

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
2018

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
Москва • 2018

УДК 082
ББК 94
А64

А64 **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы,
2018. – 160 с.

УДК 082
ББК 94

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
--------------------	---

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Задачи законодательного регулирования системы паллиативной помощи в Российской Федерации	8
Законодательное регулирование практики создания и использования мест, оборудованных для анонимного оставления новорождённых детей	11
Законодательное регулирование в контексте задач по совершенствованию системы здравоохранения в Российской Федерации	15
Совершенствование законодательного регулирования в целях повышения доступности для населения собственного жилья, включая развитие механизмов ипотечного кредитования, строительных сберегательных касс, долевого строительства, жилищно-строительных кооперативов	23
Совершенствование законодательного обеспечения и форм государственной поддержки устойчивого развития сельских территорий на федеральном и региональном уровнях	27
Разработка предложений по законодательному закреплению института этнологической экспертизы в Российской Федерации с целью гарантирования прав и защиты интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при промышленном освоении территорий в регионах их проживания и ведения традиционного образа жизни	32

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Совершенствование законодательного регулирования использования лесного фонда России с целью повышения эффективности его включения в хозяйственный оборот (предложения к разработке поправок в Лесной кодекс Российской Федерации)	37
Совершенствование законодательного регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами (предложения к разработке законопроекта с поправками к Федеральному закону «О недрах»)	43
Анализ эффективности действующего правового механизма возмещения вреда, нанесённого окружающей среде	47

Задачи законодательного обеспечения механизмов саморегулирования в сфере природопользования	51
Правовое обеспечение разработки системы экологической информации в России (экспертно-аналитическая проработка проекта федерального закона «Об экологической информации»)	54

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Вопросы совершенствования законодательного регулирования налогообложения доходов физических лиц: выработка научно обоснованного и социально ответственного подхода к формированию модели прогрессивной шкалы налогообложения на основе международного опыта с учётом реального уровня жизни различных слоёв населения	59
Современные тенденции законодательного регулирования перспективных и формирующихся секторов народного хозяйства в интересах достижения стратегических целей развития и обеспечения устойчивого роста национальной экономики	63
Совершенствование законодательства о финансовых сделках, вещных правах	65
Законодательное регулирование внедрения и практического применения современных финансовых технологий. Анализ международного опыта и модальности адаптации в российской практике	66
Пути совершенствования законодательного обеспечения механизмов координации денежно-кредитной, налогово-бюджетной и промышленной политики России	70
Основные направления совершенствования законодательного регулирования цифровой экономики в России на основе анализа мирового опыта и прогноза развития отрасли	74
Анализ правоприменительной практики США, КНР, Гонконга, Сингапура, Великобритании, Японии и Европейского союза и разработка законодательных инициатив, направленных на совершенствование законодательства в области регулирования операций на рынке форекс и защиты прав участников рынка	78

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Анализ международной практики применения законов «О национализации» в контексте задач совершенствования законодательного регулирования данной сферы в Российской Федерации	83
Анализ международной практики и выработка научно обоснованных предложений по вопросам законодательного регулирования производства и оборота спиртосодержащей продукции с учётом введения государственной монополии на эти виды деятельности	86

Задачи формирования эффективной модели законодательного регулирования в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации (предложения к разработке проекта «закона об Арктике»)	91
Подготовка предложений по совершенствованию федерального правового регулирования в сфере административной ответственности на основе анализа и обобщения находящихся на рассмотрении Государственной Думы законопроектов по вопросам административной ответственности, оценок и предложений заинтересованных государственных органов, институтов гражданского общества, делового и академического сообществ	94
Экспертно-аналитическое обеспечение подготовки проекта единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации	97
Совершенствование законодательного обеспечения механизмов государственно-частного партнёрства в Российской Федерации. Развитие механизмов ГЧП в социально значимых сферах	99
Актуальные вопросы правового режима НКО в Российской Федерации. Анализ эффективности законодательного регулирования и правоприменительной практики; перспективные пути концептуального развития общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации	105
Формирование эффективной модели законодательного регулирования и государственной поддержки добровольческой деятельности	109
Анализ состояния и перспектив развития внутреннего и въездного туризма в России: особенности регулирования и возможности совершенствования законодательства	112
Совершенствование законодательства о государственном языке Российской Федерации с учётом результатов мониторинга правоприменения	117

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Трансформация политического ландшафта стран Запада: кризис традиционных партий и альтернатива новой формации	120
Комплексный анализ глобальных процессов, влияющих на выстраивание приоритетов законодательной деятельности по реализации национальных интересов России в сферах национальной безопасности и внешней политики	122
Гармонизация и унификация национальных законодательств государств – членов Евразийского экономического союза	124
Мониторинг парламентской и законодательной деятельности в зарубежных государствах	133
Анализ перспективных направлений развития парламентской дипломатии в области международной информационной безопасности	136

Международно-правовой анализ санкций и оснований для контрсанкций. Выработка подходов к формированию законодательного инструментария контрсанкционного реагирования	139
---	-----

ЭНЕРГЕТИКА

Сравнительный анализ зарубежного опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Японии и российской практики законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности: текущее состояние, перспективы, предложения по совершенствованию	142
--	-----

Формы, методы и направления сокращения перекрёстного субсидирования в электроэнергетике России. Обзор и предложения по совершенствованию отечественного законодательного регулирования. Опыт ликвидации «последней мили»	146
--	-----

Сравнительный анализ зарубежного опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Австралии, КНР и российской практики законодательного регулирования в области обеспечения комплексного и инновационного развития угольной генерации и переработки золошлаковых отходов: текущее состояние, перспективы, предложения по совершенствованию законодательства	149
--	-----

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

Модернизация законодательства в некоторых областях образовательной деятельности. Раздел 1. Правовой и функциональный анализ компетенций региональных и муниципальных органов управления образованием в формировании содержания общего образования. Раздел 2. Оценка соответствия региональной нормативной базы федеральному законодательству об образовании в части обеспечения реализации требований закона об обязательности отдельных уровней образования	153
--	-----

Анализ правоприменительной практики в части, касающейся государственной аккредитации образовательных программ профессионального образования	156
---	-----

Введение

Благополучие и повышение качества жизни граждан, модернизация экономики и технологическое развитие страны – фундаментальные приоритеты государственной политики Российской Федерации.

Практическая реализация этих целей формирует запрос на качественное, современное правовое регулирование.

Совершенствование нормативно-правовой базы, обеспечение её сбалансированности, надёжной защиты прав граждан и стимулирования социально-экономического развития, соответствия правовых норм лучшим мировым стандартам требует всестороннего научно-экспертного сопровождения правотворчества на системной основе.

С этой целью в Государственной Думе седьмого созыва реализуется Программа научно-экспертных и исследовательских работ, в рамках которой проводятся экспертно-аналитические исследования по приоритетным направлениям законопроектной деятельности.

В 2017 году Советом по формированию Программы утверждено 39 тем научных и экспертно-аналитических исследований.

Широкий тематический спектр Программы охватил как фундаментальные вопросы развития национальной экономики – повышение эффективности кредитно-денежной политики, регулирование валютной и финансовой сфер, обеспечение достаточных внутренних источников инвестиций, так и остросоциальную проблематику – совершенствование системы здравоохранения, модернизацию законодательства в образовательной сфере, повышение доступности для населения собственного жилья, правовое обеспечение экологической безопасности.

Результаты исследований находят комплексное внедрение в различных аспектах деятельности Государственной Думы: используются в законопроектной работе, при подготовке парламентских слушаний и «круглых столов», в ходе работы с обращениями граждан.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Задачи законодательного регулирования системы паллиативной помощи в Российской Федерации

Руководитель работы: *Чубарова Т. В., д-р эконом. наук, зав. Центром экономической теории социального сектора ИЭ РАН.*

Цель экспертно-аналитического исследования (ЭАИ): разработка информационно-аналитических материалов, предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования системы паллиативной помощи в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В ЭАИ детально проанализировано современное состояние законодательного регулирования системы паллиативной помощи (ПП) в России, его эволюция, в том числе применение понятия паллиативной медицинской помощи. Обзор институтов и организационных форм, анализ финансово-экономических вопросов, объёма и видов паллиативной помощи в России, в том числе практики регионального развития ПП, позволил дать оценку сложившейся практики с точки зрения её соответствия современному законодательству.

На этой основе выявлены существующие в рассматриваемой области проблемы и социальные риски, в том числе связанные с институциональной структурой, подготовкой кадров и информационным обеспечением. Детально рассмотрены вопросы информационной работы с населением и профессиональным сообществом по вопросам оказания паллиативной медицинской помощи в интересах повышения доступности соответствующей информации и подготовки (переподготовки) кадров и обеспеченности ими соответствующих медицинских учреждений. Особое внимание уделено анализу поручений Президента России Правительству Российской Федерации по итогам встречи с представителями социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительных организаций и волонтерского движения, состоявшейся 26 июля 2017 года.

Особое внимание в работе уделено детальному анализу международного законодательства (документы ВОЗ, Европейского бюро ВОЗ, Европейской Ассоциации паллиативной помощи, а также соответствующие нормативные правовые акты отдельных стран) и мировых практик по выстраиванию и обеспечению эффективного функционирования системы паллиативной помощи. Были проанализированы документы международных организаций с точки зрения целей и особенностей организации паллиативной помощи, лучшие практики зарубежных стран, включая лекарственное обеспечение, а также государственные меры, направленные на включение паллиативной медицинской помощи в процесс непрерывного оказания медицинских услуг пациентам с опасными для жизни заболеваниями на всех уровнях системы здравоохранения.

Отдельно рассмотрено законодательство в области паллиативной помощи и его правоприменение в странах СНГ (в частности, Республике Казахстан и Республике Беларусь) и БРИКС. Проведённый анализ позволил оценить применимость в России как международных принципов организации паллиативной помощи.

тивной помощи, так и конкретных мировых практик с целью обеспечения эффективной работы системы паллиативной помощи в стране.

Рассмотрены основные подходы к формированию эффективной модели системы паллиативной помощи в России на основе междисциплинарного подхода и межсекторного взаимодействия, а также обоснована необходимость и сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство в интересах модернизации отечественной системы паллиативной помощи.

В ЭАИ классифицированы современные регуляторные механизмы в области оказания паллиативной помощи и возможности их использования для оказания помощи гражданам Российской Федерации (в том числе государственно-частного партнёрства, НКО). Подчёркнуто, что в ПП, помимо прямых, не менее важны косвенные регуляторы, прежде всего, этические нормы, правила работы НКО, морально-психологические принципы добровольчества, общественное мнение.

В контексте стандартов и норм оказания паллиативной и хосписной помощи с учётом требований к её организации, рекомендованных ВОЗ мер для эффективного и действенного оказания паллиативной медицинской, были выделены базовые механизмы оказания паллиативной помощи.

Во-первых, заблаговременное планирование помощи; непрерывность паллиативной помощи; выбор места оказания паллиативной помощи; представленность различных организационных форм; квалифицированных служб (персонала) паллиативной помощи; участие волонтеров; освобождение от работы лиц, осуществляющих уход за тяжелобольным членом семьи; контроль над качеством оказания паллиативной помощи; реализация межсекторного социального партнёрства в оказании паллиативной помощи.

Во-вторых, выделены такие принципы позиционирования субъектов паллиативной помощи в публичной сфере как неотъемлемость паллиативной помощи; финансовая достаточность; междисциплинарность; лекарственная доступность; кадровая обеспеченность; партнёрство.

Анализ выявил ряд пробелов в законодательном регулировании ПП, препятствующих эффективному взаимодействию участников процесса оказания и получения паллиативной помощи. Это касается, в первую очередь, проблемы терминологии, когда наблюдаемое в России сведение паллиативной помощи для населения только к медицинскому аспекту искажает её сущность. Отсутствие порядка и регламентации заблаговременного планирования выбора пациента осложняет эффективное взаимодействие участников процесса оказания и получения паллиативной помощи и не способствует сохранению достойного качества жизни пациента и членов семьи. Не конкретизирован порядок привлечения к оказанию паллиативной помощи волонтеров, которые, согласно рекомендациям ВОЗ и ЕАПП, являются неотъемлемым элементом повышения её качества. Не предусмотрено освобождение от работы лиц, осуществляющих уход за тяжелобольным членом семьи, что увеличивает нагрузку (физическую, финансовую, психологическую, моральную) на членов семей пациентов.

Оказание паллиативной помощи предусматривает её дифференциацию по месту оказания (амбулатории, стационары, на дому), а не по сложности паллиативного ухода (общая и специализированная паллиативная помощь). Это затрудняет оценку непрерывности паллиативной помощи и организацию координации взаимодействия в рамках сети. Для создания комплексной системы паллиативной помощи в России, в которой пациенты смогут получать помощь в нужное время, в нужном месте и в соответствии со своими потребностями, необходимо создать в рамках оказания общей паллиативной помощи волон-

тёрские службы, команды паллиативной помощи в больницах; а специализированной – центры дневного пребывания.

Предложения по внесению изменений в федеральное и региональное законодательство в интересах модернизации отечественной системы паллиативной помощи в соответствии с мировыми стандартами сформулированы с учётом нескольких групп проблем, решение которых важно для оказания качественной ПП, а именно вопросов непосредственно медицинской помощи; проблем, связанных с получением и предоставлением достоверной статистики для оценки потребностей результатов и ресурсов паллиативной помощи; организацией, экономикой и финансированием паллиативной помощи; подготовкой (переподготовкой) кадров.

Например, необходимы поправки в законодательство, касающиеся положения ухаживающих. В настоящее время трудоспособным неработающим гражданам, осуществляющим уход за инвалидом 1 группы, престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе, либо достигшим возраста 80 лет и старше, назначаются компенсационные выплаты по уходу – КВУ – (в 2017 году это 1200 р. в месяц). Эти компенсационные выплаты начисляются вместе с пенсией нетрудоспособного без индексации (Указ Президента Российской Федерации от 26.12.2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами»). Выплаты осуществляются через Пенсионный фонд России непосредственно пациенту. На наш взгляд, сумма должна быть увеличена до величины прожиточного минимума по стране (основа, регионы могут увеличить эту сумму) и индексироваться соответствующим образом. Перечислять деньги следует непосредственно ухаживающему через ФСС. Функции контроля возложить на органы социального обслуживания.

Другая важная проблема связана с применением современных технологий, в частности е-обслуживание больных, нуждающихся в паллиативной помощи. Это позволит уже в ближайшей перспективе развить большой спектр услуг дистанционного контроля над состоянием больного, осуществлять информационное сопровождение и обслуживание пациента через интернет, из дома (любого другого удобного для пациента места), в том числе посредством инфомата, установленного непосредственно в ЛПУ. Возможности е-обслуживания практически безграничны – от прикрепления амбулаторных больных к стационарным «call-центрам», что позволит наблюдать больного в режиме online и своевременно реагировать на изменения в состоянии его здоровья, которые ухаживающий родственник зачастую может и не заметить, до запрограммированного включения напоминания о необходимости принять лекарство.

Рекомендации включили такие вопросы, как уточнение понятия «паллиативная помощь», перевод его из категории исключительно медицинской помощи в категорию комплексной помощи нуждающимся и членам семьи; устранение дублирования в различных нормативно-правовых документах мероприятий, правил, стандартов оказания паллиативной помощи; разработка социальных стандартов оказания ПП и системы этических норм и подходов для целей её законодательного регулирования; механизмы развития добровольческого движения в России, место и роль действующих волонтерских организаций в области оказания паллиативной помощи.

Основное направление законодательного регулирования состоит в гармонизации международных и российских норм и правил, стандартов её предоставления, создание действенного механизма, способного обеспечить полноценное и полноправное взаимодействие всех заинтересованных сторон, работающих на этом сложном направлении.

Законодательное регулирование практики создания и использования мест, оборудованных для анонимного оставления новорождённых детей

Руководитель исследования: *Безрукова О. Н., канд. соц. наук, доцент факультета социологии СПбГУ.*

Цель: комплексный анализ российской практики создания и использования «бэби-боксов», включая правовой, социальный, гуманитарный и этический аспекты, определение объективных и субъективных проблем реализации технологии «бэби-боксов» в регионах Российской Федерации, разработка рекомендаций по законодательному регулированию практики создания и использования мест, оборудованных для анонимного оставления новорождённых детей с учётом традиций и стереотипов массового сознания населения.

Ключевые результаты исследования. В современном российском обществе активно обсуждается вопрос создания системы «бэби-боксов» или «окон жизни». Основная цель такой системы – сохранение жизни и забота о детях, от воспитания которых родители отказались. Создание подобных систем активно обсуждается и в других странах (Германии, Индии, Литве и др.), где в целях сохранения жизни каждому ребёнку установлены «бэби-боксы», а также декриминализовано поведение женщины, оставившей в них новорождённого ребёнка. В некоторых странах (Великобритания) подобные системы запрещены. В других же идёт поиск альтернативных систем – принятие законов об «анонимных родах» (Франция) или «Закона безопасной гавани» (США).

