для заказчиков, так и для исполнителей.

Перспективным является иностранный опыт использования термина «добросовестный поставщик» в целях создания преференций отечественным поставщикам продукции для нужд государственного и муниципального управления. Перспективен опыт США по прямой защите американских производителей с помощью законов «Покупай американское» и «Закон об инвестициях в инфраструктуру и рабочие места», равно как и аналогичный опыт Индии в рамках приказа о государственных закупках (Preference to Make in India). Перспективным является опыт Германии по использованию в этих целях механизма лицензий и разрешений на работу, а также требования к соответствующему опыту работы у компаний (преимущественно на местном рынке). Немаловажным является формирование в немецком законодательстве участков расплывчатости трактовок, способствующих созданию бюрократических барьеров для иностранных производителей. Важен опыт США по скрытому стимулированию отечественных поставщиков для государственных и муниципальных закупок через инструменты активного вовлечения в процесс этих закупок американских предприятий малого бизнеса. Аналогичен опыт Индии, согласно которому не менее 20 % годового стоимостного объема товаров, работ, услуг, закупаемых центральным правительством и предприятиями государственного сектора, должны быть закуплены у микро- и малых предприятий. Перечисленный опыт следует дополнить опытом Республики Казахстан по изме-

---

<sup>1</sup> См.: *Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement* (2nd edition) // European Comission / URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767> (дата обращения 18.10.2022).

нению существующего законодательства на временной основе для создания барьеров определенным иностранным товарам, а также для получения отечественными поставщиками товаров для нужд государственного и муниципального управления дополнительных преференций в кризисных ситуациях. Полезным будет применение опыта Индии по классификации предприятий-поставщиков в зависимости от доли отечественных комплектующих в их продукции, а также зависимость суммы проводимого конкурса и категории допускаемого на него поставщика.

По итогам работы представлены предложения по совершенствованию законодательства в области национального режима в контрактной системе, включающие установление ответственности заказчика по государственному или муниципальному контракту за невыполнение обязанности по достижению минимальной обязательной доли закупок российских товаров, совершенствование содержания заявки на участие в конкурсе на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с учетом требований ФЗ-249, внесение изменений в положения, устанавливающие требования к годовому отчету о выполнении минимальной обязательной доли закупок российских товаров в целях ускорения процедуры оценки выполнения заказчиком обязанности достижения минимальной обязательной доли закупок, детальная регламентация процедуры оценки уполномоченным органом достижения заказчиком минимальной доли закупок по установленным законом критериям с возложением на соответствующий орган ответственности за нарушение установленных правил, введение административной ответственности за невыполнение должностным лицом заказчика обязанности по достижению минимальной обязательной доли закупок российских товаров (в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг) отдельных видов, при осуществлении закупок которых установлены ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств и др.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 26.03.2022)  
«О государственном регулировании производства и оборота  
этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции  
и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»**

**Руководители исследования:** *О. Ю. Ильина, д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»;*  
*С. Н. Смирнов, канд. юрид. наук, доцент, врио ректора ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

**Цель исследования:** получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 26.03.2022 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертно-аналитического исследования обусловлена необходимостью оценки эффективности и достижения целей государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и потребления (распития) алкогольной продукции. Данная сфера общественных отношений затрагивает широкий спектр лиц как юридических, так и физических – непосредственных потребителей спиртосодержащей продукции.

Анализ Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 26.03.2022 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Закон № 171-ФЗ), а также принятых на его основе подзаконных правовых актов федерального уровня позволяет утверждать, что действующее законодательство Российской Федерации не содержит явных противоречий в части несоблюдения гарантированных Конституцией Российской Федерации, международными договорами, стороной которых является Российская Федерация, прав, свобод и законных интересов человека и гражданина при регламентации отношений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции. В полной мере реализуется принцип пункта 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации. В то же время существуют определенные аспекты, указывающие на принятие нормативных правовых актов с положениями, не всегда соответствующими нормам, закрепленным в нормативном правовом акте большей юридической силы.

Принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, составляющих основу нормативного регулирования этой сферы на определенной территории, в большинстве своем принимаются с учетом полномочий, установленных Законом № 171-ФЗ.

Однако анализ ряда правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации в этой сфере, позволяет констатировать, что положения, составляющие содержание правовых норм, относящихся к указанному выше полномочию, не всегда излагаются точно и недвусмысленно, создавая неясности в их понимании, толко-



вании и применении. Некоторые из формулировок свидетельствуют об ограничении предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов на определенной территории. Неследование этому нарушает основополагающие положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие свободу предпринимательской деятельности (ст. 34).

В рассматриваемый Закон с 1999 года (в ред. от 07.01.1999 г. № 18-ФЗ) и до 2022 года (в ред. от 26.03.2022 г. № 74-ФЗ) были внесены многочисленные изменения и дополнения. За более чем 20-летний период действия нормативного правового акта насчитывается 56 (пятьдесят шесть) редакций Федерального закона.

Необходимо отметить, что уже с 2005 года происходила наиболее детальная регламентация всего спектра отношений, связанных с изготовлением и реализацией этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничением потребления (распития) алкогольной продукции. В последующие годы эта тенденция не только сохранилась, но и усилилась, неизбежно формируя в определенной мере избыточную регламентацию, прежде всего в сфере производства алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В части полноты правового регулирования рассматриваемых общественных отношений можно констатировать, что сфера правового регулирования определена достаточно четко, с обозначением соответствующих из нее исключений. Введенные в Закон № 171-ФЗ дефинитивные конструкции в целом позволяют исключить разночтения и точно определить объем используемых в нормативном правовом акте легальных определений. Достаточно обоснованно определены ограничения, а именно: ограничения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции установлены в 56 (пятидесяти шести) подпунктах пункта 1 статьи 26 Закона № 171-ФЗ.

Императивно закреплен принцип установления каких-либо ограничений лишь федеральными законами, что исключает введение в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции иных ограничений, в том числе ограничений, касающихся поставок этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществляемых на территории России со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Стоит указать на преимущественно запретительный характер регламентации данной сферы отношений. К примеру, различные запретительные конструкции («запрещается», «не допускается» «запрет») используются в тексте Закона № 171-ФЗ более 60 раз. Конструкции, где в основе лежит «разрешение» и «дозволение», преимущественно относятся к регламентации разграничения полномочий, при этом диспозитивные конструкции единичны и прежде всего касаются выбора способа исполнения обязанности. Несмотря на указанную выше особенность, целесообразным видится принятие дополнительных мер, направленных на ужесточение некоторых сегментов оборота алкогольной продукции, а именно: ограничение его продажи для несовершеннолетних, пропаганду здорового образа жизни в СМИ, образовательных организациях и информационно-коммуникационной сети «Интернет».

Наиболее эффективным инструментом в определенный период времени выступает так называемое «оперативное реагирование», реализуемое посредством введения норм для поддержки добросовестных участников гражданского оборота с целью минимизировать объективно существующие негативные аспекты при введении хозяйственной деятельности. В частности, устанавливаются особенности разрешительных режимов в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, других специальных правовых режимов. Своевременно даются уполномоченными на то органами разъяснения, способствующие более точному применению действующего законодательства.

Наиболее детальная регламентация рассматриваемых отношений не всегда выступает положительным аспектом, характеризующим полноту правового регулирования. Постоянно уточняются те или иные характеристики, которые требуют значительных ресурсов для отслеживания. В то же время именно обеспечительная функция технико-юридических норм (детализирующих регламентацию узко выделенной предметной области) позволяет обеспечить преемственность значительного объема таких регуляторов, учитывая, что содержание последних более стабильно, чем форма.

Наиболее значимый и основной вывод, который может быть сделан по итогам изучения представленной статистики, заключается в снижении преступлений, связанных с оборотом алкогольной продукции, а также зафиксированном уменьшении числа лиц, привлекаемых к ответственности за совершение указанных правонарушений. Учитывая положительную динамику, наметившуюся в последние годы, можно утверждать об эффективности и своевременности мер, принятых для правового регулирования рассматриваемой сферы.