Для России, как и для других стран, создание мест для оставления новорождённых детей – «бэби-боксов» или «окон жизни» – резонансный социальный, этический, гуманитарный вопрос. Решение данного вопроса требует обеспечения законодательного регулирования данной сферы на федеральном и региональном уровнях на основе всесторонней экспертно-аналитической проработки действующего российского законодательства, зарубежного законодательного и правоприменительного опыта, международно-правовой доктрины, практики российских регионов, изучения и анализа аргументации противников и сторонников, социологических и статистических данных, реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы.

Исследование носило комплексный прикладной характер и было направлено на получение значимой социальной информации о российской и зарубежной практике создания и использования «бэби-боксов», включая правовой, социальный, гуманитарный и этический аспекты, определение объективных и субъективных проблем реализации технологии «бэби-боксов» в регионах Российской Федерации, разработку рекомендаций по законодательному регулированию практики создания и использования мест, оборудованных для анонимного оставления новорождённых детей с учётом традиций и стереотипов массового сознания населения, состояния и динамики социально-демографического развития Российской Федерации.

Проведён анализ действующего федерального и регионального законодательства по вопросам нормативного регулирования создания и использо-

вания мест анонимного оставления детей. Проанализировано закрепление в законодательстве прав и обязанностей детей и родителей. Изучены и отражены в отчёте существующие доктринальные взгляды на проблему соблюдения прав детей при анонимном отказе от них. Выявлены основные сложности, с которыми можно столкнуться при попытке создать законодательное регулирование анонимного оставления детей, в том числе с использованием «бэби-боксов».

Произведён поиск и анализ правоприменительной практики по вопросу создания «бэби-боксов». Изучена мировая практика создания и использования «бэби-боксов». Проанализирована практика ЕСПЧ по вопросу соблюдения прав детей при анонимном отказе от них. Проведён анализ законодательства США, Германии и Великобритании для выявления и оценки реализованных в этих государствах моделей правового регулирования создания и использования «бэби-боксов» и альтернативных механизмов. Представлен краткий обзор иных, кроме «бэби-боксов», существующих способов анонимного отказа от детей. Представлены возможные пути развития российского законодательства в сфере регулирования института анонимного отказа от детей. Разработаны рекомендации и предложения по законодательному регулированию практики создания и использования мест, оборудованных для анонимного оставления новорождённых детей.



Рис. 1. Распределение ответов сторонников «бэби-боксов», не поддерживающих законопроект о запрете «бэби-боксов», на вопрос: «Почему вы за «бэби-боксы»?»

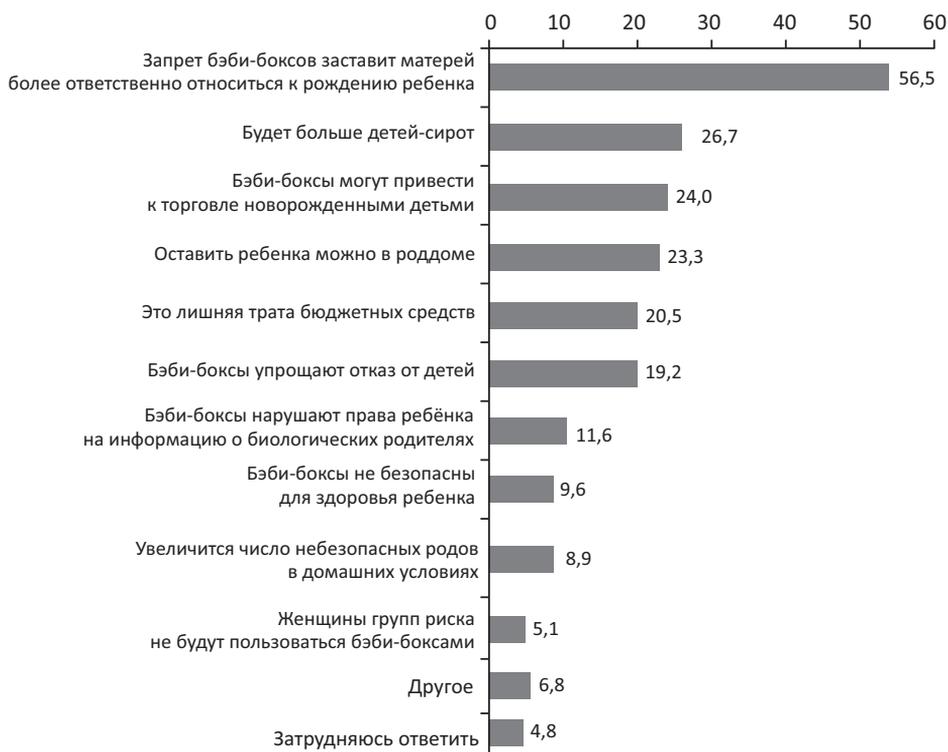


Рис. 2. Распределение ответов противников «бэби-боксов», поддерживающих законопроект об их запрете на вопрос: «Почему вы против «бэби-боксов»?»

В ходе исследования на основании результатов репрезентативного социологического опроса взрослого населения России проанализированы и структурированы аргументы сторонников (рис. 1) и противников (рис. 2) использования «бэби-боксов», определены ключевые детерминанты массового сознания, фобии и стереотипы в отношении технологии «бэби-боксов», проанализированы причины оставления детей и социальный портрет матерей, оставляющих детей. Сделан вывод о том, что аргументация сторонников и противников организации и внедрения технологии «бэби-боксов» дифференцирована по следующим основаниям: ценностным (аксиологическим), морально-нравственным и этическим, правовым (юридическим), политическим, экономическим, социальным, организационным, медицинским, психологическим, информационным.

На основе результатов массового опроса, анализа материалов фокус-групп и экспертных интервью проведена оценка имеющихся и потенциальных проблем реализации в регионах России технологии «бэби-боксов», проблем, которые могут возникнуть при их организации и внедрении, а также преимуществ, рисков и вариантов использования «бэби-боксов» в регионах, использующих и отказавшихся от неё и в дополнительном регионе России с преобладанием населения, исповедующего ислам. Проведён анализ отношения активной интернет-аудитории к использованию «бэби-боксов» в социальных сетях (блогах, форумах, публицах и др.), а также анализ интернет-СМИ по проблематике использования «бэби-боксов».

Образ «бэби-боксов» в зависимости от типа СМИ, %

	Региональные СМИ (бэби-боксы в регионе)	Региональные СМИ (бэби-боксов нет в регионе)	Федеральные СМИ
положительный	28,6	36,6	21,0
отрицательный	2,0	34,1	22,6
нейтральный	69,4	24,4	56,4

Сделан вывод о том, что общественная поддержка внедрения технологии «бэби-боксов» в регионах России высока: за внедрение – 67,2 % респондентов, 71,0 % – среди экспертов, специалистов и родителей, а в группе родителей, находящихся в трудной жизненной ситуации, эту идею поддержали все участники. Полученные результаты свидетельствуют о потребности значительной части общества в повышении ценности жизни новорождённых детей для родителей, законодателей, руководителей, специалистов разных ведомств, граждан страны. Одновременно с этим наблюдается запрос населения на солидарность, снижение уровня социального неравенства, гуманизацию общественного климата в отношении матерей, попавших в трудную жизненную ситуацию, на совершенствование поддержки социально уязвимых семей с детьми, матерей и отцов. Высока потребность общества в повышении ответственности отцов и расширении их прав в репродуктивной и родительской сфере. Есть запрос в общественном сознании и на повышение терпимости законодателей, руководителей, специалистов, граждан к целевой группе, неосуждающему и эмпатическому отношению, к объективному восприятию трудной жизненной ситуации матерей.

В общественном сознании «бэби-боксы» воспринимаются сторонниками и противниками с диаметрально противоположных позиций.

В целях сближения этих позиций и формирования более однородного поля восприятия насущной проблемы требуется усовершенствование законодательной базы, прежде всего, на федеральном уровне, которая будет чётко регулировать внедрение, использование, организацию и правоотношения всех участников системы, имеющих отношение к «бэби-боксам». Необходима процедура контроля и учёта поступающих через «бэби-бокс» детей, мониторинг их дальнейшей судьбы, доступность данных для широкой общественности о количестве детей, поступивших через «бэби-боксы», непротиворечивость информации.

Разработаны рекомендации и предложения по внедрению технологии «бэби-боксов», совершенствованию поддержки социально уязвимых групп женщин и семей с детьми.

Законодательное регулирование в контексте задач по совершенствованию системы здравоохранения в Российской Федерации

Руководитель исследования: Чубарова Т. В., д-р эконом. наук, зав. Центром экономической теории социального сектора ИЭ РАН.

Цель экспертно-аналитического исследования: разработка информационно-аналитических материалов, предложений и рекомендаций по законодательному регулированию совершенствования системы здравоохранения Российской Федерации в интересах реализации стратегических целей, определённых государственной здравоохранительной политикой России для обеспечения права граждан на охрану здоровья.

Ключевые результаты исследования. Для достижения этой цели в работе проведён анализ современных тенденций, характеризующих состояние здоровья граждан Российской Федерации, дана оценка основных параметров текущего состояния системы здравоохранения России, её структуры и функций, в том числе финансово-экономических. Подчёркнута важность социальных детерминант здоровья в России и их влияния на доступ населения к системе здравоохранения (рис. 1). Выявлено отношение населения и медицинского сообщества к таким важнейшим параметрам системы здравоохранения, как доступ к медицинской помощи, её качество, отношение граждан к проводимым реформам. Особое место уделено анализу основных направлений здравоохранительной политики в России, её целей, результатов, механизмов реализации с точки зрения задачи повышения доступности и качества медицинской помощи. Работа содержит большой статистический раздел, что позволяет проследить в динамике основные показатели здоровья и здравоохранения и создаёт основу для дальнейшего проведения аналитико-экспертных процедур.

Проведённый анализ показал, что, несмотря на определённые успехи в области охраны здоровья населения и принятия российским государством ряда масштабных мер, как финансовых, так и организационных, проблемы с состоянием охраны здоровья граждан сохраняются.

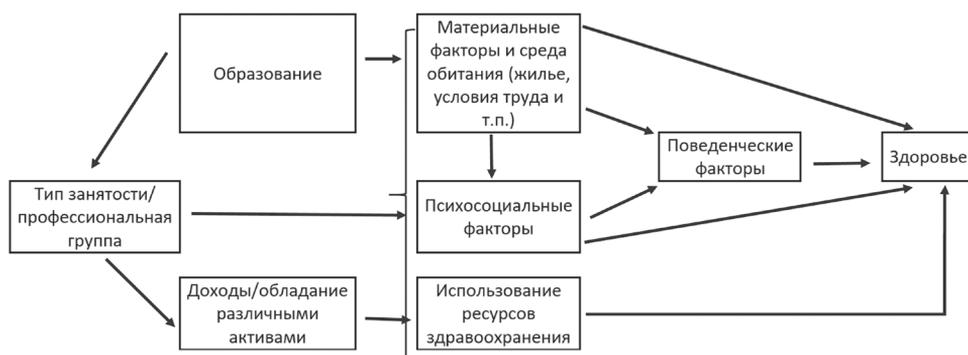


Рис. 1. Детерминанты здоровья

Для выявления зон стабильной работы и основных проблемных областей системы здравоохранения России, ведущих к неэффективности её функционирования, была использована методология Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), предусматривающая анализ системы здравоохранения по её четырём основным целям, а именно: улучшение здоровья населения страны; соответствие ожиданиям граждан; обеспечение финансовой защиты от затрат на лечение; эффективность. Среди проблем российского здравоохранения отмечены крайне низкое государственное финансирование, недостаточная проработанность финансово-экономических и управленческих механизмов, расхождение между заявленными целями и методами, используемыми для их достижения; недооценка комплекса факторов, влияющих на здоровье, слабое межведомственное и межсекторное взаимодействие в вопросах охраны здоровья населения. Это не способствует оптимальному развитию российского здравоохранения и требует принятия мер на уровне как законодательной, так и исполнительной власти.

Проанализирована действующая нормативная правовая база в сфере охраны здоровья населения и модернизации системы здравоохранения России. Систематизировано и проанализировано как федеральное, так и региональное законодательство в области здравоохранения. Выделены такие основные направления правового регулирования в области охраны здоровья как: надзорные законы, обеспечивающие безопасные условия жизни; законы, обеспечивающие профилактику заболеваний и здоровый образ жизни; права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь; ответственность за правонарушения в области охраны здоровья граждан; организация деятельности системы здравоохранения; регулирование профессиональной медицинской и фармацевтической деятельности; финансирование здравоохранения, налоги, таможенные пошлины и льготы; специальные законы по актуальным разделам медицины и конкретным заболеваниям. В ЭАИ также рассмотрены базовые нормативные акты Минздрава России и ФФОМС и показана их роль как составляющих нормативно-правовой базы российского здравоохранения.

Проведённый анализ позволил сформулировать неурегулированные вопросы в здравоохранении для формирования современной законодательной повестки дня. Большое внимание уделено оценке и систематизации основных нормативных актов международных организаций, прежде всего, ВОЗ, а также основных нормативных актов СНГ в области организации и финансирования здравоохранения, с целью оценки возможностей их использования для развития российского законодательства. Сделан вывод о необходимости чёткого разграничения полномочий, прав и обязанностей между различными субъектами охраны здоровья, прежде всего органами государственной власти и местного самоуправления, изменения роли граждан, обеспечение их полноправного участия в сохранении и восстановлении своего здоровья.

Для выработки рекомендаций систематизированы современные методологические подходы и практические механизмы, используемые в мировой практике в ходе совершенствования здравоохранения, которые рассмотрены в преломлении к российской действительности с точки зрения задачи расшивки выявленных проблемных моментов. Анализ мирового опыта и лучших мировых практик в области организации и обеспечения эффективного функционирования системы здравоохранения позволил выделить наиболее перспективные направления с точки зрения использования в российском контексте.

Выделен ряд базовых принципов, которые в современном обществе формируют основу систем здравоохранения и здравоохранительной политики. Особое внимание уделено разработке системы ключевых понятий, в том числе определения эффективности, результата и качества с целью разработки единой методологической основы для формирования целей, задач, структуры системы здравоохранения России.

Анализ финансово-экономических основ российской системы здравоохранения, в том числе механизмов её перспективного ресурсного обеспечения, проведён на основе разработки методических основ формирования механизмов мобилизации средств и их распределения между звеньями системы здравоохранения. Современные финансовые и управленческие инструменты, в том числе механизмы ГЧП, рассмотрены в более широком концептуальном поле формирования смешанной экономики в здравоохранении и роли различных секторов экономики в решении проблем охраны здоровья населения. Новые формы организации здравоохранения, включая телемедицину, программно-целевой подход, мониторинг и независимую оценку качества работы медицинских организаций, проанализированы с точки зрения их возможностей и ограничений. Показана важность различных уровней коммуникаций в системе здравоохранения для управленческой оптимизации и формирования устойчивых паттернов взаимодействия.

В ЭАИ включён глоссарий понятий, используемых в исследовании, в том числе применяемых на международном уровне.

В ЭАИ стояла задача рассмотрения возможностей совершенствования существующей системы, поэтому предлагаемые рекомендации направлены, прежде всего, на совершенствование действующего российского законодательства в области здравоохранения в интересах реализации права граждан на охрану здоровья. Вместе с тем, проведённый анализ показал необходимость формирования целостной **Концепции охраны здоровья** населения России. Это нужно сделать с учётом сложившейся на данный момент структуры и уровня заболеваемости, особенностей политической и экономической ситуации в стране, сформировавшихся управленческих и производственных связей (как горизонтальных, так и вертикальных), а также современных научных и технологических достижений («таргетная» терапия, комплексный подход к профилактике и лечению, «медицина, ориентированная на пациента», цифровые технологии и т. д.). Данная концепция должна создать научное обоснование для формирования законодательной базы, определив наиболее эффективные направления сохранения и укрепления здоровья граждан с учётом как сложившихся в настоящее время социальных, экономических, политических и технологических возможностей, так и перспективных путей развития систем здравоохранения, что позволит обеспечить социальное и экономическое развитие страны и её безопасность.

В основу развития здравоохранения и его законодательного регулирования необходимо заложить следующие положения:

1. Для обеспечения здоровья граждан нужны целенаправленные усилия государства, а качество здравоохранительной политики определяет состояние и успехи развития системы здравоохранения. Государство по-прежнему рассматривается как лидер в вопросе обеспечения здоровья населения.

2. Необходимо открыто включить в обсуждение социальную составляющую здравоохранения, прежде всего неравенства в состоянии здоровья и до-

ступе к системе здравоохранения, подчеркнуть важность подхода к охране здоровья, как целостной системе с учётом широкого спектра факторов здоровья, в рамках которого отрасль оказания медицинских услуг (система здравоохранения) является лишь частью. В условиях усиления социального неравенства система здравоохранения может выступить основой социального консенсуса и преодоления социальной разобщённости современного российского общества. Политические решения в системе здравоохранения должны приниматься на основе общественного договора на долгосрочной основе, а не носить спонтанный (вынужденный) характер с последующим обоснованием уже принятых решений.

Необходимо преодолеть узковедомственный подход, так как охрана здоровья требует межсекторных решений, не связанных напрямую с оказанием медицинской помощи. Главные из них: смягчение бедности и экономического неравенства, обеспечение доступности образования, адекватного жилья, занятости, улучшение условий труда, содействие выбору здорового образа жизни, наращиванию социального капитала.

В отчёте рекомендации сгруппированы по трём направлениям, политическом, законодательном и управленческом.

На политическом уровне – разработка концепции развития системы здравоохранения на основе методологии междисциплинарного подхода с учётом реалий текущей ситуации, ресурсного обеспечения и перспективного видения её целей и задач. Она должна быть основана на таких принципах как социальная солидарность; справедливость, основанная на потребности; системность и комплексность; субсидиарность; сочетание экономической эффективности и социальной справедливости; партнёрство и взаимная ответственность; доступность и качество медицинской помощи, основанные на доказательстве. Концепция должна содержать реальную оценку ситуации, сложившейся в отрасли, и на основе научного анализа предложить программу эффективных действий. Только так можно остановить истощение «запасов прочности» здравоохранения и понизить градус напряжения в обществе.

На законодательном уровне – кодификация законов о здоровье и его охране. Это предусматривает создание объединённого и упорядоченного свода всех законов, заменяющего все предшествующие законодательные нормы, содержащиеся в российском законодательстве и содержание положения о здоровье и здравоохранении в систематической и усовершенствованной форме. При этом кодификация – это не просто механическое объединение законов, она связана с их упорядочением, переоценкой существующего законодательства, что важно в настоящее время для российского законодательства об охране здоровья. Однако важное условие для успеха такого начинания – чёткий политический запрос, определяющий контуры модели здравоохранения.

Вместе с тем необходимо уточнение ряда положений действующего законодательства в направлении усиления системного подхода к здравоохранению, укреплению понятийного аппарата современного российского законодательства, обеспечивающих единство методологической базы закона, путём её дополнения новыми определениями. Прежде всего, ввести понятия системы здравоохранения, здравоохранительной услуги, усилить на уровне законодательства принцип бесплатности медицинской помощи. Например, ввести в пункт 3 ст. 29 Основ законодательства об охране здоровья граждан положение о том, что государственная система оказывает услуги бесплатно.

На уровне управления – усиление межведомственного и межсекторного взаимодействия. Прежде всего, путём создания реально работающего межведомственного органа, с включением в его состав представителей не только медицинской, но и широкой общественности. Одновременно необходимо соблюдение Председателем Правительства Российской Федерации, главами субъектов Федерации, главами муниципальных образований обязательной публичной отчётности за состояние охраны здоровья населения.

Целесообразно разработать межведомственные программы охраны здоровья населения с привлечением всех заинтересованных сторон при активном участии глав регионов и муниципальных образований. Предлагаются следующие актуальные программы: «Здоровье российских мужчин»; «Здоровое долголетие» для старшего поколения российских граждан; «Здоровье детей и подростков», «Здоровый образ жизни – это наш стиль». Это потребует объединения усилий не только Федерального Собрания, Минздрава России, но и других министерств и ведомств, крупных работодателей (ОАО «РЖД», «Сбербанк», «Газпром» и др.) и их объединений (РСПП, «Опора России», «Деловая Россия»), различных организаций в защиту детей и др. Их необходимо сформировать с указанием ресурсов и механизмов (в том числе мотивации и контроля), необходимых для достижения поставленных Президентом России целей по увеличению ОПЖ.

В *финансово-экономической* области необходим комплексный, пакетный подход, увязывающий вопросы повышения финансирования, механизмов реализации и обязательно направлений использования дополнительных средств. Он подразумевает, в том числе решение триединой задачи повышения государственных расходов на здравоохранение, запрета на оказание платных медицинских услуг в государственных медицинских учреждениях; ликвидации частных страховых компаний в системе ОМС, поскольку это единственный из федеральных внебюджетных фондов, который действует через страховые компании.

Для решения этих задач необходимо пересмотреть приоритеты бюджетной политики. В среднесрочной перспективе государственное финансирование здравоохранения должно быть увеличено с 3,6–3,7 % ВВП до среднего уровня стран Центральной и Восточной Европы (5–6 % ВВП), а в абсолютных цифрах – не менее 1300 долларов по паритету покупательной способности, обеспечив эффективное управление этими дополнительными ресурсами, что потребует ускоренного повышения квалификации руководителей здравоохранения всех уровней.

Необходимо чёткое разграничение деятельности государственных (муниципальных) учреждений и организаций частного сектора. Государственные медицинские организации должны оказывать медицинскую помощь бесплатно, в то время как частные, в соответствии с целью своей деятельности, за плату на основании договоров с частными и юридическими лицами. Необходимо освободиться от посредников в медицинском страховании, поскольку это с неизбежностью ведёт к удорожанию услуг, возможному расхождению интересов участников (частные посредники ещё должны обеспечить себе получение прибыли).

В условиях рыночной экономики представляется неизбежным взаимодействие государства с негосударственными как частными, так и некоммерческими организациями, действующими в сфере охраны здоровья населения.

В последнее время рост доли платных медицинских услуг практически свидетельствует о том, что государство устранилось из области контроля расходов граждан на медицинское обслуживание. Необходимо чётко определить позицию государства в сложившейся смешанной экономике и принять меры для обеспечения его лидирующей роли в системе здравоохранения. В этой связи возможно:

- укрепление роли государства в формировании цен на платные медицинские услуги. Возможный вариант – ценообразование по примеру ЖНВЛП;
- введение лимита трат семейного бюджета на оказание медицинских услуг (по примеру ЖКХ) – на уровне не более 15 % бюджета домохозяйства, или предусмотреть специальные выплаты;
- увеличение лимита налоговых вычетов при оказании медицинских услуг, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- развитие государственно-частного партнёрства в оказании медицинской помощи населению, на основе понимания ограниченности решаемых им задач как вспомогательного механизма привлечения инвестиций в здравоохранение, в том числе регулирование практики организации платных коек при реализации проектов ГЧП;
- льготное кредитование (по примеру ипотеки для молодых) инвестиционных проектов в здравоохранении и льготное налогообложение медицинских услуг как в частном, так и бюджетном секторах;
- полная отчётность негосударственных медицинских организаций и включение их в общую информационную базу с целью более рационального распределения медицинских организаций и врачебного персонала, независимо от принадлежности;
- возможно введение элементов софинансирования оказания медицинской помощи государством с учётом уровня дохода граждан. Однако такие соплатежи целесообразно устанавливать для медицинской помощи, основанной на принципиально новых медицинских технологиях, не входящих в существующие гарантии бесплатной медицинской помощи.

Для укрепления кадрового обеспечения здравоохранения, развития человеческого потенциала отрасли предлагается:

- реформирование системы медицинского и дополнительного профессионального образования и порядка определения и подтверждения квалификационного уровня, реализации масштабных федеральных государственных программ повышения квалификации врачей, в первую очередь участковой службы;
- внедрение системы аккредитации специалистов с набором требований к специалисту (знаний, навыков, компетенций), позволяющие осуществлять трудовую деятельность и отражать траекторию его дальнейшего профессионального роста и развития;
- развитие общественных медицинских организаций, сформированных по территориальному и профессиональному принципам, создание вертикальных профильных медицинских интеграционных систем;
- введение юридической ответственности учредителей медицинских организаций (а не врачей и медперсонала) за дефекты оказания медицинской помощи, связанные с необеспечением условий оказания медицинской помощи вследствие недостатка необходимых помещений, транспорта, расходных материалов, оборудования, лекарств и др.;

– обязательность обучения определённых законодательством контингентов работников (полицейские, пожарные, учителя, стюардессы, проводницы вагонов и др.) навыкам оказания первой доврачебной помощи с выдачей соответствующих сертификатов;

– решение многоплановой задачи обеспечения достойной оплаты за труд, стимулирования ответственной и качественной работы и обеспечения притока кадров на территории с нехваткой специалистов путём введения стимулирующих надбавок к зарплате в зависимости от потребности в медицинских кадрах, а не от средней зарплаты по региону; жёстких ограничений по уровню заработной платы руководителей медицинских организаций и органов здравоохранения; обязательности предоставления повышенных социальных гарантий для отдельных категорий врачей, прежде всего, работающих в сельской местности, в соответствии с региональными потребностями.

Важную область законодательства в сфере здравоохранения представляет собой *регулирование взаимоотношений* между органами различных уровней власти и местного самоуправления, с одной стороны, и государством и обществом в лице граждан и общественных организаций, с другой. Необходимо обеспечить участие граждан в решении вопросов здравоохранения на своей территории. Современное российское законодательство достаточно обеспечивает личные права граждан при получении медицинской помощи, однако их права как членов общества необходимо усилить. Для укрепления общественного контроля предлагается:

– введение обязательной общественной экспертизы при принятии решения о реализации крупных проектов на той или иной территории. Такую экспертизу может проводить Общественная палата при Президенте России и общественные палаты территорий. Для этого необходимо в ст. 2 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате» внести соответствующие дополнения;

– усиление работы по повышению грамотности населения в вопросах прав граждан в системе здравоохранения.

В самой системе здравоохранения необходима концентрация усилий на следующих направлениях:

– *эффективная организация работы первичного звена* здравоохранения. Для этого необходимо ликвидировать дефицит медицинских кадров (разработать и внедрить механизмы закрепления кадров), создать условия для достойной оплаты их труда и повышения квалификации; укрепить участковую службу для повышения уровня доступности и качества первичной медико-санитарной помощи; восстановить фельдшерские пункты и врачебные амбулатории в сельской местности. Возможна разработка специальной целевой программы по повышению эффективности работы первичного звена здравоохранения и доступности медицинской помощи на селе, или усиление соответствующих разделов ГП «Развитие здравоохранения»;

– реализация комплекса взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание *интегрированной системы инновационной медицины и здравоохранения*, на основе единых приоритетов, координации инновационной деятельности, общих принципов внедрения результатов исследований в практическое здравоохранение. Необходимо интегрировать медицинские научные исследования, инновационную клиническую деятельность и высокотехнологичную медицинскую помощь, что обеспечит включение результатов инновационных разработок

в практическое здравоохранение, в том числе в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Особую роль в этом процессе должна сыграть Национальная технологическая инициатива и развитие ориентированных на человека программ, таких как Хелснет, Нейронет, Фуднет, направленных на ускорение трансляции научных разработок в здравоохранение. Внедрение дистанционных методов диагностики и слежения за пациентом позволит перевести на иной качественный уровень предоставление услуг, в особенности для людей с ограниченными возможностями и проживающих в удалённых и труднодоступных территориях. Создание при федеральной поддержке самодостаточных региональных (федеральных) медицинских кластеров в составе крупных госпиталей, НИИ и вузов с централизацией высокотехнологической и специализированной медицинской помощи, диагностической и консультативной амбулаторной помощи, снимет ненужные потоки больных в мегаполисы и повысит доступность медицинской помощи.

**Совершенствование законодательного регулирования
в целях повышения доступности для населения собственного жилья,
включая развитие механизмов ипотечного кредитования,
строительных сберегательных касс, долевого строительства,
жилищно-строительных кооперативов**

Руководитель исследования: Полтерович В. М., д-р эконом. наук, заместитель директора МШЭ МГУ, профессор кафедры общей экономической теории МШЭ МГУ, руководитель научного направления ЦЭМИ РАН, академик РАН.

Цель исследования: настоящая работа представляет собой комплексное аналитическое исследование путей повышения доступности жилья для населения России, включающее разработку рекомендаций по совершенствованию законодательства, направленного на формирование и эффективное функционирование институтов, обеспечивающих аккумуляцию сбережений населения для приобретения жилья и государственную поддержку приобретения жилья гражданами с низкими и средними доходами.

Ключевые результаты исследования.

Таблица 1

**Ипотека в России 2014–2016.
Данные о выдаче ипотечных кредитов в Российской Федерации**

	2014	2015	2016	Изменение к 2015 году, %	Изменение к 2014 году, %
Количество кредитов, ед.	923945	608173	759869	24,94	-17,76
Объём выдачи, млн руб.	1576680	998088	1296164	29,86	-17,79
Средневзвешенная ставка, %	12,37	13,44	12,62	-6,10	2,02
Средняя сумма кредита, млн руб.	1,706	1,64	1,705	3,94	-0,04
Средневзвешенный срок, мес.	178,1	174,1	182	4,54	2,19

Источник: ЦБ РФ за одиннадцать месяцев года на 1 декабря 2014 года: <http://www.metrium.ru/news/detail/metrium-grupp-itogi-2016-goda-na-rynke-ipoteki/>

Сопоставление различных форм коллективных жилищных сбережений, проведённое в настоящем проекте, показало, что их наиболее эффективной формой в российских условиях является строительно-сберегательная касса (ССК). Определёнными преимуществами обладают также жилищные накопительные счета (ЖНС). Банки, аккумулирующие такие счета, могут иметь разрешение на более широкий круг операций, получать за их счёт прибыль и благодаря этому не допускать возникновения очередей на получение кредита вкладчиками, выполнившими план накоплений. ССК доказали свою эффективность в Чехии, Словакии, Казахстане, а в России уже имеется позитивный опыт функциониро-

вания ЖНС в Башкортостане, Ростовской области и Краснодарском крае. Поэтому целесообразно развивать оба эти ссудно-сберегательные институты и создать возможности участия в этих институтах для достаточно широкого круга граждан. При этом премии вкладчикам, предусмотренные алгоритмами и ССК, и ЖНС, целесообразно формировать за счёт как федерального, так и региональных бюджетов – в тех регионах, где имеются такие возможности. Дополнительным источником могут служить бюджеты корпораций, заинтересованных в помощи своим сотрудникам в приобретении жилья. Создание корпоративных программ такой помощи, совмещённых с региональными программами на основе ссудно-сберегательных институтов, является перспективным направлением привлечения квалифицированной рабочей силы в регионы.

Эффективность ряда программ региональных правительств, предусматривающих предоставление субсидий отдельным категориям населения, может быть повышена путём преобразования их в специальные ссудно-сберегательные программы. В частности, очередникам и обманутым дольщикам может быть обеспечено ускоренное получение жилья при условии накопления определённой суммы для частичной оплаты его стоимости. Это позволит добиться уменьшения числа «очередников» и дольщиков, а также сокращения издержек их дотирования.

Весьма перспективно создание в рамках ССП специальной программы для военнослужащих.

Очень важно совмещать функционирование ССП с организацией строительства относительно дешёвого жилья, которое могло бы предлагаться их участникам.

Реализация программы, описанной в проекте, требует значительного времени и серьёзной работы по формированию и совершенствованию законодательной базы.

Основные направления такого совершенствования должны включать: более жёсткое регулирование деятельности ССК; более узкую специализацию ССК; более высокую бюджетную премию на стройсбережения на этапе становления ССК и её индексацию; несколько разных видов контроля над менеджментом ССК и начислением премии; более жёсткий контроль над целевым использованием вкладчиками премии и кредита; фиксирование заранее схемы обслуживания кредита и плана по накоплению сбережений; информирование вкладчиков об отсутствии точной даты выдачи займа. Контроль деятельности ССК должен осуществлять Банк России.

В законе нужно предусмотреть достаточный относительный размер премии на стройсбережения; на федеральном уровне он должен достигать 30 % от ежегодного депозита. Кроме того, должна быть предусмотрена возможность её ежегодной индексации по определённой формуле.

Наряду с премией из федерального бюджета должна быть предусмотрена возможность выплаты премии из региональных бюджетов по согласованию федерального и региональных правительств.

Расходами на выплату премии можно управлять, постепенно уменьшая её относительный размер и коэффициент индексации по мере роста доходов населения и улучшения условий рыночного кредитования. Это в свою очередь позволит сбалансировать приток вкладчиков, отбирая граждан с невысокими доходами, которые готовы регулярными накоплениями «зарабатывать» право на премию и льготный кредит.

В законе целесообразно ввести понятие «друг вкладчиков»: это вкладчик, выполнивший все обязательства по накоплению в течение всего срока, предусмотренного тарифным планом. Друг вкладчиков имеет право на получение всей накопленной суммы, включая сумму премии, и расходования её на любые цели – не обязательно на покупку жилья. Наличие друзей вкладчиков повышает устойчивость накопительной программы (ССИ), так как в период накопления их средства используются для выдачи кредитов другим вкладчикам.