В целом сформированная на данный момент система законодательства Российской Федерации, относящаяся к предмету регулирования Закона № 171-ФЗ, подтверждает присутствующий в юридической науке и практике главенствующий подход к необходимости административно-правового регулирования оборота и производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации.

Отсутствие в каждом субъекте Российской Федерации территориальных подразделений Росалкогольрегулирования не формирует в полной мере единую специализированную централизованную федеральную структуру, осуществляющую регулирование и контроль в исследованной сфере. При этом зачастую органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя полномочия в сфере лицензирования и контроля розничной продажи алкогольной продукции на уровне регионов, задействованы в решении иных, не связанных с оборотом алкогольной продукции задач.

В современных политических и экономических условиях отдельным и существенно-актуальным направлением совершенствования законодательного регулирования отношений, предметно определенных в Законе № 171-ФЗ, должна быть синхронизация такого регулирования с общей перестройкой национальной правовой системы в контексте угроз и вызовов глобальной трансформации миропорядка, обеспечения национальных интересов и стратегически национальных приоритетов. В связи с этим неправильно было бы перенести решение соответствующего круга задач исключительно на делегированный подзаконный уровень. Такой подход отражен в перечне мер нормативного, организационного и иного характера, направленных на совершенствование исследуемого законодательного акта, и в формулировках предложений о внесении изменений в Закон № 171-ФЗ. В частности, в исследуемой области законодательства предлагается шире использовать такие юридические конструкции, как специальные правовые режимы (временные правовые режимы, другие формы и виды специального регулирования, например, эксперимент).

В основных иностранных научных исследованиях в области регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции рассматриваются вопросы, связанные с:

- решением проблемы производства действительно качественного алкоголя;
- анализом особенностей международной торговли и потребления алкогольных напитков, моделей потребления алкоголя в разных странах, интенсивности потребления;

– выявлением зависимостей между уровнем потребления алкоголя среди населения различных стран и в мире и состоянием здоровья, между уровнем потребления алкоголя и количеством противоправных действий, правонарушений различного характера;

– правовым регулированием оборота и потребления алкогольной продукции.

В различных странах мира, в частности в США, Германии, Казахстане и Индии, сформирован значительный опыт в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, определяемый спецификой экономических отношений, особенностями сложившихся и развивающихся в них традиций, нравственных, религиозных норм, территориального расположения и пр. Опыт этих стран в форме определенных нормативных установлений, конструкций и институтов, перечисленных выше, может быть имплементирован в современное российское законодательство с учетом соответствующих особенностей российского государства, его традиций и собственного положительного опыта правового регулирования и правоприменительной практики.

Международный опыт регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ограничения потребления (распития) алкогольной продукции показывает, что лишь согласованное взаимодействие правительств стран мира, приведение нормативно-правовых баз и законодательных актов к единым стандартам позволит снизить пагубное влияние алкоголя в социуме, зависимость людей от алкоголя и повысить культуру потребления алкогольных напитков. При этом важно, чтобы комплекс мер по снижению отрицательного влияния алкоголя носил ненасильственный характер. Например, нельзя вводить запретительные меры на оборот алкогольной продукции, можно только ограничивающие; нельзя вырубать виноградники, уничтожать качественный алкоголь, вводить дополнительные налоги или чрезмерно повышать ставки действующих налогов. Наоборот, следует поддерживать производителей качественного алкоголя на законодательном уровне, например, разработав для них систему льготного налогообложения.

Предложенные изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации позволят повысить эффективность государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах  
государственного регулирования торговой деятельности  
в Российской Федерации»**

**Руководители исследования:** *О. Ю. Ильина, д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»;*  
*С. Н. Смирнов, канд. юрид. наук, доцент, врио ректора ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет».*

**Цель исследования:** получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертно-аналитического исследования обусловлена необходимостью оценки эффективности и достижения целей федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ).

Совершенствование законодательства в данной сфере должно быть осуществлено на основе учета практики реализации законодательных актов и выявления системных проблем их применения. Это позволит повысить степень эффективности взаимодействия законодателя и правоприменителя, оказать позитивное влияние на реализацию норм федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В этих целях необходимо проведение парламентского мониторинга правоприменения Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», целями которого являются повышение качества законопроектов, устранение выявленных пробелов действующего законодательства, создание необходимых условий для привлечения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления, молодежных парламентов, общественных организаций и граждан к системной работе по выявлению проблем правоприменения и разработке предложений. Мониторинг правоприменения устанавливает для законодателей обратную связь с обществом и позволяет глубже уяснить общественные проблемы в данной сфере, требующие законодательного урегулирования.

Закон № 381-ФЗ не обеспечивает всю полноту правового регулирования общественных отношений в сфере торговли, а регулирует узкую сферу торговой деятельности, концентрируясь на взаимоотношениях торговых сетей и поставщиков продовольственных товаров. Это, в свою очередь, приводит к усложнению правового регулирования, поскольку договор поставки непродовольственных товаров в торговые сети регулируется исключительно Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), а договор поставки продовольственных товаров – и ГК РФ, и Законом № 381-ФЗ. Для обеспечения полноты регулирования торговых отношений и удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции необходимо единое законодательное регулирование всех сфер торговли.

Предложения по изменениям Закона № 381-ФЗ направлены на усиление защиты прав и интересов производителей и поставщиков продовольственных товаров, поддержку малого и среднего бизнеса путем создания для них льготных условий для ведения деятельности, а также защиту прав и интересов потребителей, обеспечение потребителей качественными и безопасными товарами.

Цели принятия Закона № 381-ФЗ, такие как поддержание конкуренции, защита прав и законных интересов населения, в настоящий момент не достигнуты.

Несмотря на принимаемые меры по поддержанию конкуренции в сфере торговли, конкуренция в ней снижается. Тенденция последних десяти лет показывает, что при росте объемов оборотов розничной торговли уменьшается количество участников рынка розничной торговли, хотя доля торговых сетей увеличивается. Если тенденция сохранится, то у потребителей сократится выбор магазинов, небольшие локальные сети исчезнут, поставщикам будет сложнее сбывать продукцию на выгодных для себя условиях.

Необходимо распространить антимонопольное регулирование и на торговлю непродовольственными товарами, а также на сферу онлайн-торговли. По аналогии с регулированием договора поставки между торговыми сетями и поставщиками продовольственных продуктов также необходимо урегулировать условия договоров, заключаемые между маркетплейсами и продавцами, чтобы защитить права продавцов. Более четко необходимо разграничить ответственность маркетплейсов и поставщиков перед потребителями.

Антимонопольное регулирование торговли требует изменений и дополнений. В настоящее время торговым сетям запрещено приобретать торговые площади в собственность или в пользование по договору аренды, если их доля на рынке превысила 25 %. Между тем, как показывает практика, новые торговые площади торговая сеть может приобретать и по договору коммерческой концессии. Формально *de jure* магазин арендует компания, которая является независимым хозяйствующим субъектом. Фактически магазин работает под вывеской торговой сети, и у хозяйствующего субъекта по договору коммерческой концессии есть обязательство реализовывать ассортимент торговой сети. Таким образом, торговая сеть обходит антимонопольные ограничения и занимает на рынке долю, превышающую предельные значения.

Торговая сфера характеризуется высокими коррупционными факторами не только в государственном управлении, но и в отношениях между участниками торгового оборота. Так, торговые сети используют договоры возмездного оказания услуг по продвижению товаров, по подготовке, обработке, упаковке товаров, иные подобные услуги для получения платежей за негласные бонусы с поставщиков продовольственных товаров. Введение ограничений провоцирует торговые сети использовать свое монополистическое положение и заставлять поставщиков снижать цены на свою продукцию, что приводит к снижению уровня конкуренции в торговле, ухудшает качество услуг и ведет к повышению цен для конкретного потребителя.