Вместе с тем, размер премии не должен порождать слишком большое число друзей вкладчиков (как это имело место, например, в Чехии), так как в этом случае эффективность премии снижается. Повышение премии сверх стандартного (установленного законом) уровня возможно лишь для ограниченного контингента вкладчиков, например, для очередников, военнослужащих или молодых семей.

Кредит, выдаваемый по льготной ставке, предусмотренной тарифным планом, должен быть целевым и тратиться исключительно для приобретения жилья.

Поскольку ССК – специализированная банковская организация, выполняющая общественно важные функции и жёстко контролируемая, целесообразно предусмотреть для неё пониженные нормы обязательного резервирования. Одновременно следует рекомендовать ССК создавать собственный резервный фонд за счёт прибыли. Следует рассмотреть целесообразность введения аналогичных правил для ЖНС.

В закон должно быть включено положение о том, что стройсберкассы не могут и не должны брать на себя обязательство выплатить договорную сумму к конкретной дате. Кроме того, необходимо потребовать, чтобы каждый вкладчик перед заключением контракта был проинформирован об отсутствии такого обязательства со стороны стройсберкассы.

Следует включить в закон требование, что каждая ССК обязана разработать методику определения очередности (и другие правила, влияющие на выдачу кредитов) и утвердить её в Банке России.

Вопрос устойчивости является одним из ключевых в работе ссудно-сберегательных программ. В случае неправильного выбора параметров программы вкладчики или банк несут издержки: вкладчики ССК вынуждены стоять в очереди, ожидая выдачи кредита; банк, аккумулирующий ЖНС, вынужден привлекать собственные средства или даже внешние займы для погашения долгов. Нестабильное поведение может привести к бегству вкладчиков, большим банковским издержкам и убыточности программ. Проверка параметров на устойчивость важна для всех участников программы: банка, вкладчиков, государства, а также контрольных органов, которым нужна информация о качестве ссудно-сберегательной программы и о возможной угрозе кризиса.

Для контроля устойчивости ССП при их формировании и экспертизе целесообразно использовать описанную в отчёте математическую модель.

Как показывает опыт функционирования ССП, в долгосрочном периоде бюджетные расходы на поддержку вкладчиков должны снижаться. По мере увеличения благосостояния, уменьшения дифференциации доходов, роста склонности к сбережению, укрепления законности и уменьшения ссудного процента и банковской маржи премии на сбережения теряют смысл для всё большей части населения, которая переключается на рыночные формы ипотеки.

В связи с этим, а также для увеличения эффективности ССП целесообразно рекомендовать использование в рамках ЖНС и ССК линеек (систем) тарифных планов со специально подобранными параметрами. Тем самым может быть обеспечена относительная экономия суммы премий на стройсбережения, сокращение срока накопления для относительно более состоятельных вкладчиков и за счёт этого – увеличение числа вкладчиков при повышении удовлетворённости каждого вкладчика и прибыли обслуживающего банка (в случае спецсчетов). Основы методологии разработки линеек описаны в отчёте.

В принципе следует приветствовать решение об отказе от долевого строительства и переходе на проектное финансирование при строительстве жилья. Однако возможны промежуточные формы, которые могут оказаться более эффективными в процессе такого постепенного перехода. Одна из таких форм предложена в проекте.

Приведённые рекомендации не противоречат наметившейся в самые последние годы тенденции становления рынка ипотечных ценных бумаг. Россия оказалась в уникальной ситуации, когда востребованы ипотечные институты, функционировавшие в других странах на разных этапах их развития. Впрочем, это вызвано не только ошибками в формировании ипотечных институтов, совершёнными в 1990-е годы, но и сильной дифференциацией российского населения по уровню доходов, а также высокой региональной дифференциацией.

Тема развития рынка ипотечных ценных бумаг в России и совершенствования соответствующего законодательства нуждается в самостоятельном исследовании. Среди других тем, связанных с обеспечением российского населения жильём и заслуживающих тщательной разработки, следует отметить совершенствование работы АИЖК, формирование федеральных целевых программ (таких как программа «Жилище») и создание государственной системы арендного жилья для менее состоятельных граждан.

Совершенствование законодательного обеспечения и форм государственной поддержки устойчивого развития сельских территорий на федеральном и региональном уровнях

Руководитель исследования: Шагайда Н. И., д-р эконом. наук, директор Центра агропродовольственной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Цель исследования: разработка направлений совершенствования законодательства и механизмов государственной поддержки в области устойчивого развития сельских территорий.

Ключевые результаты исследования. Последнее двадцатилетие развитию сельских территорий уделялось мало внимания, накопился целый ряд вызовов, самым главным из которых стала депопуляция села и снижение уровня и качества жизни сельского населения. Задачи интенсивного наращивания социально-экономического потенциала сельских территорий, повышения качества сельской жизни, разработки механизмов и практических мер для улучшения социальных условий на селе, включая демографический аспект, развитие человеческого капитала, оживление рынка труда, требуют безотлагательного решения. Реализация Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года определяют направления совершенствования политики в данной области, но в них отсутствует описание механизмов, комплексно решающих поставленные задачи, а достижение заявленных индикаторов не всегда подкреплено реальным финансированием. Перманентность сохранения проблем развития сельских территорий указывает на несовершенство законодательных норм, которые должны были бы обеспечить их развитие. Очевидно, что унифицированные нормы не всегда адекватны ситуации, складывающейся на сельских территориях. В связи с этим остаётся актуальной задачей выявление направлений совершенствования законодательства и механизмов государственной поддержки устойчивого развития сельских территорий.

Политика сельского развития в течение многих десятилетий пыталась обосновать необходимость выделения бюджетных средств на социальную сферу села и направления их расходования. Такая политика не могла обеспечить устойчивое развитие сельских территорий, так как не была направлена на их саморазвитие с использованием имеющегося человеческого и ресурсного потенциала. Результаты данного исследования показывают, что основной упор должен быть сделан на обеспечение развития сельской экономики с использованием внутренних ресурсов муниципальных образований. При этом главной задачей государства становится устранение барьеров развития, при которых сельские жители обеспечивают финансирование развития в основном за счёт своих доходов, выплачиваемых налогов и отчислений в социальные фонды. Только при соблюдении этих условий развитие сельских территорий будет действительно устойчивым.

Отдельными показателями устойчивого развития сельских территорий являются (рис. 1–4):

«+»	«-»
Продолжительность жизни на селе увеличивается большими темпами, чем в городе	Численность сельского населения имеет тенденцию к снижению, люди продолжают уезжать из села.
На одного трудоспособного жителя приходится больше детей, чем в городе	На одного трудоспособного жителя приходится больше пенсионеров, чем в городе
Для села (в отл. от города) менее значимы болезни: инфекционные, органов пищеварения	Роль внешних причин смерти у мужчин выше, чем в городе
Сокращается разрыв между продолжительностью жизни мужчин и женщин	Смертность на селе выше, чем в городе

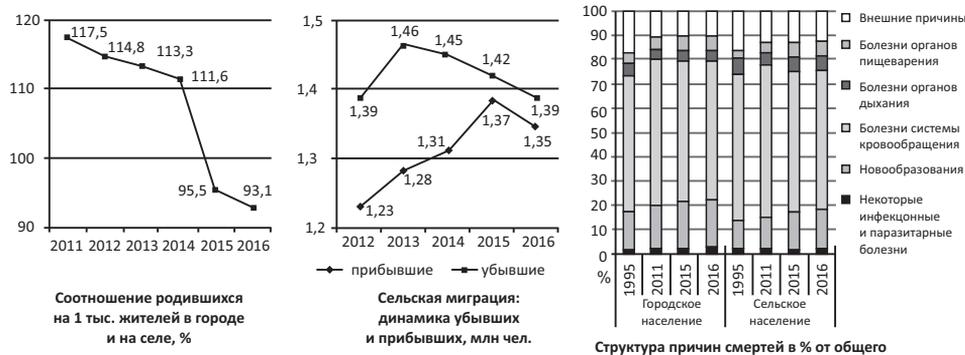


Рис. 1. Демографические тенденции

Основными направлениями совершенствования законодательства и механизмов государственной поддержки устойчивого развития сельских территорий по мнению авторов являются:

1. Принятие федерального закона «О развитии сельских территорий» и включение в Стратегию устойчивого развития сельских территорий декларации о признании права на развитие всех сельских муниципалитетов России.

- на селе произошла диверсификация занятости: 78% трудоспособных занято вне с/х;
- безработных – 8%; ухудшение среды для предпринимателей (доходы падают);
- реальные располагаемые доходы (скорректированные на инфляцию) падают, но медленнее, чем в городе

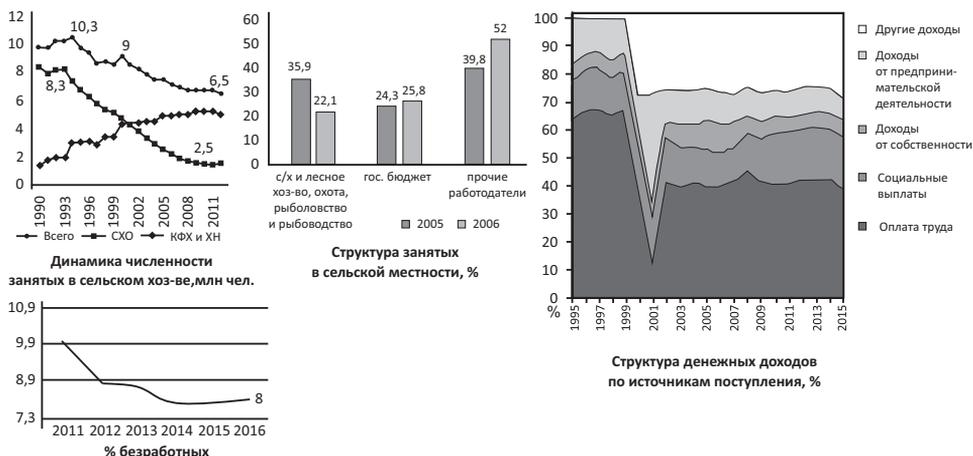
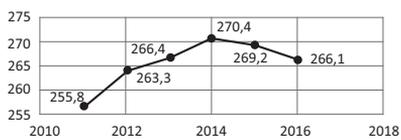
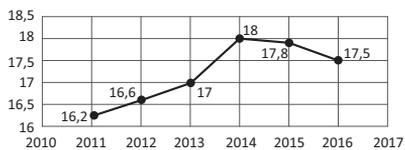


Рис. 2. Сельская занятость и доходы



Число предприятий розничной торговли в сельской местности, тыс. ед.



Число предприятий общественного питания в сельской местности, тыс. ед.

- протяженность автодорог общего пользования 2016/2011 увеличилась на 1,6% (571,5 тыс. км);
- развитие сети Интернет на селе активнее города: в 2016 г. доступ к сети – 63,6%.

«+»	2016/2011 – снижение
Койки на одну больницу: со 115 до 155	Больницы: с 1295 до 1006
Амбул.-поликлин. учреждений: с 2989 до 4890	ФАП: с 35043 до 34042
Спортивные сооружения: со 107,2 тыс. до 110,8 тыс. (в основном – открытые)	Станции скорой помощи: с 1101 до 946 (-14%)
Розничная торговля: до 2014 г. – рост	Дошкольные образ. организации: до 17 тыс. (на 12 % меньше)
Предприятия бытового облс.: на 4,8% больше	Школы + филиалы: с 32,8 тыс. до 29,2 тыс. (-11%)
Водосеть: на 8,3%	43% водопроводных сетей нуждаются в замене (показатель не падает 6 лет)
Газификация: 58,7% домов (+8,3%)	Обеспеченность культурно-досуговыми учреждениями

Рис. 3. Тенденции изменений жилищных условий и инфраструктуры на селе

Всем сельским муниципалитетам страны и их жителям должна быть предоставлена возможность:

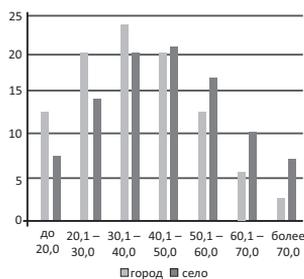
- пользоваться благами современной технологии и экономического прогресса;
- иметь равные с горожанами возможности для участия в прогрессе и пользования общественными услугами;
- повышать уровень жизни и получать гарантированный набор услуг в зависимости от численности населения;
- муниципалитеты с низкими доходами должны получать помощь, необходимую для повышения доходов и доступа к технологиям.

Рацион питания приближается к городскому, но:

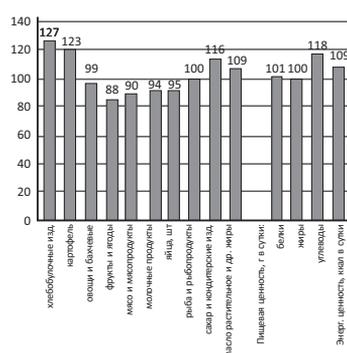
- в структуре потребления больше хлеба, картофеля и сахара;
- % расходов на питание выше городского уровня (худший экономический доступ);
- выше % уязвимых семей (больше 70% в структуре расходов – питание)



Доля потребительских расходов на продукты питания, %



Распределение домашних хозяйств по удельному весу расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах, 2016, %



Отношение потребления на селе и в городе

Рис. 4. Экономическая и физическая доступность продовольствия в сельской местности

2. Расширение полномочий сельских муниципалитетов за счёт дополнения их следующими функциями:

- реализация стратегии и программ устойчивого развития сельских территорий (по действующим документам за муниципалитетами такая функция не закреплена);

- разработка и осуществление проектов развития сельских территорий. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает разработку муниципалитетом стратегического плана развития территории, однако разработка этого документа не является обязательной. Необходимо сделать его обязательным для всех сельских муниципалитетов, в связи с этим внести изменения в статью 39, заменив необязательную норму разработки стратегии на императивную;

- распоряжение бюджетными средствами, выделяемыми на осуществление Госпрограммы развития сельского хозяйства. Целесообразно выделять средства на мероприятия по развитию малого бизнеса и социальной инфраструктуры, улучшению жилищных условий на уровне субъекта Федерации и делить их не по конкретным получателям, а по муниципалитетам с предоставлением им права отбора получателей и распределения средств между ними;

- координация деятельности малых форм хозяйствования на своей территории;

- создание муниципальных финансовых структур (фонды поддержки сельского развития, муниципальные сберкассы и т. д.). По аналогии с другими странами предоставить муниципалитетам право инициировать создание сберегательных касс, осуществляющих свою деятельность на территории муниципалитета и использующие накопленные средства для кредитования населения и малого бизнеса данного муниципалитета;

- расширение прав и обязанностей муниципалитетов по сбору статистической информации. Осуществление Стратегии и ФЦП «Устойчивого развития сельских территорий» должно опираться на показатели, объективно характеризующие состояние сельского развития. Для этого целесообразно разработать перечень статистических показателей УРСТ и наделить муниципалитеты полномочиями по их сбору. При этом может быть использован опыт земской статистики, существовавшей в России до 1917 года и достаточно полно описывавшей состояние сельского хозяйства, местной промышленности, торговли, сельской инфраструктуры и т. д.;

- расширение полномочий по распоряжению землёй, передача муниципалитетам неразграниченных между Российской Федерацией и субъектами Федерации земель. Все земельные участки в государственной собственности на территории сельских муниципалитетов, не закреплённые в собственность Российской Федерации или субъекта Федерации, целесообразно передать в собственность сельских муниципалитетов. Доходы от аренды, продажи участка или права его застройки земельных участков в муниципальной собственности зачислять в доход муниципалитета. Налоги и платежи за землю станут основной статьёй дохода муниципалитета. Продажа права застройки должна заменить формально бесплатный, а по факту – коррупционный механизм изменения категории земли;

- наделение сельских муниципалитетов правом пользования сельскими лесами, выделив площади муниципальных лесов и законодательно определив правила пользования ими, так как современная система лесного хозяйства

не справляется с организацией поддержания их в надлежащем состоянии и использовании для сельского развития.

3. Выделение в стратегии развития экономики страны в качестве одной из приоритетных целей развитие сельской экономики. Законодательно определить понятие «Сельская экономика» и организовать мониторинг её развития. В России по традиции сельская экономика отождествляется с сельским хозяйством, что не соответствует действительности.

4. Формирование бюджетов сельских муниципалитетов преимущественно за счёт собственных средств, поступающих от налоговых и неналоговых отчислений граждан и организаций, работающих на территории муниципалитета. Наиболее существенное влияние на развитие сельских территорий может оказать предложение по увеличению доли сельских поселений в налоге на доходы физических лиц (с 2 до 4–20 %) и в едином сельскохозяйственном налоге (с 30 до 100 %).

5. Оценка деятельности органов управления сельскими муниципалитетами на основе показателей устойчивого развития сельской экономики и социальной сферы. Для этого необходимо внести изменения в Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» в части выделения сельского населения (сельской местности) в показателях оценки эффективности региональных органов исполнительной власти.

Реализация данной меры позволит:

- дать объективную оценку эффективности управления развитием сельских территорий на региональном уровне;
- создать мотивационный механизм, стимулирующий региональные органы исполнительной власти к повышению эффективности деятельности, направленной на обеспечение устойчивого развития сельских территорий;
- повысить общественную значимость сельских территорий в национальном масштабе.

**Разработка предложений по законодательному закреплению
института этнологической экспертизы в Российской Федерации
с целью гарантирования прав и защиты интересов коренных
малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
при промышленном освоении территорий в регионах их проживания
и ведения традиционного образа жизни**

Руководитель исследования: *Мартынова М. Ю., д-р ист. наук, директор Института этнологии и антропологии Российской академии наук, профессор.*

Цель исследования: данное экспертно-аналитическое исследование проведено в целях выработки научно обоснованных рекомендаций для исполнения пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям 31 октября 2016 года от 4 декабря 2016 года № Пр-2338 о подготовке предложений по нормативному закреплению процедуры этнологической экспертизы.

Ключевые результаты исследования. Надлежащее нормативное регулирование процедуры этнологической экспертизы на всей территории Российской Федерации действительно является необходимой мерой при принятии управленческих решений в целях недопущения их негативного влияния на межнациональные отношения, исключения случаев нанесения невосполнимого урона этнокультурному наследию и традиционному образу жизни.

Необходимость решения проблема минимизации конфликтного потенциала тех управленческих и проектных решений, которые затрагивают этнокультурные интересы граждан, связанные с сохранением материального и нематериального наследия народов России, уже давно назрела. Однако не имелось чётких представлений о возможностях практического использования процедуры этнологической экспертизы в системе правового регулирования на всей территории страны, насколько этнологическая экспертиза применима в разных регионах и как её внедрение отразится на межнациональных отношениях и реализации государственной национальной политики в Российской Федерации. В данном исследовании предложена концепция нормативного закрепления процедуры этнологической экспертизы в Российской Федерации с учётом разнообразия регионов и необходимостью преодоления названных трудностей.

Понятие этнологической экспертизы определено Федеральным законом от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В системе государственного и местного управления экспертные процедуры применяются в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах. Положение об этнологической экспертизе закреплено Законом Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 № 537-IV № 820-З «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)».

До настоящего времени этнологическая экспертиза применяется в редких случаях, носит региональный характер, ориентирована только на отдельные группы населения (коренные малочисленные народы), что не соответствует об-

щественным запросам, требованиям повышения эффективности государственной национальной политики в Российской Федерации, приоритетам и целям, определённым в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, Основах государственной культурной политики, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808, Основах государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённых распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 2403-р, Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 года, основным мероприятиям Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532.

Совершенствование законодательства об этнологической экспертизе с целью гарантирования прав и защиты интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при промышленном освоении территорий в регионах их проживания и ведения традиционного образа жизни должно помочь расширить возможности внедрения института этнологической экспертизы при реализации хозяйственных, промышленных, культурно-образовательных и иных проектов, если такие проекты затрагивают этнокультурные интересы граждан, связанные с сохранением материального и нематериального наследия народов России.

Как и в случае с реализацией прав коренных малочисленных народов, общей целью совершенствования законодательства об этнологической экспертизе (далее – ЭЭ) в отношении гарантирования культурных прав всех граждан Российской Федерации является создание правовых и правоприменительных условий для сохранения и развития культуры, языков, материального и нематериального наследия.

Однако практикуемые частные подходы, выполняемые до сего дня под маркой «этнологическая экспертиза» и иных экспертных исследований, ориентированы на защиту интересов граждан по национальному/этническому принципу. В результате, как правило, возникает коллизия, связанная с дискриминацией прочего, соседнего населения, имеющего иную этническую принадлежность. Нередки ситуации, при которых люди, ведущие один и тот же образ жизни, что и представители коренных малочисленных народов, практикующие те же виды труда, не получают государственных гарантий, помощи и защиты своей традиционной культуры только на том основании, что не обладают статусом коренных малочисленных народов, либо не относятся к так называемым титульным группам. Очевидно, что при защите культурной самобытности, внимание государства должны быть обращено не столько на личности, сколько на конкретные ситуации, в которых оказывается традиционная культура. Будет ли культурная самобытность того или иного региона или местности сталкиваться с угрозой разрушения и исчезновения из-за внедряемого проекта – это и должна выявлять этнологическая экспертиза.

Согласно разработанным предложениям, этнологическая экспертиза – ЭЭ, в целях недопущения дискриминации лиц различных национальностей, осуществляется не напрямую в отношении граждан и сообществ, а в отноше-

нии элементов культуры, языка и местных общественных интересов в культурной сфере. Однако все элементы культуры защитить невозможно, и этого зачастую не требуется самим населением. Поэтому на основе исследований и общественного консенсуса необходимо установить (нормативно закрепить) перечень конкретных объектов этнокультурного наследия, в отношении которых будут осуществляться процедуры ЭЭ и соответствующие сберегающие мероприятия, если в ходе экспертизы будет выявлена угроза разрушения этих объектов. Предлагается сформировать и в дальнейшем обновлять реестр объектов этнокультурного наследия (федерального и регионального уровня).

Предложено под объектами этнокультурного наследия рассматривать объекты определенного свойства – объекты культуры, непосредственно связанные с народной этнографической культурой, включая её профессиональные образцы. Это объекты культуры, относящиеся не только к отдельной национальности или этнической группе, но к общей культурной среде страны, региона, местности. Такой подход гарантирует от общественных разногласий и острых дебатов по поводу того, интересы какой национальности или группы могут быть удовлетворены в большей или меньшей степени при реализации процедуры ЭЭ. Этнокультурные объекты должны подлежать сбережению вне зависимости от их «титульной», этнической и иной принадлежности. Также предусмотрено, что в формировании реестра объектов этнокультурного наследия участвуют общественные представители, в т. ч. представители национально-культурных автономий.

Соответственно, законодательство о ЭЭ должно предусматривать право всех граждан Российской Федерации, сообществ, любых действующих на её территории организаций быть инициаторами проведения этнологической экспертизы и право участия в процедурах ЭЭ. Предполагается, что на основе результатов ЭЭ заинтересованным сторонам предоставляется возможность делать осознанный и научно обоснованный выбор в вопросах модернизации и сохранения культуры и традиций.

Согласно предложениям нормативного закрепления ЭЭ, её применение не предусматривается как «тотальное» для оценки всех видов деятельности, затрагивающих этнокультурные интересы граждан и сообществ. Предлагается сделать ЭЭ обязательной к применению в ряде случаев, если не предусмотрены другие законодательные и нормативные механизмы обеспечения и защиты этнокультурных интересов граждан и сообществ. В обязательном порядке предлагается осуществлять ЭЭ в случаях, если намечаются или осуществляются определённые, установленные отдельным перечнем хозяйственные и иные проекты.

Предполагает также, что для всех регионов Российской Федерации результаты ЭЭ в отношении обеспечения культурных прав имеют информационный и рекомендательный характер, но при этом эти результаты должны быть общедоступными и являться неотъемлемой частью документов, на основании которых принимается ответственное решение о внедрении или продолжении реализации оцениваемых проектов. Предлагается не наделять результаты ЭЭ правом вето, что снизит вероятность коррупционной составляющей её применения. Вместе с тем предусматривается, что результаты ЭЭ могут быть основанием для судебных решений.

В разработанной концепции дано определение понятия объектов этнокультурного наследия народов Российской Федерации – это объекты материального и нематериального культурного наследия, а также их сочетание, включая природные объекты и культурные ландшафты, составляющие важную и неотъемлемую часть истории и культуры многонационального народа Российской Феде-

рации, являющиеся основой единого культурного пространства, традиционных ценностей и национального развития России, самобытности её регионов, местностей и групп населения. Объекты этнокультурного наследия подразделяются по видам, как имеющие отношение к языкам и их вариантам, традиционной хозяйственной деятельности, народным промыслам и ремеслам, народному художественному творчеству, народным праздникам, народному зодчеству.

Разработаны принципы формирования реестров объектов этнокультурного наследия. В обязательном порядке формируется федеральный реестр; формирование региональных и местных реестров регулируется в пределах соответствующей компетенции; федеральный реестр включает объекты, которые могут находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности; реестры формируются в рамках текущей деятельности органов исполнительной власти и в рамках федеральных, региональных и ведомственных целевых программ; федеральный реестр утверждается нормативным актом об объектах этнокультурного наследия народов Российской Федерации; региональный и местный реестры утверждаются нормативными актами об объектах этнокультурного наследия народов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Определены сфера действия и объекты этнологической экспертизы. Основой для сохранения объектов этнокультурного наследия является проведение этнологической экспертизы намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, затрагивающей такие объекты. Под намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельностью понимается любая деятельность, включая ее прекращение, которая может затрагивать объекты этнокультурного наследия и потенциально способна нанести этим объектам вред. Установлены требования к проектной документации намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, которая может затрагивать объекты этнокультурного наследия.

В результате проведения экспертно-аналитического исследования также определены виды деятельности, подлежащие этнологической экспертизе:

- 1) проекты по регулированию миграции, регулированию занятости;
- 2) проекты мониторинга и регулирования межнациональных отношений;
- 3) проекты законов и нормативных актов;
- 4) проекты по сохранению и развитию этнокультурного наследия, самобытности; памятники, памятные места; культовые и религиозные объекты;
- 5) разработка программ развития (экономического, культурного, социального);
- 6) проекты в сфере реализации образовательных услуг, поддержки и развития языков.

Определено, что в обязательном порядке этнологической экспертизе подлежат намечаемые или осуществляемые в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации:

- 1) проекты границ, изменения границ мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования, включая проекты, связанные с реализацией государственной программы «Дальневосточный гектар»;

- 2) проекты изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах мест традиционного проживания и традици-

онной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования, включая проекты, связанные с реализацией государственной программы «Дальневосточный гектар» (требуется уточнение порядка, установленного гражданским и земельным законодательством об изъятии земельных участков);

3) проекты пользования природными ресурсами, сельскохозяйственные проекты, развития туризма в пределах, либо на смежных территориях мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования, осуществляемые гражданами и юридическими лицами в целях предпринимательской деятельности (не требуется поправка в законодательство);

4) проекты прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов, дорог, промышленной добычи природных ресурсов, промышленного строительства и реконструкции, создание сопутствующей социальной инфраструктуры в пределах, либо на смежных территориях мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования;

5) проекты схем охраны водных, лесных, земельных и других природных ресурсов в пределах, либо на смежных территориях мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования;

6) проекты схем расселения, занятости, решения в области миграционной политики и демографии (в т. ч. нормативных решений о попечительстве и усыновлении) в пределах, либо на смежных территориях мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования;

7) проекты реализации государственных гарантий природопользования (в т. ч. закрепление родовых охотничьих и иных промысловых участков), экономической деятельности (в т. ч. коммерческой и предпринимательской деятельности), социального обеспечения, образования (в т. ч. организация кочевых общеобразовательных школ и кочевых детских дошкольных учреждений, организации и оснащения школ-интернатов для сезонного проживания детей лиц, занимающихся традиционными видами хозяйственной деятельности), сохранения и развития родных языков и самобытной культуры в пределах мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования; проекты нормативных решений об оформлении персональных документов о ведении кочевого или полукочевого и др. видов традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности; проекты социального и культурного развития коренных малочисленных народов;

8) проекты договоров и соглашений о назначении компенсаций за ущерб исконной среде обитания в пределах мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, территорий традиционного природопользования.

Таким образом, в нормативном закреплении этнологической экспертизы может быть реализован эффективный и гибкий механизм государственного регулирования, направленный на сохранение накопленных российским обществом культурных и духовных ценностей, исторической преемственности, исторической памяти и духовной связи поколений, поддержку и укрепление единства культурного пространства страны, учёт культурных интересов и потребностей всех граждан Российской Федерации.

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Совершенствование законодательного регулирования использования Лесного фонда России с целью повышения эффективности его включения в хозяйственный оборот (предложения к разработке поправок в Лесной кодекс Российской Федерации)

Руководитель исследования: *Шпаковский Ю. Г., д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.*

Цель экспертно-аналитического исследования: совершенствование лесного законодательства в части повышения инвестиционной привлекательности лесов, как особого объекта, тесно связанного с землёй и определяющего режим использования земель, на которых они произрастают, совершенствования системы государственного управления лесами и лесным хозяйством, повышения эффективности пожарной безопасности в лесах, а также обеспечения многоцелевого использования лесов (в том числе для ведения северного оленеводства).

Ключевые результаты исследования. Современное состояние лесного законодательства не обеспечивает в должной мере организацию устойчивого и эффективного управления лесами, являющимися возобновляемыми природными ресурсами, которые используются в лесопромышленной индустрии и удовлетворяют экономические потребности общества. С другой стороны, леса как компонент природы, окружающей среды выполняют важнейшие средообразующие и средозащитные функции.

Несмотря на качественные изменения в лесном законодательстве, произошедшие за последние шесть лет, требуется его дальнейшее совершенствование, особенно в части лесопромышленной индустрии, повышения инвестиционной привлекательности лесов, поддержки лесоперерабатывающих производств, совершенствования пожарной безопасности в лесах и т. д. Всё это свидетельствует об особой актуальности данного исследования.

1. Проведён анализ лесного законодательства Российской Федерации и практики его применения (выявление коллизий и пробелов действующего законодательства и оценка его эффективности; обобщение практики применения лесного законодательства; анализ инвестиционной привлекательности лесов и вовлечения лесов в хозяйственный оборот).

2. Исследованы вопросы совершенствования системы государственного управления лесами и лесным хозяйством (проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений и развития лесного комплекса; правовые меры повышения эффективности пожарной безопасности в лесах; правовые меры повышения инвестиционной привлекательности использования лесов с целью увеличения доходов бюджета Российской Федерации от эксплуатации лесных ресурсов, поддержки лесоперерабатывающих производств; совершенствование контроля и надзора в сфере

лесного хозяйства; совершенствование государственной лесной политики в части использования лесов для ведения северного оленеводства; правовые меры реализации Парижского соглашения по климату от 22 апреля 2016 года).

3. Обоснованы предложения по совершенствованию лесного законодательства с проектом изменений в Лесной кодекс Российской Федерации.

4. Проведён анализ современного состояния имеющихся теоретических разработок, материалов парламентских слушаний и «круглых столов» в области правового обеспечения использования, воспроизводства и охраны лесов в Российской Федерации.

5. Проведён анализ судебной практики по делам, возникающим из лесных отношений.

6. Исследован зарубежный опыт правового регулирования лесных отношений и подготовлены рекомендации по его применению в Российском лесном законодательстве.

7. Проведена оценка и систематизация проблем правового регулирования использования лесов в Российской Федерации, в том числе практики применения лесного законодательства.

Проблематика. Эффективное управление лесными ресурсами – это необходимый инструмент, с помощью которого государство может и должно проводить прозрачную, эффективную, открытую для участия общества и поддающуюся контролю политику, ведущую к устойчивому развитию и восприимчивую к потребностям населения, и может рассматриваться как национальный стратегический приоритет Российской Федерации.

Однако в экономическом плане лесной сектор нашей страны крайне неэффективен. На протяжении многих десятилетий использование наших лесных богатств носило в основном экстенсивный характер. Капитальные вложения в лесную промышленность и лесное хозяйство всегда были недостаточными. Это отрицательно сказывалось на развитии эффективных технологий в лесопромышленном производстве, обеспечивающих глубокую переработку древесного сырья.

Для зарубежных инвесторов лесной комплекс России остаётся наименее привлекательным сегментом отечественной промышленности.

Поэтому вопрос поиска баланса между рациональным использованием, защитой и охраной лесов имеет исключительную важность для успешного устойчивого развития и должен занимать центральное место в политике нашего самого многолесного в мире государства.

Всё это предопределяет необходимость создания чёткого правового механизма регулирования использования Лесного фонда России с целью повышения эффективности его включения в хозяйственный оборот, учитывающего в максимальной степени как физико-географические особенности и закономерности существования лесов в окружающей среде, так и социальные и экономические факторы конкретных территорий.

Такой механизм должен предусматривать научно-обоснованную и юридически чётко определённую систему условий лесопользования и мер защиты и охраны лесов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, и быть направлен на решение задач устойчивого социально-экономического развития страны.

Результаты и выводы. Проведённый в рамках настоящего экспертно-аналитического исследования анализ позволил выявить следующие проблемные аспекты правового регулирования лесных отношений.