Система информационного обеспечения в области торговой деятельности нуждается в модернизации. Возложенная Законом № 381-ФЗ на органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанность по формированию торговых реестров, не обеспеченная корреспондирующей обязанностью хозяйствующих субъектов предоставлять необходимые для ведения таких реестров сведения, не способствует накоплению и генерированию необходимой информации на региональном уровне. Отсутствие репрезентативной информации о функционирующих в отрасли хозяйствующих субъектах, о количественных и качественных характеристиках торговой инфраструктуры (количестве и видах торговых объектов, форматах их деятельности, уровне развития современных форматов), других данных снижает качество и точность социально-экономического прогнозирования в отрасли, не способствует эффективности государственного управления в отрасли.

Органы местного самоуправления при реализации своих полномочий в сфере регулирования торговли допускают очень широкое толкование своих полномочий. Превышение органами местного самоуправления своих полномочий проявляется в создании препятствий в размещении НТО, в незаконном исключении из схемы размещения НТО ранее включенных в нее объектов, в подмене договорами конкурентных процедур. Поэтому на федеральном уровне необходимо установить единообразный подход в части определения терминологии, основных принципов оформления права на размещение нестационарных торговых объектов, сроков размещения и их продления, установления платы за размещение, основные принципы проведения ярмарок, понятие места для продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке, минимальные требования к оборудованию торговых мест на ярмарке.

В работе изучен зарубежный опыт государственного регулирования торговли Индии, Германии и Казахстана.

В Индии нет специального закона, посвященного государственному регулированию торговой сферы. Имеется пакет законов, регулирующих такие вопросы, как товарные знаки (Закон о товарных знаках), конкуренция и ограничение монополистической деятельности (Закон о конкуренции, Закон о защите потребителей), жизненно необходимые товары (Закон об основных товарах), производство, распространение и торговля плантационными культурами (Закон о кофе, Закон о чае, Закон о каучуке и др.), метрология (Закон о законодательной метрологии), общие вопросы заключения договора купли-продажи, переход права собственности и проч. (Закон о продаже товаров) и др. Регулирование внешней торговли осуществляется в Индии отдельными законами, к числу которых можно отнести Закон о внешней торговле, Правила регулирования внешней торговли и др. Анализ примеров правоприменительной практики Индии показал актуальность таких вопросов, как соблюдение требований в отношении цены или оплаты товаров и возможность их изменения сторонами договора; возможность продавца устанавливать минимальные обязательства покупателя по покупке, а также вопросы противодействия антимонопольным практикам, рассмотренным на примере деятельности органа по надзору в сфере конкуренции – Комиссии по конкуренции Индии (CCI).

Законодательство Германии в области торговли включает широкий спектр нормативных правовых актов по регулированию и контролю торговой деятельности, основным из которых является Закон о торговле (Gewerbeordnung). При этом в Германии к торговле относится деятельность, связанная не только с куплей-продажей товаров, но и с оказанием услуг (туристическая, брокерская, азартные игры и проч.). К числу сфер, регулируемых законодательством, относятся также вопросы зонирования, недобросовестной конкуренции, охраны товарных знаков, ответственности за недоброкачественную продукцию и др. В Германии помимо институтов судебной системы важную роль, в том числе в вопросах досудебного урегулирования, играет Центральное управление по вопросам конкуренции (Die Wettbewerbszentrale) – саморегулируемая организация по обеспечению соблюдения закона о недобросовестной конкуренции. К числу достаточно часто встречающихся в правоприменительной практике Германии относятся вопросы регулирования антимонопольных практик и недобросовестной конкуренции, маркировки пищевых продуктов, недобросовестной рекламы и др.

Анализ законодательства Казахстана в области регулирования торговли показал, что в стране ведется серьезная работа по регулированию и контролю вопросов, связанных с торговой деятельностью на всех уровнях власти; созданы соответствующие институциональные структуры, деятельность которых регламентирована и подкреплена необходимыми нормативно-правовыми актами; реализуются меры по созданию эффективной системы защиты прав потребителей, включая введение правил добросовестной деловой практики в сфере торговли, и стимулированию развития электронной торговли. Образование в Казахстане специализированных межрайонных экономических судов показало свою целесообразность, приведя к сни-

жению нагрузки на суды общей юрисдикции и повышению качества отправления правосудия. В ретроспективе правоприменительная практика в Казахстане не всегда отличалась единообразием, а наиболее актуальными являются вопросы интеллектуальной собственности и исчерпания прав на товарные знаки.

Международный опыт в области регулирования торговой деятельности охватывает следующие направления, независимо от законодательства государств: меры, направленные на устойчивое развитие, защиту конкуренции; меры в области здоровья и прав потребителя; меры в области обеспечения безопасности продукции; информационная поддержка. Анализ показывает, что регулирование сферы торговой деятельности, затрагивая сферу товародвижения от производителя к потребителю, зачастую имеет долгосрочные социальные последствия и требует от законодателя соблюдения баланса между свободой торговли и налагаемыми ограничениями на торговую деятельность в части введения:

1) законодательных барьеров для входа на рынок (лицензирование, контроль, пересечение контрольных функций между государственными и муниципальными органами управления, соблюдение законодательства в области маркировки и мониторинга, штрафные санкции);

2) норм, содержащих операционные ограничения в части графика работы или размера торговой площади;

3) законодательных норм, дающих право ограничивать как торговую прибыль, так и ценовую конкуренцию.

В современном мире общая тенденция развития законодательства в период с конца XX века по настоящее время смещается от постепенного отказа ценового регулирования к регламентации торговой деятельности. Наиболее объемный блок в законодательстве стран посвящается регламентации деятельности органов контроля и регулирования, судебной системе, профессиональным сообществам, информированию участников сферы, образовательному процессу. Блок законодательных норм, относящийся к правам и обязанностям участников рынка, максимально упрощен для понимания и исключает двойное толкование. Донесение информации участнику рынка часто сводится к предоставлению простых и понятных разъяснений, не требующих наличия юридического образования. Очевидно, что деятельность законодателей сконцентрирована на улучшении конкурентной среды как более эффективного средства снижения затрат для потребителей и производителей, чем использование антимонопольных законов и законы о защите прав потребителей рассматриваются как основные компоненты институциональных рамок, поддерживающих рыночные механизмы. Надежная нормативно-правовая база, благоприятствующая конкурентным рынкам, обеспечивает более эффективное решение многих проблем, которые пытается решить ценовой контроль.

С введением многочисленных санкций в отношении России возникла необходимость создания более благоприятного торгового режима именно для отечественного производителя, отказа от предоставления национального режима иностранным компаниям, содействие развитию торговой деятельности, в том числе путем непосредственной государственной поддержки различных форм и форматов торговой деятельности.

В результате проведенного исследования были разработаны дополнения и изменения законодательства, позволяющие достичь баланса экономических интересов поставщиков товаров и торговых сетей Российской Федерации в условиях санкционного давления.

Предложенные изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации позволят повысить эффективность государственного регулирования торговли и окажут позитивное воздействие на социально-экономическое развитие Российской Федерации и благополучие населения.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

### **Анализ реализации ряда международных договоров, стороной которых является Российская Федерация. Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в целях обеспечения реализации государственной политики в связи с совершением рядом иностранных государств и международных организаций недружественных действий в отношении России**

**Руководитель исследования:** *В. А. Канашевский, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой международного частного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в целях обеспечения реализации государственной политики в связи с совершением рядом иностранных государств и международных организаций недружественных действий в отношении Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В условиях введения против Российской Федерации беспрецедентных по своему масштабу односторонних экономических ограничений (санкций), а также призывов недружественных государств к исключению Российской Федерации (или приостановлению ее членства) из ряда международных организаций (таких, как Всемирная торговая организация (ВТО), Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и др.), находящихся под контролем недружественных стран, открыто проводящих антироссийскую политику, продолжение участия Российской Федерации в таких организациях не соответствует целям ее долговременного развития, способствует деиндустриализации и финансовой зависимости от западного капитала, что в конечном итоге создает угрозу национальной безопасности страны.

По итогам проведенного исследования были сформулированы следующие предложения и выводы.