Во-первых, практика показала, что правовое регулирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, их использования требует своего развития. В этой связи формирование устойчивых рыночных отношений в данной сфере лесных отношений требует системного подхода. При этом перспективным представляется рассмотрение возможности предоставления государственным учреждениям более широких возможностей по переработке как древесины, так и других лесных ресурсов, заготовленных при осуществлении мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов (наиболее удачным полагаем развитие участия государственных автономных учреждений), в том числе, с возможностью такого распределения прибыли от деятельности таких учреждений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и самими учреждениями (внебюджетные доходы), которое позволило бы стимулировать в итоге не только повышение качества осуществления мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, но и развитию конкуренции за счёт «плавного» вовлечения коммерческих организаций.

Основными сдерживающими факторами для перехода к интенсивной модели ведения лесного хозяйства являются отсутствие каких-либо гарантий на сохранение за арендатором экономических вложений в реализацию модели, в проведение необходимых лесохозяйственных мероприятий; а также отсутствие инфраструктуры.

Во-вторых, государственная лесная политика является основой для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих лесные и смежные отношения. Государственная лесная политика основывается на системе лесного и иного законодательства, исходит из принципов и положений Конституции Российской Федерации и воплощается в нормах законов, подзаконных нормативных правовых актах, документах стратегического планирования. Причём с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» комплекс вопросов, связанных с государственной лесной политикой, нуждается в уточнении.

Показано, что основными целевыми ориентирами формирования целостной, эффективной и экономически оправданной государственной лесной политики являются:

- обеспечение устойчивого и комплексного управления лесами, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала;
- удовлетворение потребностей внутреннего и внешнего рынка в высококачественной и конкурентоспособной лесной продукции отечественного производства;
- снижение доли импортируемой продукции на внутреннем рынке (импортозамещение) как в лесоперерабатывающей технике, так и в конечной продукции;
- повышение вклада лесного комплекса в социально-экономическое развитие регионов страны за счёт создания лесных кластеров и выпуска продукции высокого передела, обеспечения занятости, организации комфортного жилья;
- обеспечение экологической безопасности и стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и услугах леса, создание целой лесной рекреационной отрасли, экологических поселений, туристических продуктов нового уровня.

В-третьих, положения современной государственной лесной политики, включая область лесных отношений и развития лесного комплекса, должны стать основой для совершенствования лесного и смежного законодательства, обеспечивающего решение общесистемных проблем, сдерживающих экономический рост лесопромышленного производства и эффективное использование лесов, их восстановление, защиту и охрану. К ним, в частности, относятся: снижение ресурсного и экологического потенциала лесов в результате длительного применения экстенсивной модели лесопользования, ориентированной на постоянное вовлечение в рубку новых лесных массивов; недостаточная точность оценки лесоресурсного потенциала страны и регионов, недостаточный объём лесохозяйственных и лесовосстановительных мероприятий, обусловленный низким техническим уровнем информационного, мониторингового, технического оснащения.

В-четвёртых, выделены основные факторы, обусловившие появление системных проблем в развитии лесного комплекса, регулирования и управления в области лесных и смежных отношений.

В-пятых, показано, что экономические аспекты лесопользования, развития лесного комплекса сдерживаются рядом негативных факторов, таких как слабая поддержка со стороны государства инновационной деятельности в лесном хозяйстве; недостаточное количество отечественных мощностей по глубокой переработке древесины; отсутствие законодательно установленных экономических механизмов и стимулов для рационального, эффективного лесопользования и лесовосстановления и др.

В-шестых, в целях совершенствования государственной лесной политики, а также правового регулирования лесных отношений следует расширить и конкретизировать цели и принципы, предусмотренные в ЛК РФ, выделив следующие цели и принципы:

а) в экономической сфере – выделение лесных кластеров как основы организации лесопользования, ответственность лесопользователей за нарушение стандартов, норм, правил, стимулирование эффективного управления лесным сектором экономики; создание системы сертификатов качества в лесопользовании;

б) в экологической сфере – сохранение и восстановление лесов как единой экологической системы, основы национальной безопасности страны, обеспечение биоразнообразия, мест обитания животного мира, сохранение биосферной роли лесов, использование и расширение потенциала использования леса как рекреационной отрасли;

в) в социальной сфере – обеспечение устойчивого социально-экономического развития лесных территорий.

В-седьмых, выделены приоритетные направления развития лесного законодательства: повышение правового статуса лесов как особого объекта, тесно связанного с землёй и определяющего режим использования земель, на которых они произрастают; совершенствование системы государственного управления лесами и лесным хозяйством; определение форм собственности на городские леса; создание организационно-правовых условий для эффективной борьбы с нелегальными рубками и другими лесонарушениями на основе системы учёта и контроля заготовленной, приобретённой и переработанной древесины; защита от лесных пожаров и др.

В-восьмых, обоснованы приоритетные направления инновационного развития лесного хозяйства:

- разработка методов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов и лесопатологического мониторинга;
- разработка методов долгосрочного прогнозирования динамики лесов и причин, их обуславливающих;
- разработка экологически безопасных систем ведения лесного хозяйства и лесопользования, лесоводственно-экологических требований к технологическим процессам и техническим средствам, современных технологий и технических средств охраны, защиты и воспроизводства лесов и лесоразведения и др.

В-девятых, проведён анализ проблем, препятствующих повышению инвестиционной привлекательности лесов, а также вовлечению их в хозяйственный оборот. Показано, что основными сдерживающими факторами для перехода к интенсивной модели ведения лесного хозяйства являются отсутствие каких-либо гарантий на сохранение за арендатором экономических вложений в реализацию модели, в проведение необходимых лесохозяйственных мероприятий; а также отсутствие инфраструктуры.

В этом случае для активизации инвестиционного развития лесного хозяйства необходимо в Основах государственной лесной политики предусмотреть: создание федеральных и региональных программ технологического развития, ориентированных на поддержку лесного хозяйства; поддержку малых предприятий, любых форм собственности занятых инновационной деятельностью путём привлечения институтов развития.

Кроме того, повышение эффективности государственного управления в области лесных отношений требует чётко разграничить компетенцию федеральных и региональных органов.

Чёткая регламентация и нормативное закрепление направлений государственной лесной политики требует уточнения основных понятий и определений.

В-десятых, в целях эффективного предотвращения лесных пожаров и борьбы с ними обоснованы предложения дальнейшего совершенствования законодательных и управленческих механизмов.

Принятый на сегодняшний день организационно-правовой механизм тушения лесных пожаров входит в противоречие с существующим механизмом предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Предполагается, что функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров должны возлагаться на координационные органы РСЧС. Это позволит снять все проблемные вопросы взаимодействия МЧС России с Минприроды России и Рослесхозом, в том числе оперативный обмен информацией в области охраны лесов от пожаров. Кроме того, в рамках РСЧС оперативно могут быть привлечены силы и средства не только МЧС России, но и других федеральных органов исполнительной власти (Минобороны России, МВД России и др.).

В рамках экспертно-аналитического исследования подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов».

Законопроект направлен на решение некоторых аспектов проблемы совершенствования лесного законодательства.

1. В Лесном кодексе Российской Федерации предлагается ввести статью, закрепляющую основные понятия и определения: лес, использование леса, охрана лесов, защита лесов, воспроизводство лесов, лесоустройство. В отличие от других новых кодифицированных нормативных актов Российской Федерации в Лесном кодексе отсутствует статья, посвящённая понятийному аппарату.

2. Предполагается уточнить функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров. Деятельность федерального штаба по координации деятельности по тушению лесных пожаров, а также соответствующих штабов в федеральных округах должна координироваться Правительственной комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

3. Законопроект также направлен на совершенствование государственного управления полномочий в области лесных отношений в части уточнения вопросов осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им Российской Федерацией полномочий, а также некоторых вопросов права собственности на древесину, заготовленную при осуществлении мероприятий по охране, защите и воспроизводстве лесов, особенно заготовленной при санитарных рубках и др.

**Совершенствование законодательного регулирования
охраны окружающей среды и обеспечения экологической
безопасности при пользовании недрами (предложения
к разработке законопроекта с поправками
к Федеральному закону «О недрах»)**

Руководитель исследования: *Агафонов В. Б., канд. юрид. наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.*

Цель экспертно-аналитического исследования.

Цель исследования состояла в подготовке комплексных предложений по внесению изменений в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» в части совершенствования понятийного аппарата, установления эколого-правового режима предоставления и использования участков недр, содержащих техногенные месторождения полезных ископаемых, а также участков недр, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации, совершенствования эколого-информационного обеспечения сферы недропользования, правового регулирования возмещения вреда, причинённого окружающей среде в процессе пользования недрами, а также возмещения накопленного экологического вреда в результате прошлой хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами.

Ключевые результаты исследования. В результате выполнения экспертно-аналитического исследования:

1. Проведена терминологическая проработка, в том числе на основе анализа положительного зарубежного законодательного опыта.

2. Проведено исследование практики применения нормативных правовых и инструктивно-методических документов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, а также проведена экспертная проработка возможности введения упрощённого порядка предоставления права пользования недрами (в зависимости от площади, глубины, вида извлекаемых запасов полезных ископаемых, за исключением сланцевого газа), а также целесообразности введения дополнительных эколого-правовых ограничений при пользовании недрами в Арктической зоне России.

3. Разработаны комплексные предложения по совершенствованию законодательства о недрах.

4. Проведён анализ зарубежного опыта правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

5. Проведён анализ судебной практики (актов судов, в которых разрешаются споры, связанные с реализацией положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами).

6. Проведён анализ современного состояния имеющихся теоретических разработок, материалов парламентских слушаний и «круглых столов» в обла-

сти правового обеспечения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

Разработанные по итогам проведённого исследования предложения отражают следующие выводы и рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы, сформулированные в Отчёте.

Унификация с понятийным аппаратом Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в том числе с такими базовыми понятиями, как «охрана окружающей среды», «обеспечение экологической безопасности», «воспроизводство природных ресурсов», «рациональное использование», «охрана природных ресурсов» и др.

Отходы добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств требуют их определения как одной из составляющих «государственного фонда недр», в связи с чем предложено внести изменения в часть 1 статьи 2 Закона в части отнесения указанных отходов к государственному фонду недр.

Также обоснована необходимость закрепления возможности предоставления в пользование участков недр, содержащих отходы добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, для добычи полезных ископаемых из таких отходов, в связи с чем предложено внести изменения в пункт 1 части 1 статьи 2.3 в части уточнения определения участков недр местного значения, в пункт 3 статьи 6 в части уточнения возможности добычи полезных ископаемых из указанных отходов, в пункт 4 статьи 10.1 и абзац 2 пункта 6 статьи 10.1 в части закрепления основания возникновения права пользования участком недр, в том числе содержащим отходы добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии.

Авторами предложено уточнить формулировку части 2 статьи 8 Закона Российской Федерации «О недрах», согласно которой «пользование недрами на территориях населённых пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде».

Кроме того, предложено внести изменения в пункт 9 части 1 статьи 12 Закона в части конкретизации порядка установления состава условий выполнения требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране окружающей среды, а также в пункт 3 части 3 статьи 16 Закона в части закрепления за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации возможностей представлять в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальные органы предложения по составу мероприятий в области обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности.

С целью совершенствования законодательства в сфере предупреждения (снижения интенсивности) образования техногенных залежей предложено внести изменения в пункт 4 части 1 статьи 22 Закона Российской Федерации «О недрах» путём установления порядка использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств в целях добычи из них полезных ископаемых.

Для обеспечения достоверности данных об отходах добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств предложено внести изменения в пункт 5 части 2 статьи 22 в части включения в обязанности пользователя недр представление достоверных данных об отходах добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, содержащихся в них полезных ископаемых, а также в пункт 6 части 1 статьи 23 в части закрепления достоверного учёта отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, содержащихся в них полезных ископаемых как одного из основных требований по рациональному использованию и охране недр.

В целях регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами предложено внести уточнения обязанности пользователя недр.

Для обеспечения сохранности отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, содержащихся в них полезных ископаемых, образованных в результате освоения участка недр, предоставленного пользователю недр, предложено дополнить часть 2 статьи 22 обязанностью пользователя недр обеспечить сохранность отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, содержащихся в них полезных ископаемых, образованных в результате освоения участка недр, предоставленного пользователю недр, в случае их неиспользования таким пользователем недр.

В целях установления особенностей использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств предложено дополнить статьёй 23.4, устанавливающей запрет на использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств в случае, если пользователь недр внёс плату за их размещение, а также внести изменения в пункт 2 статьи 2 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части установления регулирования отношений, связанных с обращением с отходами добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств в Законе Российской Федерации «О недрах», кроме того, дополнить пункт 1 статьи 16 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» новым абзацем, устанавливающим особенности внесения платы за размещение отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, образовавшихся в результате освоения участка недр.

Согласно статье 26 Закона Российской Федерации «О недрах» консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, осуществляется за счёт средств пользователей недр, однако до настоящего времени в Российской Федерации не разработана нормативно-правовая база, гарантирующая финансирование выполнения обязательств по необходимому объёму ликвидационных работ, в связи с чем имеют место случаи, когда пользователи недр не исполняют своих обязательств, фактически устранившись от ликвидационных работ на завершающих этапах отработки месторождения.

В целях обеспечения интересов государства в сфере рационального недропользования и экологической реабилитации окружающей среды обоснована целесообразность внедрения экономических механизмов, гарантирующих выполнение пользователями недр ликвидационных обязательств по окончании

отработки месторождения путём дополнения закона статьёй 26.1. «Финансирование ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых».

В целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации предложено:

- сформировать специальный режим участков недр Арктической зоны как самостоятельного вида участков недр (путём дополнения Закона Российской Федерации «О недрах» статьёй 2.4 «Участки недр Арктической зоны Российской Федерации»);

- ввести упрощённый порядок предоставления права пользования недрами в Арктической зоне России (за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Арктической зоны Российской Федерации) путём внесения изменений в статьи 3, 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах»;

- создать благоприятный инвестиционный климат для недропользователей в Арктической зоне посредством использования механизмов государственно-частного партнёрства, инвестиционных контрактов, механизма соглашений о разделе продукции путём внесения дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»;

- ужесточить предъявляемые к пользователям недр требования по охране и рациональному использованию недр, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктической зоне путём включения требований в области охраны окружающей среды и экологической безопасности в условия пользования недрами, установленных статьёй 12 Закона Российской Федерации «О недрах» и внесения дополнений в статью 46 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Анализ эффективности действующего правового механизма возмещения вреда, нанесённого окружающей среде

Руководитель исследования: *Жаворонкова Н. Г., д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.*

Цель исследования: разработка предложений по повышению эффективности действующего правового механизма возмещения вреда, нанесённого окружающей среде.

Ключевые результаты исследования. Актуальность работы обусловлена несовершенством действующей системы нормативного правового регулирования возмещения вреда, причинённого окружающей среде. До настоящего времени не сформировано единого методологического подхода к пониманию правовой природы, сущности и специфики данного вреда, унифицированного подхода к его измерению и оценке, отсутствует законодательное закрепление понятия «экологический ущерб» и его соотношение с понятием «экологический вред», а также понятием прошлого (накопленного) экологического ущерба, отсутствует единый порядок, в котором бы определялись общие начала и условия возмещения вреда, причинённого окружающей среде и имуществу граждан в результате экологического правонарушения. Существующие таксы и методики возмещения вреда также требуют актуализации с учётом правоприменительной и судебной-арбитражной практики.

Проблематика темы исследования обусловлена тем, что институт возмещения вреда, причинённого окружающей среде, является одним из важнейших правовых механизмов действующего экологического законодательства по реализации установленных природоохранных требований. Особая роль и значение института возмещения экологического вреда заключается в том, что он выступает как комплексный правовой институт, включающий в себя гражданско-правовую форму возмещения экологического вреда (имущественная ответственность и страхование) и административную форму – платежи за негативное воздействие на окружающую среду.

При этом реально взыскиваемый ущерб от количества совершённых и совершаемых экологических правонарушений составляет наименьший процент, тогда как большая часть ущерба, убытков, причинённых экологическим правонарушением окружающей среде, остаётся невозмещённой. Во многом данная ситуация обусловлена наличием пробелов действующего законодательства. Общий порядок возмещения вреда, причинённого окружающей среде, установлен статьями 77–79 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, вместе с тем применение вышеназванных норм сопряжено с рядом проблем, к основным из которых следует отнести отсутствие законодательного закрепления понятия «экологический ущерб» и его соотношения с понятием «экологический вред», а также понятием прошлого (накопленного) экологического ущерба, единого порядка, в котором бы определялись общие начала и условия возмещения вреда, причинённого окружающей среде и имуществу граждан в результате экологического правонарушения, в свою очередь, действующие

методики существенно устарели и не в полной мере учитывают новые требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду.