В настоящее время Россия является членом целого ряда международных торговых, финансовых, банковских, инвестиционных, климатических организаций и организаций здравоохранения, участие в которых обеспечивается действием международных договоров, заключенных страной в соответствующих сферах. Среди них:

- 1) Статьи Соглашения Международного валютного фонда (МВФ) 1944 года;
- 2) Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития 1944 года;
- 3) Сеульская конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (МИГА) 1985 года;
- 4) Соглашение об учреждении Европейского банка реконструкции и развития 1990 года;
- 5) Соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений;
- 6) Многостороннее соглашение об автоматическом обмене финансовой информацией между компетентными органами 2014 года (CRS МСАА);
- 7) Многостороннее соглашение компетентных органов об обмене страновыми отчетами 2016 года (CbC МСАА);



8) Соглашения об избежании двойного налогообложения с недружественными странами;

9) Многосторонняя конвенция по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения 2016 года (MLI);

10) Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации 1994 года;

11) Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 года (ГАТТ);

12) Генеральное соглашение по торговле услугами 1994 года (ГАТС);

13) Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) 1994 года;

14) Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 года (РКИК ООН);

15) Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1997 года;

16) Парижское соглашение по климату 2015 года;

17) Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения 1946 года.

Изначально участие России в указанных международных организациях (ВТО, ВОЗ, МБРР, ЕБРР, МВФ и др.) было обусловлено крушением бывшего СССР и объявлением Россией курса на строительство рыночной экономики и интеграцией в международное сообщество. Начиная с 2014 года страны – члены Европейского союза, США и ряд других государств ввели недружественные и ограничительные меры в отношении России, ее физических и юридических лиц, а также продукции российского происхождения в связи с событиями на Украине и воссоединением Крыма с Россией. Эти меры усилились в 2022 году после начала проведения Россией специальной военной операции (СВО) на Украине, что сказалось на деятельности указанных организаций, многие из которых стали использоваться недружественными странами в качестве инструмента политического и экономического давления на нашу страну. Указанные обстоятельства привели к возникновению угрозы экономическим интересам и национальной безопасности России и поставили под вопрос целесообразность дальнейшего пребывания страны в международных организациях, находящихся под контролем недружественных стран.

Необходимо денонсировать или приостановить действие следующих международных договоров России, что позволит органам государственной власти страны заниматься внутренним экономическим развитием без оглядки на мнение «авторитетных институтов»: 1) Статей Соглашения Международного валютного фонда (МВФ) 1944 года; 2) Статей Соглашения Международного банка реконструкции и развития (МБРР) 1944 года; 3) Соглашения об учреждении Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) 1990 года.

России рекомендуется денонсировать Статьи Соглашения Международного валютного фонда (МВФ) 1944 года. Основными причинами этого являются:

– минимальное влияние России на принимаемые МВФ решения, в том числе о предоставлении МВФ займов и кредитов другим странам;

– необходимость осуществления Россией взносов в капитал МВФ в соответствии со своей квотой – 2,59 %;

– ограничение политикой МВФ валютной самостоятельности государств-членов, в частности, невозможность повышать или понижать обменный курс рубля по отношению к иностранной валюте;

– принцип свободного движения капиталов, лежащий в основе политики МВФ, приводит к их перетоку в другие страны, способствует росту финансовых спекуляций и офшоризации российской экономики;

– соблюдение рекомендаций МВФ, а также использование странами «связанных» кредитов МВФ приводит лишь к ухудшению экономической ситуации в соответствующей стране;

– пребывание России в МВФ не помогло предотвратить принятие против нее санкций (односторонних экономических мер) другими государствами – членами МВФ, которые явно противоречат основным целям и принципам данной организации.

России рекомендуется денонсировать Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития 1944 года, поскольку: а) Россия не нуждается в кредитах и займах МБРР; б) ее доля в капитале МБРР незначительна; в) МБРР не участвует в предоставлении кредитов российским лицам с 2014 года, однако активно финансирует недружественные государства (Украину и другие); г) участие России в МБРР не предотвратило принятие другими государствами – членами МБРР анти-российских «санкций», которые противоречат целям данной организации.

России рекомендуется денонсировать Соглашение об учреждении Европейского банка реконструкции и развития 1990 года, поскольку: а) ЕБРР не осуществляет кредитование проектов в России с 2014 года; б) в апреле 2022 года Совет управляющих ЕБРР принял решение приостановить доступ России к ресурсам Банка в связи со СВО на Украине; в) Банк закрыл свой офис в Москве.

Механизм действия Сеульской конвенции об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций 1985 года для России является приемлемым, поскольку Конвенция не наносит ущерба стратегическим интересам России. Как следствие, России рекомендуется продолжить выполнение своих обязательств по данному международному договору.

России рекомендуется отозвать свою подпись под Вашингтонской конвенцией о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами 1965 года, сделанную в 1992 году, поскольку разбирательство инвестиционных споров в МЦУИС не соответствует интересам России в силу сомнений в объективности арбитров данного арбитражного учреждения.

России рекомендуется денонсировать:

– Соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений с недружественными странами в случае выявления негативных результатов практики их применения в части защиты российских инвестиций в недружественных странах;

– Соглашения об избежании двойного налогообложения с недружественными странами в случае отказа таких стран от подписания Протоколов, изменяющих действующие Соглашения.

В ближайшие годы России рекомендуется продолжить выполнение своих обязательств, предусмотренных соглашениями ВТО (Марракешским соглашением об учреждении Всемирной торговой организации 1994 года, ГАТТ, ГАТС, ТРИПС).

Однако с учетом многочисленных ограничений экономического и торгового характера, принятых рядом стран – членом ВТО (включая лишение России статуса наиболее благоприятствуемой нации в одностороннем порядке), России рекомендуется принять ответные меры, в частности, отменить действие режима наибольшего благоприятствования в отношении товаров (групп товаров) и услуг, происходящих из недружественных стран (Австралии, Великобритании, США, Канады, Новой Зеландии, Японии и стран – членом ЕС), и ввести на них дополнительные пошлины.

В целях создания предпосылок для более свободного использования в России результатов интеллектуальной деятельности, принадлежащих иностранным правообладателям (в рамках обратного или реверс-инжиниринга, выдачи принудительных лицензий и т. д.), России рекомендуется приостановить действие ТРИПС с недружественными странами, а также отказаться от применения принципов охраны интеллектуальной собственности в областях, имеющих критически важное значение для обеспечения стратегической безопасности России.

В целях стимулирования производства критически важных товаров рекомендуется на законодательном уровне разрешить обратное проектирование (реверс-инжиниринг), для чего необходимо внести изменения в Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике» или принять специальный Федеральный закон «Об обратном проектировании (реверс-инжиниринге)».

Не рекомендуется денонсировать климатические соглашения (РКИК ООН, Киотский протокол и Парижское соглашение), поскольку это может оказать негативное влияние на торгово-экономические и политические отношения с дружественными России странами, включая страны ЕАЭС и БРИКС, неоднократно заявлявшие о приверженности выполнению своих обязательств по данным международным соглашениям.

Не рекомендуется денонсировать Устав (Конституцию) Всемирной организации здравоохранения 1946 года и выходить из ВОЗ, поскольку данная организация:

а) в основном дает рекомендации и осуществляет консультирование государств-участников, не налагая на них каких-либо императивных обязанностей, которым они должны следовать;

б) является специализированным подразделением ООН, и выход из него может ослабить позиции Российской Федерации в данной организации, а также вызвать трудности с поставкой в Россию медицинских технологий, в том числе новых.

Вместе с тем рекомендуется по возможности ограничить объем предоставляемой в ВОЗ информации о состоянии здравоохранения в стране и других статистических данных, если эта информация может быть использована против интересов страны. Решение о том, какая информация является чувствительной и не может быть раскрыта в полном объеме или раскрыта вовсе, должно быть принято по итогам консультаций с органами, отвечающими за национальную безопасность (Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Службой внешней разведки Российской Федерации и др.).

Рекомендуется заключить следующие новые международные соглашения в рамках интеграционных объединений с дружественными странами, которые будут способствовать усилению их интеграции и укреплению сотрудничества.

В рамках Союзного государства:

а) Соглашение о единой платежной и денежной системе, предполагающее создание единого эмиссионного центра и единой валюты;

б) Концепцию развития единой промышленной политики Союзного государства;

в) стандартное (типовое) соглашение о создании совместного промышленного предприятия.

В рамках БРИКС:

а) межправительственные и межведомственные соглашения о создании финансово-промышленных групп (ФПГ);

б) стандартное соглашение о создании международной (межведомственной) ФПГ;

в) Соглашение об осуществлении расчетов и создании валютного союза в рамках БРИКС;

г) стандартное (типовое) соглашение о создании совместного промышленного предприятия.

В рамках ЕАЭС:

а) Соглашение о клиринговых расчетах и платежах;

б) стандартное (типовое) соглашение о создании совместного промышленного предприятия;

в) внести в Договор о ЕАЭС изменения, в соответствии с которыми полномочия по принятию решений о введении в отношении отдельных товаров (групп товаров) международного принципа исчерпания прав будут переданы Межправительственному совету, действующему в рамках ЕАЭС.

В рамках сотрудничества с СНГ:

а) Соглашение о клиринговых расчетах и платежах;

б) стандартное (типовое) соглашение о создании совместного промышленного предприятия.

## **Разработка рекомендаций по формированию оптимальной системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы**

**Руководитель исследования:** *С. Ф. Афанасьев, д-р юрид. наук, профессор, директор Института законодательства, заведующий кафедрой арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по формированию оптимальной системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы.

**Ключевые результаты исследования.** Мониторинг деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – комитеты и комиссии, комитет Государственной Думы, комиссия Государственной Думы) обусловлен необходимостью выработки ключевых показателей эффективности работы комитетов и комиссий в соответствии с их целями, задачами, принципами, полномочиями для обеспечения реализации основных функций российского парламента – законодательной, контрольной и представительной.

На основании норм Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов и положений Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Государственной Думы, Регламент), а также с учетом информации, предоставленной Комитетом Государственной Думы по контролю и содержащейся в средствах массовой информации, предлагается следующая система ключевых показателей эффективности работы комитетов и комиссий, состоящая из пяти групп показателей:

– первая группа – показатели эффективности, связанные с достижением общественно значимых результатов работы комитетов и комиссий Государственной Думы (это показатели «смыслового» блока, по которым планируется проведение оценки деятельности комитетов и комиссий по обеспечению реализации законодательной функции Государственной Думы);

– вторая группа – показатели эффективности, связанные с выполнением комитетами и комиссиями Государственной Думы процедур, предусмотренных Регламентом Государственной Думы (это показатели «процедурного (регламентного)» блока, позволяющие оценить степень соблюдения комитетами и комиссиями установленно-го Регламентом порядка осуществления деятельности, относящейся к их ведению);

– третья группа – показатели эффективности, связанные с реализацией комитетами и комиссиями Государственной Думы контрольной функции (это показатели «контрольного» блока, направленные на оценку результативности контрольных мероприятий, проводимых комитетами/комиссиями Государственной Думы, а также взаимодействия комитетов Государственной Думы с Правительством Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации);

– четвертая группа – показатели эффективности, связанные с реализацией комитетами и комиссиями Государственной Думы представительной функции (это показатели, сопряженные с результативностью взаимодействия комитетов/комиссий с экспертным сообществом, общественными объединениями и средствами массовой информации; работой с предложениями и инициативами граждан, институтов гражданского общества);

– пятая группа – показатели эффективности, связанные с деятельностью конкретного депутата (это показатели, охватывающие участие депутатов в инициировании депутатских запросов и иных форм парламентского контроля; их участие в законодательной деятельности; работу с предложениями (наказами) избирателей).

Релевантность приведенных групп показателей эффективности деятельности комитетов и комиссий (далее – группы показателей) обусловлена их актуальностью и уместностью, поскольку они характеризуют определенное направление основной деятельности комитета/комиссии Государственной Думы. За основу выделения групп показателей взята содержательная, а не формальная релевантность, под которой понимается степень соответствия полученных результатов работы комитетов и комиссий ожидаемым количественным и качественным параметрам. Одновременно с этим релевантность учитывает относительную трудоемкость выполнения членами комитета/комиссии законодательной, контрольной и представительной функций.

Указанные пять групп показателей могут применяться для оценки деятельности всех комитетов и комиссий в контексте дифференциации последних на определенные группы в соответствии с выбранным базовым критерием. В роли такового может выступать критерий направленности основной деятельности комитетов и комиссий, согласно которому они могут быть классифицированы следующим образом:

- 1) отраслевые комитеты/комиссии Государственной Думы;
- 2) функциональные комитеты/комиссии Государственной Думы.

Специфика деятельности отраслевых и функциональных комитетов и комиссий учитывается путем установления весов, то есть доли отдельных групп показателей в интегральном индикаторе эффективности, измеряемом в процентах с учетом поправочного коэффициента. Вес характеризует значимость отдельных групп показателей работы комитета/комиссии Государственной Думы и может быть различным для разных комитетов и комиссий с учетом специфики их деятельности. Например, функциональные комитеты/комиссии в меньшей степени реализуют законодательную задачу, что отражается в меньшей весовой значимости показателей эффективности, характеризующих качество, количество и результативность законотворческой деятельности (первая группа показателей – показатели, связанные с достижением общественно значимых результатов работы комитетов и комиссий Государственной Думы).

*Таблица 1*

**Весовая значимость (доля) отдельных групп показателей эффективности деятельности комитетов и комиссий в интегральном индикаторе эффективности, % (проценты взяты условно, сумма весов равна 100 %)**

Комитеты/ комиссии	Показатели эффективности, связанные				
	с достижением общественно значимых результатов работы комитетов и комиссий Государственной Думы	с выполнением комитетами и комиссиями Государственной Думы процедур, предусмотренных Регламентом Государственной Думы	с реализацией комитетами и комиссиями Государственной Думы контрольной функции	с реализацией комитетами и комиссиями Государственной Думы представительной функции	с деятельностью конкретного депутата
Отраслевые	30	20	30	10	10
Функциональные	10	30	40	10	10

*Источник: составлено авторами*

Методика расчета и оценки эффективности работы комитетов/комиссий по пяти группам показателей разработана таким образом, чтобы в условиях неоднородности показателей, большого диапазона их значений, а также наличия в системе как качественных, так и количественных показателей обеспечить высокую объективность и достоверность оценки показателей и оптимальность всей системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий. Для решения перечисленных проблемных аспектов методического характера авторами исследования используются актуальные методы обработки и анализа информации: нормализация данных (расчет удельных весов, отношение к среднему уровню показателей), сведение качественных показателей к количественным, использование унифицированной системы оценок (от 1 до 5 баллов по каждому показателю) для всех комитетов/комиссий Государственной Думы.

По каждой из пяти групп показателей предлагается рассчитывать среднее значение (по форме средней арифметической простой), что является основой расчета интегрального индикатора эффективности работы комитетов и комиссий. Иными словами, по каждой группе показателей рассчитывается общая оценка работы комитета/комиссии Государственной Думы как среднее арифметическое всех показателей группы, в которой производится расчет. Полученная общая оценка работы комитета/комиссии Государственной Думы может находиться в интервале от 1 до 5 баллов, где 1 балл характеризует самый низкий уровень эффективности работы комитета/комиссии по тому или иному направлению, а 5 баллов – самый высокий.

После классификации комитетов и комиссий, определения весовой значимости групп показателей, расчета общих оценок работы комитетов и комиссий по каждой группе показателей подлежит расчету интегральный индикатор эффективности по комитету/комиссии Государственной Думы. Интегральный индикатор эффективности работы комитета/комиссии рассчитывается по сумме средневзвешенных арифметических групповых показателей, чтобы наилучшим образом учесть в интегральной оценке специфику деятельности конкретного комитета/комиссии.

Описанная методика расчета и оценки деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы позволяет сопоставлять уровень эффективности их работы, а также отслеживать его в динамике.

Комплексное сравнительное исследование деятельности комитетов и комиссий, отслеживание динамики ее развития, а также осуществление краткосрочного и долгосрочного прогнозирования можно проводить на основе разработанной авторами исследования методики мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы (далее – методика мониторинга).