В результате выполнения ЭАИ:

1. Проведён анализ понятийного аппарата в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, а именно:

- дана общая характеристика понятийного аппарата в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде;

- проведён анализ понятийного аппарата в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, содержащегося в экологическом законодательстве;

- выявлены особенности понятийного аппарата возмещения вреда, причинённого отдельным компонентам окружающей среды, содержащегося в отраслевом законодательстве по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

Результатом анализа понятийного аппарата в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, является формирование единообразного подхода к пониманию сущности и специфики отношений в области возмещения экологического вреда, а также унификация терминологии, используемой в нормативных правовых и инструктивно-методических актах.

2. Проведён анализ эффективности действующего законодательства в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, в том числе ликвидации накопленного экологического ущерба, а именно:

- проведён анализ действующего законодательства Российской Федерации в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, выявление коллизий и пробелов, оценка эффективности;

- изучена и обобщена практика применения законодательства в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде в Российской Федерации;

- выявлена специфика правового регулирования ликвидации накопленного экологического ущерба;

- выявлены проблемы и коллизии, снижающие эффективность применения законодательства в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде.

Изучение действующего законодательства в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, в том числе ликвидации накопленного экологического ущерба, а также практики его применения позволило выявить существующие пробелы и коллизии правового регулирования данных отношений с целью подготовки обоснованных предложений по реформированию действующего законодательства.

3. Проведён анализ судебной практики в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде, а именно:

- дана общая характеристика судебной практики по делам, возникающим из отношений в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде в Российской Федерации;

- проведён анализ судебной практики в сфере возмещения вреда, причинённого отдельным компонентам окружающей среды;

- сформулированы обобщающие выводы анализа судебной практики в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде.

4. Проведён анализ современного состояния имеющихся теоретических разработок, материалов парламентских слушаний и «круглых столов» в сфере

правового регулирования возмещения вреда, причинённого окружающей среде, а именно:

- анализ теоретических разработок в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде;
- анализ материалов парламентских слушаний в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде;
- анализ материалов «круглых столов» в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде.

5. Проведён анализ зарубежного опыта правового регулирования возмещения вреда, причинённого окружающей среде, а именно:

- исследовано понятие и дана общая характеристика правового регулирования отношений в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде в зарубежных странах;
- выявлены особенности правового регулирования возмещения вреда, причинённого окружающей среде, в зарубежных странах.

6. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере возмещения вреда, причинённого окружающей среде. Подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде».

В целях повышения эффективности правового механизма возмещения вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, обоснованы предложения по внесению изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения понятийного аппарата и порядка возмещения такого вреда, предусматривающего приоритетное применение натуральной формы возмещения.

Для устранения имеющихся коллизий и пробелов понятийно-терминологического аппарата в сфере возмещения вреда окружающей среде предложено внести изменения в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части уточнения редакции содержащихся в ней следующих понятий, а также дополнения указанной статьи новыми терминами и определениями.

В предлагаемой новой редакции понятия «вред окружающей среде» даётся открытый перечень видов негативного воздействия, а также уточняются последствия такого воздействия. Одновременно предложено дополнительно включить в ст. 1 Закона следующие понятия, использованные для определения понятия «вред окружающей среде»: «деградация естественных экологических систем», «истощение природных ресурсов», что будет способствовать наиболее точной оценке выявленного вреда окружающей среде и её отдельным компонентам.

Включение в ст. 1 Закона нового понятия «возмещение вреда окружающей среде в натуральной форме» необходимо для формирования единообразной правоприменительной, в том числе судебной практики, при её применении.

Законопроектом уточняются основные требования к порядку и формам возмещения вреда окружающей среде, предусмотренные в гл. XIV Закона «Об охране окружающей среды».

В их числе в ст. 77 Закона предусматривается натуральная форма возмещения вреда окружающей среде посредством рекультивации, других восстано-

вительных мероприятий, проведение которых осуществляется на основании проекта (п. 3).

Порядок подготовки, согласования, проведения и приёмки работ по рекультивации земель и земельных участков, восстановления нарушенного состояния окружающей среды в соответствии с проектами рекультивации земель и земельных участков и (или) проектами восстановления нарушенного состояния окружающей среды предлагается утвердить отдельным постановлением Правительства Российской Федерации.

В ст. 78 законопроекта предлагается включить отсылочные нормы на подзаконные нормативные правовые акты в части правового регулирования проведения восстановительных работ, а также учёта затрат по устранению вреда.

В частности, согласно новой редакции ст. 78 определение размера вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, предлагается осуществлять по результатам оценки восстановительных работ, проводимой уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Предлагаемые редакции ст. 77, 78 Закона «Об охране окружающей среды» потребуют приведения в соответствии с ними соответствующих статей природоресурсного законодательства, предусматривающих возмещение вреда отдельным компонентам окружающей среды. В связи с этим в природоресурсном законодательстве предложено установить отсылочные нормы, согласно которым вред, причинённый соответствующим компонентам окружающей среды, возмещается в порядке, установленном законодательством в области охраны окружающей среды.

Также ст. 79 законопроекта приведена в новой редакции, в соответствии с которой предложено установление факта причинения здоровью граждан вреда, связанного с негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, осуществлять с учётом медико-биологических и экологических особенностей формирования, накопления такого вреда и форм его проявления, исходя из необходимости защиты прав и законных интересов граждан. Определение объёма и размера возмещения вреда, причинённого здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, должно осуществляться в соответствии с гражданским законодательством.

С учётом позиции Пленума Верховного Суда от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде» о возможности органов местного самоуправления предъявлять иски о возмещении вреда, причинённого окружающей среде, обоснованы предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части дополнения полномочий органов местного самоуправления полномочиями по организации мероприятий по охране окружающей среды, а также в статью 7 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», дополнив пунктом 5, согласно которому органы местного самоуправления муниципального района, городского округа вправе предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде, причинённого в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Задачи законодательного обеспечения механизмов саморегулирования в сфере природопользования

Руководитель исследования: *Романова О. А., канд. юрид. наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина.*

Цель исследования: недостаточная эффективность действующего российского законодательства в сфере природопользования и существующие проблемы правоприменительной практики в данной области обуславливают необходимость поиска путей дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов и объектов. Целью исследования явилось выработка предложений по выстраиванию модели законодательного обеспечения саморегулирования в сфере природопользования.

Ключевые результаты исследования. Проведённое комплексное исследование позволило выявить проблемы внедрения механизмов саморегулирования в сфере природопользования и определить направления дальнейшего его развития.

Важнейшим фактором, ограничивающим передачу контрольно-надзорных функций в сфере природопользования, является установленная российским законодательством государственная, преимущественно федеральная собственность на все природные ресурсы за некоторым исключением¹, что является юридическим выражением особой публичной значимости природных ресурсов и что уже само по себе ограничивает потенциальную возможность перераспределения государственных полномочий негосударственным субъектам. Соответственно, природные ресурсы и объекты изъяты или ограничены в обороте и могут предоставляться различным субъектам только в пользование. При этом ограниченность самих природных ресурсов требует участия государства в упорядочении процессов их перераспределения независимо от того, изъяты эти ресурсы из оборота или нет.

Обязательным формам саморегулирования юридически препятствует и действующая в большинстве случаев аукционно-договорная система предоставления природных ресурсов в пользование, не предъявляющая в большинстве случаев каких-либо требований к претендентам на природопользование и связывающая субъектов природопользования взаимными правами и обязанностями, имеющими договорный характер. Последнее изменение лесного законодательства, произошедшее в конце 2017 года, в результате которого изменился порядок предоставления лесных участков для заготовки древесины с открытого аукциона на открытый конкурс, безусловно, расширяют возможности саморегулирования в сфере заготовки древесины, но принципиально ситуацию в сфере лесопользования пока не меняют.

¹ Только пруды и обводнённые карьеры могут находиться в муниципальной и частной собственности при условии их расположения на соответствующих земельных участках – ст. 6 Водного кодекса Российской Федерации.

К факторам, существенно сдерживающим развитие саморегулирования в сфере природопользования, несомненно, следует отнести весьма невысокий уровень эколого-правового сознания российского общества в целом и субъектов предпринимательских отношений, в частности.

Материалы правоохранительной практики в сфере природопользования свидетельствует, что основными правонарушителями природоресурсного законодательства являются, в первую очередь, сами природопользователи, поэтому в настоящее время передача каких-либо контрольно-надзорных полномочий на уровень саморегулируемых организаций предпринимателей-природопользователей представляется преждевременной. Кроме того, по сведениям Росреестра, к наиболее типичным и распространённым нарушениям в деятельности зарегистрированных СРО, в отношении которых Росреестр осуществляет надзор за их деятельностью, относятся нарушения обязательных требований к СРО при осуществлении контроля за деятельностью своих членов. В целом проведённое исследование показало, что в настоящее время в России не сложились правовые и материальные предпосылки внедрения обязательных форм и моделей саморегулирования в сфере природопользования.

Что касается добровольного саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности, связанных с природопользованием, то оно соответствующими субъектами может осуществляться в рамках действующего законодательства, однако массового развития создание СРО субъектами, осуществляющими природопользование, до настоящего не получило ни в одном из видов природопользования.

Саморегулирование предпринимательской деятельности в сфере природопользования в России существует и развивается, но не в форме деятельности саморегулируемых организаций, созданных в соответствии с федеральным законом № 315, а в форме некоммерческих объединений бизнес-субъектов, созданных и действующих в соответствии с Федеральным законом № 7 «О некоммерческих организациях», в сфере охоты – в соответствии с отраслевым законом. Очевидно нежелание бизнес-сообществ брать на себя дополнительные обязанности и обязательства, отличающие СРО от обычных некоммерческих организаций, в том числе по формированию компенсационного фонда, распределению ответственности, организации контроля за действиями членов СРО и др., при отсутствии необходимости и явных потенциальных выгод от вступления в СРО.

Основная цель предпринимательской деятельности – получение прибыли, поэтому все действия предпринимателей направлены, прежде всего, на достижение этой цели и минимизацию своих расходов. При этом добросовестное природопользование само по себе связано с ограничениями деятельности и существенными дополнительными расходами на проведение природоохранных и восстановительных мероприятий.

Саморегулирование предпринимательской деятельности пока что является для России достаточно новым институтом рыночной экономики. Развитие саморегулирования предполагает переход на принципиально новый этап взаимодействия государства и бизнес-субъектов и выработку наиболее эффективного механизма работы рынка путём формирования новых гражданско-правовых институтов, деятельность которых с точки зрения публичных интересов должна быть направлена на повышение ответственности и добросовестности бизнеса. Поэтому саморегулирование как один из элементов сформировавшие-

гося гражданского общества предполагает наличие определённого сформировавшегося социально ответственного менталитета субъектов саморегулирования, который в российском обществе находится только в процессе своего становления. Особенно это касается сферы использования и охраны природных ресурсов, являющихся общенациональным достоянием.

В настоящее время в открытом доступе отсутствуют какие-либо материалы и данные, свидетельствующие об очевидной эффективности деятельности саморегулируемых организаций с точки зрения обеспечения публичных интересов, что уже отмечается специалистами, тем более нет никаких данных, свидетельствующих о положительном воздействии деятельности саморегулируемых организаций на повышение эффективности природопользования. Поэтому на данном этапе в целях дальнейшего развития саморегулирования в сфере природопользования представляется целесообразным организовать мониторинг деятельности существующих объединений бизнес-субъектов в различных отраслях природопользования, регулярный обмен опытом и координацию их деятельности между собой и уполномоченными органами власти для последующей выработки оптимальной модели саморегулирования в каждой сфере природопользования и распределения полномочий с учётом наработанного опыта и полученных результатов.

Такой подход не исключает возможности развития саморегулирования в сфере природопользования и в других формах, не предусмотренных законодательством о саморегулируемых организациях. Представляется, что особенности каждого вида природопользования, обусловленные естественными свойствами соответствующего природного объекта, дают возможность создавать формы саморегулирования в своей сфере, основанные не на однородности вида деятельности, а на специфике каждого вида природопользования, но такие вопросы требуют дальнейшего изучения, широкого обсуждения профессиональным и научным сообществами и тщательной проработки.

В настоящее время наиболее перспективными в силу доказанной эффективности для обеспечения устойчивого природопользования представляется развитие форм саморегулирования с участием независимых экспертов и аудиторов в виде добровольной сертификации, маркировки, проведения экологического аудита, поскольку эти механизмы непосредственно связаны с рынком сбыта, существенно повышают конкурентоспособность продукции на рынке, обязательны для выхода на внешний рынок, поэтому являются привлекательными для субъектов бизнеса.

Немаловажное значение для обеспечения устойчивого и рационального природопользования и дальнейшего развития саморегулирования в сфере природопользования имеет и уровень экологического правосознания и экологической культуры, который в нашем государстве ещё, мягко говоря, невысок. Поэтому государству и обществу необходимо принимать меры по воспитанию у граждан Российской Федерации ответственного экологического поведения путём развития экологического образования, пропаганды экологической культуры, формирования эколого-ориентированной модели потребления.

Правовое обеспечение разработки системы экологической информации в России (экспертно-аналитическая проработка проекта федерального закона «об экологической информации»)

Руководитель исследования: *Синятуллина Л. Х., начальник отдела перспективных исследований Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.*

Цель исследования: анализ действующего законодательства в области оборота экологической информации и доступа к ней, определение понятия «экологическая информация» и подготовка рекомендаций к проекту федерального закона, предусматривающего создание национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. 2017 год был объявлен Президентом Российской Федерации Годом экологии (Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 года № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии») и Годом особо охраняемых природных территорий (Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 года № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий»). Тем самым на высшем государственном уровне уделяется особое внимание проблемам экологии и охраны окружающей среды. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О проведении в Российской Федерации Года экологии» Правительством Российской Федерации был подготовлен и утверждён План основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии (распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1082-р), которым предусмотрен большой перечень мероприятий по широкому кругу проблемных зон в области экологии и охраны окружающей среды, в том числе блок мероприятий по экологическому просвещению.

Также в преддверии Года экологии 27 декабря 2016 года состоялось заседание Государственного совета Российской Федерации, в ходе которого был рассмотрен доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» и по итогам которого Президентом Российской Федерации был подписан перечень поручений. Перечень, в том числе включает поручение внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие определения понятия «экологическая информация», порядка доступа к ней и отнесение такой информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных.

Обязательства государства раскрывать экологическую информацию уже содержатся в законодательстве. Во-первых, ст. 42 Конституции Российской Федерации гарантирует право каждого на благоприятную окружающую среду и на достоверную информацию о её состоянии, а также на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Во-вторых, Федеральный закон от 10 января 2001 года № 7-ФЗ «Об охране

окружающей среды», среди принципов охраны окружающей среды также постулирует соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. В-третьих, Федеральный закон от 27 июня 2007 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержит прямой запрет на ограничение доступа к информации о состоянии окружающей среды. Однако было необходимо систематизировать разрозненные требования законодательства по обеспечению доступа граждан и общественности к информации о состоянии окружающей среды и природоохранных мероприятиях, в этой связи необходима разработка системы экологической информации в Российской Федерации и соответствующего федерального закона.

Вопросы состояния экологии и принимаемых мер по охране окружающей среды традиционно вызывают интерес граждан и общественности. По данным социологического опроса населения Российской Федерации, который был проведён Службой специальной связи и информации ФСО России в период с 31 октября по 18 ноября 2016 года¹, 73,1 % опрошенных граждан Российской Федерации беспокоит экологическая ситуация в субъекте проживания. В большей степени население России беспокоит качество воды, загрязнённость атмосферного воздуха и накопление отходов (40,8, 40 и 27,9 % опрошенных, соответственно).

В этой связи информация об экологии и охране окружающей среды крайне востребована среди граждан и бизнеса. Это также подтверждается результатами социологического опроса, проведённого ВЦИОМ по заказу Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в сентябре 2015 года. Результаты исследования показали, что более 80 % населения России интересна информация о состоянии окружающей среды. При этом 86 % опрошенных хотели бы получать такую информацию в месте своего проживания. Больше всего граждан интересуют данные о состоянии воды и воздуха, это 59 % и 54 % опрошенных, соответственно. Количество поисковых запросов по тематике экологии в системе Яндекс, которое стабильно держится на уровне 1,7 млн запросов в месяц, также позволяет сделать вывод о высоком спросе на экологические данные среди населения.

Однако несмотря на то, что законодательство Российской Федерации гарантирует доступность для граждан и организаций информации об экологии, текущая ситуация в этом вопросе остаётся неудовлетворительной. Главным официальным источником информации о состоянии окружающей среды является Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации, за подготовку которого ответственно Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Во-первых, этот доклад ежегодный. Во-вторых, в основном, данные в докладе представлены в разрезе укрупнённых объектов (субъектов Российской Федерации, крупных городов, крупных предприятий, речных бассейнов и т. д.). А граждан в первую очередь интересует информация об экологической обстановке в месте своего проживания и информация эта должна быть оперативной. При этом государственные

¹ Доклад Государственного совета Российской Федерации «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», 2016 год. Информационно-аналитический материал «Общественное мнение о проблемах экологии». С. 290. <http://www.kremlin.ru/events/state-council/53602>. Дата обращения 10.11.2017.