Данная методика мониторинга представляет собой комплекс взаимообусловленных положений (правил), сопряженных со сбором, обобщением, систематизацией, анализом и оценкой информации о деятельности комитетов и комиссий, а также с принятием решений по совершенствованию такой деятельности и возможностью передачи потребителям результатов мониторинга.

Предложенная авторами исследования методика мониторинга содержит следующие базовые компоненты: во-первых, правовую основу, в качестве которой может выступать постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (разработанный авторами исследования проект данного постановления представлен в итоговом отчете); во-вторых, принципы мониторинга (законности, объективности, обратной связи, комплексности, системности, гибкости и прогностичности); в-третьих, цель (описание конкретных способов и приемов в контексте общего алгоритма «цель – средство – результат», с помо-

щью которых можно осуществить мониторинг деятельности комитетов и комиссий) и задачи (могут быть подразделены на первично заданные, описательные и поисковые); в-четвертых, функции мониторинга (плановую, диагностическую, исследовательскую, информационно-аналитическую, организационно-исполнительскую, регулятивно-коррекционную, прогностическую); в-пятых, объекты мониторинга (виды работ комитетов и комиссий, условия, ресурсы, процессы и их компоненты, а также прочие факторы, влияющие на деятельность комитетов и комиссий); в-шестых, этапы мониторинга деятельности комитетов и комиссий (подробно приведены ниже); в-седьмых, методы мониторинга деятельности комитетов и комиссий (могут дифференцироваться по группам ключевых показателей эффективности).

Методикой мониторинга предусматривается механизм автоматического сбора и обобщения первичной информации о деятельности комитетов и комиссий, направлениями которого являются оцифровка бумажных документов и их сверка с цифровыми копиями; автоматическое создание текстовой копии аудиозаписи или аудиосообщения; агрегация информации из открытых внешних и внутренних источников; автоматический сбор данных из внутренних информационных систем Государственной Думы; агрегация данных из систем межведомственного электронного документооборота.

С учетом методики расчета и оценки деятельности комитетов и комиссий, включая требования к техническому обеспечению автоматизации обработки данных, авторами исследования разработан проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Проект регламента). Под системой мониторинга деятельности комитетов и комиссий предложено понимать комплекс взаимообусловленных, поэтапно выполняемых действий по сбору, обобщению, анализу, систематизации и оценке информации о деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы, а также по анализу возможности передачи потребителям результатов мониторинга.

В Проекте регламента определены следующие этапы осуществления мониторинга деятельности комитетов и комиссий:

- первый этап – организация и проведение комитетами и комиссиями сбора и обобщения первичной информации о своей деятельности с учетом утвержденного плана работы на весеннюю/осеннюю сессию;

- второй этап – проведение комитетами и комиссиями анализа и систематизации информации о своей деятельности с учетом режима допуска к такой информации, составляющей государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну;

- третий этап – подготовка и представление комитетами и комиссиями отчета о результатах мониторинга за отчетный период;

- четвертый этап – проведение Комитетом Государственной Думы по контролю совместно с Комиссией Государственной Думы по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной Думы расчета и оценки деятельности комитетов и комиссий в соответствии с методикой расчета и оценки их деятельности, а также на основании отчетов комитетов и комиссий о результатах мониторинга;

- пятый этап – подготовка Комиссией Государственной Думы по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной Думы совместно с Комитетом Государственной Думы по контролю итогового отчета о результатах мониторинга за отчетный период.

Наряду с этим Проектом регламента предусмотрены требования к техническому обеспечению автоматизации обработки данных, в частности создание информационной системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий, вклю-

чающей подсистему сбора первичной информации; подсистему обмена данными; подсистему обработки информации; подсистему хранения данных; подсистему доведения информации до потребителей.

Принимая во внимание методику мониторинга, в рамках реализации ключевых показателей эффективности работы комитетов и комиссий планируется проведение мероприятий, связанных с законодательной, контрольной и представительной функциями комитетов и комиссий, а равно направленных на повышение результативности их работы. Детализированное описание этих мероприятий с учетом их взаимосвязи в контексте ресурсов, сроков, исполнителей и формализация промежуточных и конечных результатов представлены в предлагаемом авторами исследования плане мероприятий («дорожной карте») по формированию оптимальной системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы.

Формирование и внедрение оптимальной системы мониторинга деятельности комитетов и комиссий, депутатов позволит получить полную и достоверную информацию о достижении поставленных в соответствии со стратегическими приоритетами Российской Федерации целевых установок, а также о результативности реализации основных функций нижней палаты парламента – законодательной, контрольной и представительной.

Кроме того, появится возможность осуществить мониторинг качества работы самой Государственной Думы и ее аппарата, корректировать ее общую стратегию и тактику, уточнить задачи и цели в рамках администрирования целей и управления эффективностью, правильно перераспределить имеющиеся технологические, организационные, процедурные, материальные, интеллектуальные и иные ресурсы с учетом выполнения ключевых показателей эффективности деятельности комитетов и комиссий.



## Подготовка предложений по совершенствованию системы парламентского контроля в современных условиях и реализации конституционных полномочий парламента

**Руководитель исследования:** *Т. В. Заметина, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

**Цель исследования:** подготовка предложений по совершенствованию системы парламентского контроля в современных условиях и реализации конституционных полномочий парламента.

**Ключевые результаты исследования.** Статьей 103.1 Конституции Российской Федерации в редакции, одобренной в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, впервые на конституционном уровне закреплена норма о парламентском контроле. Контрольные функции парламента призваны обеспечивать реализацию контрольных полномочий народа как источника власти и носителя суверенитета в Российской Федерации за системой исполнительной власти и всем государственным механизмом, способствовать повышению доверия государству со стороны общества и граждан, становлению конституционной законности и правопорядка.

Открывая осеннюю сессию Государственной Думы 13 сентября 2022 года, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володин отметил необходимость повышения эффективности парламентского контроля как одного из средств достижения целей улучшения качества жизни граждан и роста экономики<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – Закон о парламентском контроле) заложил основу формирования этого важнейшего парламентского института. Однако за последние годы был утвержден целый ряд документов стратегического характера, определяющих приоритетные направления политики Российского государства в наиболее значимых сферах жизнедеятельности, например, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы и др., продолжилось реформирование российского законодательства. Появление новых внешнеполитических вызовов и угроз, влияющие санкционного давления на социально-экономическую сферу Российской Федерации также вызывают необходимость актуализации Закона о парламентском контроле и всего российского законодательства, определяющего формы его реализации с учетом изменений в Конституции, и базовых документов стратегического характера, определяющих развитие страны на длительную перспективу.

Вышеуказанным федеральным законом установлено восемнадцать форм парламентского контроля, которые можно разделить на несколько групп: формы контроля кадрового характера, связанные с формированием органов публичной власти, наделением полномочиями должностных лиц (назначение судей высших судебных инстанций Российской Федерации, формирование Счетной палаты Российской Федерации и др.); формы контроля информационного характера, связанные с заслушиванием ежегодных отчетов (отчеты Правительства Российской

<sup>1</sup> См.: URL: <https://www.pnp.ru/politics/volodin-prizval-deputatov-usilit-kontrol-za-ispolnieniem-zakonov-i-gosprogramm.html> (дата обращения: 01.10.2022).

ской Федерации, отчеты Центрального банка Российской Федерации, доклады Генерального прокурора Российской Федерации); формы контроля, связанные с кризисными проявлениями в государственной и общественной жизни (постановка вопроса о доверии Правительству Российской Федерации, заслушивание должностных лиц в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер); формы парламентского контроля «инициативного» характера (контроль в сфере бюджетных отношений, парламентский и депутатский запросы, правительственные часы, парламентские слушания, парламентские расследования и др.).

Принятый почти десять лет назад Закон о парламентском контроле обладает некоторыми недостатками: в нем указаны не все контрольные полномочия палат парламента, вытекающие из текста Конституции Российской Федерации в редакции 2020 года; одни формы парламентского контроля содержат взаимные пересечения и отчасти дублируют друг друга (например, осуществление контроля за деятельностью представителей палат, направленных в организации, созданные на основании федеральных законов, не только взаимосвязано, но и представляет собой стадию или составную часть другой формы – направление представителей палат парламента в соответствующие организации и не является самостоятельной формой контроля), другие носят бланкетный характер, часть форм парламентского контроля собственно формами контроля не являются, а представляют собой решения, принимаемые по результатам проведения процедур парламентского контроля (например, назначение палатами Федерального Собрания Председателя Счетной палаты Российской Федерации и его заместителя).

Статья 5 Закона о парламентском контроле к одной из форм парламентского контроля относит взаимодействие нижней палаты российского парламента с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Поскольку неподотчетность Уполномоченного по правам человека Российской Федерации каким-либо государственным органам и должностным лицам закреплена частью 1 статьи 2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», подобное взаимодействие может выражаться в совместном осуществлении контроля за состоянием соблюдения прав и свобод в Российской Федерации. Поэтому целесообразно рассматривать Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в качестве субъекта (участника) парламентского контроля. В связи с этим предлагается дополнить Закон о парламентском контроле положением о том, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных федеральным законодательством.

Кроме того, предлагается уточнение формы парламентского контроля, закреплённой пунктом 13 статьи 5 Закона о парламентском контроле, в формулировке, предусматривающей осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации при проведении парламентских слушаний и парламентского расследования. Указанные изменения ставят своей целью детализацию статуса Уполномоченного по правам человека как субъекта парламентского контроля и уточнение форм парламентского контроля, в рамках которых он осуществляет взаимодействие с Государственной Думой.

Методология совершенствования системы парламентского контроля предполагает не только уточнение субъектов контрольной деятельности (определение субъектов, которые могут принимать субсидиарное участие в осуществлении парламентского контроля), но и редукцию общих целей его осуществления к конкретным задачам, четкое определение объектов контроля, оптимизацию процедур реализации отдельных форм парламентского контроля.

Проведенный анализ практики инициирования и проведения процедур парламентского контроля его субъектами, содержания принятых по результатам парламентского контроля решений и рекомендаций, а также процедур последующего контроля их исполнения позволил выявить следующие особенности: все законодательно закрепленные субъекты парламентского контроля участвуют в осуществлении его форм, однако делают это с разной частотой и периодичностью; в практической деятельности субъектов парламентского контроля используется большинство законодательно закрепленных парламентских контрольных процедур, однако отдельные факультативные формы контроля реализуются с недостаточной периодичностью; основными результатами осуществления парламентского контроля являются рекомендации, связанные с разработкой законопроектов и принятием мер по устранению выявленных нарушений; в деятельности субъектов парламентского контроля относительно часто применяются процедуры последующего контроля исполнения решений и рекомендаций, принятых по итогам парламентского контроля. Однако в ходе исследования были выявлены и обратные случаи, когда в решениях, которыми оформляются результаты парламентского контроля, не отражаются меры и конкретные сроки последующего контроля, а также не назначаются ответственные за последующий контроль субъекты.

Актуальным вопросом практической организации и проведения подавляющего большинства форм парламентского контроля является недостаточная проработанность механизма контроля дальнейшего исполнения рекомендаций и предписаний, содержащихся в итоговых решениях, принятых по результатам парламентского контроля.

В целях совершенствования правового регулирования института парламентского расследования необходимо дополнение Регламента Государственной Думы главой, определяющей порядок участия Государственной Думы в парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

Существует необходимость конкретизации процедурных норм по вопросу оценки деятельности федерального министра, утвержденного Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации для назначения на должность, и других решений Государственной Думы по результатам парламентского контроля в части уточнения процедуры и сроков совершения отдельных действий Государственной Думой в рамках реализации положений статьи 15 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», что предполагает дополнение Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации главой «Решения Государственной Думы по вопросам осуществления парламентского контроля».

Исследование основных направлений взаимодействия институтов гражданского общества и субъектов парламентского контроля свидетельствует о необходимости использования и усиления сочетания элементов общественного и парламентского видов контроля, обладающих схожими целями и задачами.

Проведенный анализ показал, что нуждается в детальной организационно-правовой проработке механизм включения субъектов общественного контроля в реализацию отдельных форм парламентского контроля, что послужит усилению эффективности процедур его осуществления, открытости и прозрачности его результатов. Конкретной мерой данного концептуального положения видится наделение Общественной палаты Российской Федерации правомочием по инициированию проведения парламентских слушаний и парламентского расследования. Кроме того, представляется необходимым внесение изменений и дополнений в статью 6 Федерального закона от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» в части указания одного из оснований возбуждения парламентского расследования – обращение

Общественной палаты Российской Федерации с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, затрагивающих предмет парламентского расследования.

Поскольку региональный парламентский контроль находится в стадии развития, необходимо статью 8 Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» дополнить частью 5, указав, что парламентский контроль в субъектах Российской Федерации осуществляется в соответствии с общими принципами парламентского контроля и законодательством субъектов Российской Федерации, что будет стимулировать субъекты Российской Федерации на принятие собственных законов, регламентирующих контрольные полномочия законодательных органов субъектов Российской Федерации.

В результате экспертно-аналитического исследования было установлено, что реализация различных форм парламентского контроля освещается на сайте Государственной Думы довольно активно, но недостаточно системно и периодически, что не всегда позволяет пользователям сайта составить объективное и целостное впечатление о проведении парламентского контроля Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Привлечению внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения, а также обеспечению транспарентности в работе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации будут способствовать:

- расширение гарантий доступности информации о результатах парламентского контроля применительно к его различным формам, что предполагает внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в части обязанности опубликования ответов на парламентский запрос, депутатский запрос, за исключением информации, составляющей охраняемую законом тайну), а также Регламент Государственной Думы;

- создание вкладки «Парламентский контроль» на сайте Государственной Думы Российской Федерации для размещения основной отчетной документации по итогам парламентского контроля (в соответствии с его формами осуществления, закрепленными Законом о парламентском контроле).

Совершенствование системы парламентского контроля в современных условиях должно осуществляться пакетно – путем изменения не только положений о непосредственно парламентском контроле, но и ряда сопутствующих законов, с которыми связана его реализация. Этому будет способствовать разработка и принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по совершенствованию системы парламентского контроля в современных условиях».

Указанный Федеральный закон предполагает внесение изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»; Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

## **Разработка рекомендаций по повышению эффективности государственного, в том числе парламентского, контроля за результатами достижения национальных целей развития и удовлетворенности населения достижением данных целей**

**Руководитель исследования:** *О. О. Калинкина, генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «ДГКО».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по повышению эффективности государственного, в том числе парламентского контроля за результатами достижения национальных целей развития и удовлетворенности населения достижением данных целей.

**Ключевые результаты исследования.** Выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным недостаткам в целях их устранения является одной из целей осуществления парламентского контроля.

Для этого необходимо в том числе развитие методологии координации деятельности органов государственной власти, государственных и негосударственных коммерческих и общественных организаций при реализации государственных задач для максимальной эффективности достижения национальных целей развития и удовлетворенности населения достижением данных целей.

Актуальный интерес представляют анализ существующих механизмов контроля за реализацией национальных целей развития, нормативное правовое обоснование этих механизмов, возможные варианты имплементации механизмов в работу Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В рамках данной работы использовалась методология GGR (Government-government relations). GGR – это методология координации деятельности органов государственной власти, государственных и негосударственных коммерческих и общественных организаций при реализации государственных задач с целью достижения максимальной эффективности.

В рамках GGR-стратегирования были проанализированы национальные цели развития с точки зрения их отображения в других стратегических документах, их взаимосвязь с национальными проектами и федеральными проектами, которые являются структурными элементами национальных проектов. Был рассмотрен Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года с точки зрения содержащихся в документе показателей, системы управления национальными целями развития и ее взаимосвязью с существующими проектными инициативами.

Для более детального понимания сущности национальных целей развития был проведен ретроспективный анализ национальных проектов. Были рассмотрены федеральные целевые программы, приоритетные национальные проекты 2006 года, серия Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. (т. н. «майские указы»), приоритетные проекты 2016–2018 годов, а также национальные проекты, учрежденные Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204.

Был проведен детальный анализ процесса разработки национальных и федеральных проектов согласно постановлению Правительства Российской Федера-

ции от 31.10.2018 г. № 1288. Были рассмотрены все существующие на текущий момент версии документа с целью определения эволюции разработки национальных и федеральных проектов: определены существенные изменения системы проектной деятельности, изучены принципиальные характеристики системы управления национальными и федеральными проектами, а также рассмотрена динамика полномочий отдельных структур.

Для выявления текущих недочетов в системе проектной деятельности на непосредственном уровне реализации национальных и федеральных проектов была проанализирована Единая методика по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов. В рамках этой методики были рассмотрены основные процедуры и порядок разработки национальных проектов, порядок применения типов результатов и типов контрольных точек федеральных и ведомственных проектов, порядок проведения мониторинга национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов, порядок определения уровня достижения национальных проектов (программ) и федеральных проектов.

Следующий этап анализа заключается в определении полномочий и функций по контролю отдельных государственных и общественных структур. Отдельно были проанализированы регламенты деятельности в сфере реализации национальных целей развития ключевых организаций.

В анализе выделены три формы контроля реализации национальных целей развития – контроль бюджета, нормативный контроль и информационно-общественный контроль. По результатам анализа можно сделать вывод о том, что все представленные формы распределяются между разными центрами принятия решений: для Государственной Думы приоритетной формой является бюджетный контроль, для Правительства – нормативный, а для общественных и некоммерческих организаций – информационно-общественный.

На данный момент с точки зрения контроля Правительство Российской Федерации имеет больше преимуществ по контролю реализации национальных целей развития: федеральные органы исполнительной власти непосредственно реализуют, проводят мониторинг реализации, а также имеют полный доступ ко всем данным, которые могут относиться к контролю реализации. Также этот контроль осуществляется более оперативно и на более регулярной основе.

Несмотря на ключевую роль бюджетного контроля текущая активность Государственной Думы в контексте всех центров принятия решений относительно небольшая, в первую очередь из-за отсутствия доступа к данным о достижении национальных целей развития. При этом Счетная палата, как инструмент парламентского контроля, осуществляет все представленные формы контроля на регулярной основе.

В настоящее время не представляется возможным корректно оценить степень влияния общественных и некоммерческих организаций на контроль национальных целей развития. Общественный контроль осуществляется с различных позиций и с учетом различных мнений и более разнообразного спектра информации о реализации национальных целей развития. Это позволяет Правительству принимать точечные решения, а также иметь полноценную палитру мнений по вопросам реализации национальных целей. В конечном итоге эффект влияния нельзя назвать высоким – на примере общественно-экспертных советов при проектных комитетах национальных проектов можно убедиться, что возможности общественного контроля исполнительной властью не используются в полной мере (согласно изменениям в Постановление Правительства от 31.10.2018 г. № 1288 для принятия решений по изменению и корректировке паспортов национальных и федеральных проектов общественно-экспертный совет должен вносить свои корректировки по собственной инициативе – в ином случае решение будет приниматься без учета мнения данной структуры).

В исследовании предложена Методология координации деятельности органов государственной власти, государственных и негосударственных коммерческих и общественных организаций при реализации национальных целей развития и удовлетворенности населения достижением данных целей. Методологической основой для координации выбрана методология GGR. Рассмотрен трехэтапный алгоритм: стратегирование, координирование и транслирование, и дополнительно в применении к контролю реализации достижения национальных целей развития – обратная петля GGR.

Для определения потенциальной системы управления мониторингом и контролем реализации национальных целей развития со стороны государственных органов власти было проведено моделирование методических рекомендаций по оценке эффективности работы государственных органов по контролю этапов достижения национальных целей развития. В рамках этих рекомендаций рассмотрены предполагаемые участники контроля, принципы проведения мониторинга, порядок подготовки отчетов по оценке эффективности, а также различные механизмы, которые призваны обеспечить оценку эффективности контроля за реализацией национальных целей развития. В рамках текущего анализа было проведено исследование общественного мнения по определению роли парламента в контрольных мероприятиях за реализацией национальных целей развития.

Также была проведена серия экспертных интервью с представителями научного сообщества, исполнительных органов государственной власти, контрольно-счетных органов на федеральном и региональном уровнях, с представителями Государственной Думы, с представителями Совета Федерации и региональных парламентов по вопросу совершенствования форм и повышения эффективности механизмов контроля за реализацией национальных целей развития.

По результатам анализа можно сделать выводы о положительных перспективах парламентского контроля: в регионах были выделены положительные практики реализации парламентского контроля, а эксперты сошлись во мнениях относительно важности деятельности Государственной Думы в реализации контрольных мероприятий. На текущий момент отсутствуют нормативные барьеры, которые не позволяют депутатам осуществлять контрольные функции – все зависит от политической воли депутата. Неоднократно была высказана идея о декомпозиции парламентского контроля до муниципального уровня, необходимости для федеральных депутатов работать в регионах и активно взаимодействовать с региональными и муниципальными депутатами. Выстроился общий запрос на более активную коммуникацию с Правительством Российской Федерации в части реализации национальных целей развития, а также получения доступа к информационным правительственным системам, которые позволят депутатам иметь более полную картину понимания реализации национальных целей развития.

С целью выявления лучших практик парламентского контроля за реализацией национальных целей развития был проведен анализ международного опыта в сфере реализации контрольных мероприятий парламентами в рамках стратегических инициатив.

Исходя из результатов анализа, можно сделать вывод о схожести механизмов и практик парламентского контроля в рамках всех рассмотренных примеров. Были выделены наиболее положительные механизмы, которые не применяются в рамках системы государственного управления в России.

Одним из ключевых барьеров по итогам анализа текущего состояния парламентского контроля за результатами достижения национальных целей развития и уровня удовлетворенности населения достижением данных целей является от-

сутствие доступа парламентариев к цифровым системам сбора и анализа данных о ходе реализации национальных и федеральных проектов, государственных программ.

Авторами исследования предложен проект концепции цифровой системы государственного, в том числе парламентского контроля (далее Цифровая система), который позволяет устранить барьер и выстроить систему сбора и анализа информации из диверсифицированных источников и обеспечить доступ к информации, необходимой для парламентского контроля. Цифровая система должна строиться на принципах постоянного обмена знаниями и успешными практиками. При осуществлении работы с системой необходимо стремиться к установлению баланса между количественной и качественной оценкой результатов. Эффективная работа обеспечит содержательный контроль и станет механизмом обратной связи, корректировки национальных, федеральных и региональных проектов в соответствии с интересами людей.

Авторами исследования разработан комплекс рекомендаций, которые позволят сбалансировать систему стратегического планирования, усовершенствовать существующие формы контроля, устранить нормативные разногласия, а также цифровизировать данный процесс.

В рамках цифровизации контроля предлагается создание Единой цифровой системы государственного, в том числе парламентского контроля за результатами достижения национальных целей развития и удовлетворенности населения достиганием данных целей. Данный инструмент позволит повысить уровень согласованности документов стратегического планирования, сократить время принятия решений, а также снизить издержки, связанные с обеспечением тех государственных информационных систем, которые функционируют на данный момент.

Отдельное внимание рекомендации уделяют расширению полномочий депутатов в части контроля за реализацией национальных целей развития в контексте регионального развития, а также «правительственных часов».

Отдельная часть рекомендаций посвящена нормативным правовым изменениям, которые позволят существенно модернизировать текущую систему парламентского контроля. Предлагаются изменения в Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в части взаимодействия с исполнительной ветвью власти, актуализации полномочий Комитета Государственной Думы по контролю, а также иными механизмами реализации контроля за документами стратегического планирования в части предоставления более широкого спектра информации о реализации государственных программ Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.



## Аналитический вестник

Редактор В. В. Нарбут  
Корректор А. В. Анисимова  
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 04.10.2023  
Формат 70x100/16. Печ. л. 12,0. Печать офсетная. Тираж 400 экз. Заказ № 628

---

Отпечатано с оригинал-макета  
ООО «Центр Дизайна и Верстки «Петит»  
140005, Московская область, г. Люберцы, ул. Кирова, д. 63