органы и организации располагают большим количеством данных об экологии, однако они крайне разрозненны и не всегда оперативны.

По этой причине в преддверии Года экологии и по результатам заседания Государственного совета «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» Президентом Российской Федерации было дано поручение внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие определения понятия «экологическая информация», порядка доступа к ней и отнесение такой информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных.

Для достижения поставленной цели по итогам проведения экспертно-аналитического исследования были достигнуты следующие результаты, являющиеся новыми и оригинальными.

В рамках решения задачи по анализу международного опыта в области создания систем экологического мониторинга и информирования о состоянии и охране окружающей среды:

1) проведён анализ международного опыта в области создания систем экологического мониторинга и информирования о состоянии и охране окружающей среды на примере трёх стран (Великобритании, Канада, Австралия);

2) сформирован перечень публичных иностранных информационных ресурсов, содержащих сведения о состоянии окружающей среды и мерах по её охране;
в рамках решения задачи по инвентаризации законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан, органов власти и организаций к информации о состоянии окружающей среды:

3) проведена инвентаризация законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан, органов власти и организаций к информации о состоянии окружающей среды;

4) подготовлена аналитическая записка, содержащая результаты анализа положений Конституции Российской Федерации на предмет наличия законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан и организаций к информации о состоянии и охране окружающей среды;

5) подготовлена аналитическая записка, содержащая анализ положений Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» на предмет наличия законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан и организаций к информации о состоянии и охране окружающей среды;

6) подготовлена аналитическая записка, содержащая анализ положений федерального закона от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» на предмет наличия законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан и организаций к информации о состоянии и охране окружающей среды;

7) подготовлена аналитическая записка, содержащая анализ положений федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» на предмет наличия законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан и организаций к информации о состоянии и охране окружающей среды;

8) подготовлена аналитическая записка, содержащая анализ положений Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ на предмет на-

личия законодательных требований по раскрытию и обеспечению доступа граждан и организаций к информации о состоянии и охране окружающей среды;
в рамках решения задачи по определению понятия «экологическая информация»:

9) определён перечень сфер (отраслей), составляющих предметную область понятия «экологическая информация»;

10) подготовлены предложения по определению понятия «экологическая информация» и его законодательному закреплению, для чего предварительно был проведён обзор релевантных терминов и их определений в российской и зарубежной административной практике и научных публикациях;

в рамках решения задачи по разработке концепции национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации:

11) разработана концепция национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации;

12) определён перечень категорий объектов проектируемой системы экологического информирования;

13) подготовлено обоснование необходимости создания национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации;

14) определена цель создания национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации (рис. 1);

15) определены задачи создания национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации (рис. 1);

16) определены принципы создания национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации;

17) разработан план-график создания национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации;

18) определён перечень приоритетных наборов данных из информационных ресурсов уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в сфере экологии и охраны окружающей среды, рекомендуемых для размещения в сети Интернет в форме открытых данных;

в рамках решения задачи по подготовке предложений по изменению законодательных актов Российской Федерации, направленных на закрепление по-



Цель

- обеспечение граждан, общественных организаций, хозяйствующих субъектов экологической информацией и ее отдельными видами



Задачи создания системы:

- ✓ сбор, хранение, обработка (обобщение, систематизация) экологической информации;
- ✓ анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;
- ✓ обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан экологической информацией

Рис. 1. Цели и задачи системы информирования о состоянии окружающей среды

нятия «экологическая информация» и предоставления доступа к ней граждан, а также обеспечению необходимых условий для создания в Российской Федерации национальной системы информирования о состоянии окружающей среды в Российской Федерации:

19) подготовлены рекомендации по разработке новых законопроектов, изменений и дополнений в действующие законы, направленные на закрепление понятия «экологическая информация» и на создание необходимых условий для внедрения в Российской Федерации комплексной системы информирования о состоянии окружающей среды;

20) подготовлены рекомендации по разработке двух новых федеральных законов, обеспечивающих законодательное закрепление понятия «экологическая информация»;

21) подготовлено обоснование назначения предлагаемых изменений в законодательство Российской Федерации с точки зрения целей создания системы экологической информации в Российской Федерации;

дополнительно:

22) сформирован перечень государственных информационных ресурсов в сфере экологии и охраны окружающей среды.

Полученные результаты экспертно-аналитического исследования будут использованы при подготовке и принятии федерального закона, обеспечивающего нормативное закрепление понятия «экологическая информация», определение состава такой информации, порядка доступа к ней и отнесение такой информации к общедоступной информации. Указанный закон станет гарантией для граждан и бизнеса в получении достоверной и оперативной информации об экологии. Закон будет определять понятие «экологическая информация» и перечень информации, подлежащей отнесению к экологической информации. Законопроект предполагает отнесение всего объема экологической информации к открытой и общедоступной. Также будут определены инструменты (каналы) обеспечения доступности экологической информации. Таким образом, реализуется конституционное право каждого гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Вопросы совершенствования законодательного регулирования налогообложения доходов физических лиц: выработка научно обоснованного и социально ответственного подхода к формированию модели прогрессивной шкалы налогообложения на основе международного опыта с учётом реального уровня жизни различных слоёв населения

Руководитель исследования: Букина И. С., канд. эконом. наук, доцент, руководитель центра Института экономики РАН.

Цель проведённого исследования заключалась в обосновании формирования модели прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц с учётом реального уровня жизни различных слоёв населения и возможностей имплементации данной модели в современных российских условиях.

Ключевые результаты исследования. Авторами установлено, что эффективность налогового администрирования подоходного налога, взимаемого по прогрессивной шкале, как показывает анализ опыта ведущих зарубежных стран, определяется:

1) качеством информирования налогоплательщиков об их правах и обязанностях, порядке налогообложения, что обеспечивает более высокий уровень добросовестности поведения лиц, позволяет им самостоятельно определять объём налоговых обязательств и уплачивать налоги и сборы в установленных законодательством сроки;

2) подробной и дифференцированной процедурой досудебного урегулирования налоговых споров с тем, чтобы минимизировать затраты на судебные процессы и обеспечить оперативное поступление средств в государственный бюджет;

3) разработкой подходов к организации работы с физическими лицами, например, за счёт реструктуризации налоговой службы, создания услуги омбудсмана;

4) повышением эффективности управления и деятельности всей налоговой службы за счёт внедрения методов стратегического планирования и бюджетирования, ориентированного на результат, внедрения современных информационных технологий.

Предложены четыре варианта шкалы налога на доходы физических лиц с учётом различных соотношений параметров эффективности, администрируемости и социальной справедливости:

Первая модель – умеренно радикальная¹. Применяются налоговые вычеты на детей в размере 1,4 тыс. руб. в месяц, если годовой доход не превышает 4200 тыс. руб. Применяется необлагаемый минимум на налогоплательщика в размере прожиточного минимума (в расчётах необлагаемый минимум в размере 10 тыс. руб. в месяц²) к доходам менее 4200 тыс. руб. в год.

¹ Названия моделей носят условный характер и используются исключительно для удобства обозначения.

² В 2015 году для трудоспособного населения размер прожиточного минимума составлял 10 404 рубля, пенсионеров – 7916 рублей.

Минимальная ставка составляет 13 %; прогрессия применяется к доходам, превышающим 500 тыс. руб. в год. От 500 до 1200 тыс. руб. в год применяется ставка 20 %, от 1200 до 3200 тыс. руб. в год – 25 %; от 3200 до 6000 тыс. руб. в год – 30 %; свыше 6000 тыс. руб. в год – 40 %. Расчёт суммы налога во всех моделях осуществляется методом сложной прогрессии.

Вторая модель – радикальная. Данная модель отличается от описанной выше более выраженной прогрессией в налогообложении. Минимальная ставка остаётся на уровне 13 %, а максимальной является ставка 45 %. Необлагаемый минимум на налогоплательщика и вычеты на детей сохраняются на уровне умеренно радикального варианта. Относительно усиливается налоговая нагрузка в интервалах 1200–3200 тыс. руб. и 3200–6000 тыс. руб., где налоговые ставки повышаются с 25 % до 30 % и с 30 % до 40 %, соответственно.

Третья модель – социально-либеральная. В рамках данной модели исследовались количественные результаты унифицированного подхода ко всем налогоплательщикам (необлагаемый налогом минимум в размере прожиточного) применялся ко всем налогоплательщикам без установления предельной суммы дохода. Стандартные вычеты на детей применялись также в размере прожиточного минимума без предельных ограничений.

Налоговая ставка, применяемая в отношении наиболее высоких доходов (свыше 5 млн руб.) установлена на уровне минимальной (13 %). Данная ставка должна поддержать инвестиционную активность высокодоходных групп населения и снизить эффективность уклонения от уплаты налога. Полностью анализируемая шкала приведена в таблице 1.

Таблица 1

Вариант налоговой шкалы¹

Годовой облагаемый доход с учётом вычета необлагаемого налогом минимума на самого налогоплательщика, его супругу и детей (руб.)	Налоговая ставка, %
до 1500 тыс. руб.	13
от 1500,001 до 2500,000 тыс. руб.	23
от 2500,001 до 3500,000 тыс. руб.	28
от 3500,001 до 4500,000 тыс. руб.	33
от 4500,001 до 5000,000 тыс. руб.	38
свыше 5000,000 тыс. руб.	13

Четвёртая модель – консервативно-радикальная. В рамках данной модели стандартные вычеты на детей применялись в действующем в настоящее время объёме (при базовом значении 1,4 тыс. руб. на ребёнка). Необлагаемый минимум на налогоплательщика применялся в размере 7,5 тыс. руб. (примерно 75 % прожиточного минимума) к доходам, не превышающим 360 тыс. руб. в год. В этом же интервале применялись и вычеты на детей.

Минимальная ставка в этом варианте сохраняется на уровне 13 % и применяется к облагаемым доходам до 500 тыс. руб. в год. От 500 до 1200 тыс. руб. в год применяется ставка 20 %, от 1200 до 3200 тыс. руб. в год – 30 %; от 3200 до 6000 тыс. руб. в год – 38 %; свыше 6000 тыс. руб. в год – 47 %.

¹ Обоснование данной шкалы см.: Караваева И. В. Стратегия реформирования налоговой политики для современной России: инновационный и социальный аспекты // Вестник Института экономики РАН. – М., 2014. – № 3. – С. 64–77.

Предложенные модели оценивались по следующим критериям:

1) перераспределение налогового бремени на высокодоходные группы населения;

2) увеличение поступлений по налогу на доходы физических лиц в бюджетную систему России (по сравнению с действующей моделью).

Согласно расчётам, наибольшее перераспределение общей суммы налога в пользу налогоплательщиков десятого дециля обеспечивает «социально-либеральный» вариант. Вторым по масштабам перемещения налоговой нагрузки на наиболее высокодоходные категории налогоплательщиков является «радикальный» вариант. Однако, если «радикальный» вариант обеспечивает рост поступлений налога по сравнению с исходной ситуацией (базовый вариант) на 25,3 %, то «социально-либеральный» вариант напротив – обеспечивает снижение общей суммы налога на 20 % по сравнению с исходным (см. табл. 2).

Наиболее значительный прирост поступлений налога по сравнению с базовым вариантом (исходная ситуация) обеспечивает «консервативно-радикальный» вариант (на 26,28 % процента), что лишь незначительно больше «радикального» (25,23 %). Однако по степени перемещения налогового бремени на налогоплательщиков десятого дециля этот вариант незначительно хуже «радикального» – 43,77 % против 44,13 %.

Таблица 2

Некоторые показатели рассмотренных моделей

	Базовый вариант	Умеренно радикальный	Радикальный	Социально-либеральный	Консервативно-радикальный
Первый дециль (доля)	1,37 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,05 %
средняя ставка в 1-м дециле	10,65 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,46 %
Десятый дециль (доля)	34,02 %	42,29 %	44,13 %	49,71 %	43,77 %
средняя ставка в 10-м дециле	12,98 %	19,57 %	21,09 %	15,24 %	21,09 %
1 % наиболее высокодоходных (доля)	6,92 %	10,22 %	10,22 %	12,70 %	11,21 %
средняя ставка у 1 % наиболее высокодоходных	13,00 %	23,27 %	23,27 %	19,15 %	26,58 %
Коэффициент фондов располагаемых доходов	20,33	16,35	16,04	17,231	16,11
Прирост / снижение поступлений по сравнению с базовым вариантом	100,00 %	121,24 %	125,23 %	80,32 %	126,28 %
Доходы бюджета в зоне риска (% общей суммы налоговых поступлений)		24,12 %	26,54 %	20,49 %	26,41 %

Оценка и эффектов и рисков введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц показала следующее:

1) переход к модели прогрессивного налогообложения доходов физических лиц позволит обеспечить более высокий уровень поступлений в доход бюджетной системы;

2) масштабы уклонения от уплаты данного налога возрастут по доходам от предпринимательской деятельности, но отчасти будут компенсированы активизацией перехода бизнеса на уплату налогов по специальным налоговым режимам;

3) налогообложение по прогрессивной шкале позволит сместить налоговое бремя на высокодоходные категории населения (как минимум, снизит сложившуюся в рамках пропорциональной модели регрессивность налогообложения доходов физических лиц);

4) ограничение потенциала инвестиционной активности, которое может иметь место в условиях перехода к прогрессивной модели построения налога, не будет иметь серьёзных последствий в первую очередь из весьма незначительной роли действующей (плоской) модели в стимулировании инвестиционной деятельности физических лиц. При этом прогрессивная модель позволяет сформировать более значительные стимулы для такой активности;

5) повышение налоговых издержек труда будет способствовать изменению сложившегося соотношения по замещению капитала трудом, что активизирует стимулы к инвестициям в инновации;

6) переход к прогрессивной шкале налогообложения потребует более серьёзного согласования порядка формирования налоговой базы по предпринимательским доходам, облагаемым в рамках специальных налоговых режимов и налогом на прибыль организаций;

7) отказ от пропорционального налогообложения по единой ставке (в отношении основных категорий доходов) потребует существенного изменения порядка налогового администрирования и роста расходов на его осуществление как со стороны налоговых органов, так и со стороны налогоплательщиков. Однако существуют варианты порядка администрирования НДФЛ при прогрессивной шкале, которые позволяют не увеличивать эти издержки радикально.

Проведённый анализ и обзор аргументации различных взглядов на проблему введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц в России позволил обосновать следующий вывод.

Каждая из описанных выше моделей шкалы налога на доходы физических лиц может быть использована при наличии ряда условий или предпосылок.

Налогообложение доходов физических лиц, построенное по «умеренно радикальной» и «социально-либеральной» моделям предполагают повышательную динамику экономического развития. Необходимо отметить, что использование прогрессивного обложения по принципу «социально-либеральной» модели требует не только в целом более высокого уровня экономического развития, но и высокого уровня развития фондового рынка с активно функционирующими разнообразными финансовыми инструментами. Только в этом случае приобретает смысл предлагаемая в рамках данной модели конструкция прогрессивной шкалы. В то же время данная модель допускает относительно более пассивную политику поддержки беднейших слоёв населения.

Таким образом, введение прогрессивной модели налогообложения доходов физических лиц при подборе адекватного варианта шкалы в сочетании с вычетами целесообразно и может быть осуществлено в ближайшие годы. Потенциально возможен вариант существенного снижения налоговой нагрузки на беднейшие категории населения и рост налогообложения высокодоходных групп при росте поступлений налога в бюджетную систему.

**Современные тенденции законодательного регулирования
перспективных и формирующихся секторов народного хозяйства
в интересах достижения стратегических целей развития и обеспечения
устойчивого роста национальной экономики**

Руководитель исследования: *Афонцев С. А., д-р эконом. наук, профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, член-корреспондент РАН.*

Целью экспертно-аналитической работы являлось создание научно обоснованных предпосылок по своевременному и упреждающему выявлению тенденций изменения законодательного регулирования перспективных и формирующихся секторов народного хозяйства в интересах достижения стратегических целей развития и обеспечения устойчивого роста национальной экономики.

Ключевые результаты работы. В развитии социальной сферы и экономики важную роль на сегодняшний день играют высокотехнологичные отрасли народного хозяйства. Предприятия в сфере высоких технологий осуществляют интенсивную инновационную деятельность, которая способствует созданию новых рынков сбыта и их расширению, а также более эффективному использованию ресурсов. Рост объёмов производства в 2,5 раза превышает показатели обрабатывающей промышленности. Также высокая добавленная стоимость обеспечивает оплату работников и более высокую занятость населения.

Зарубежный опыт показывает, что самое эффективное регулирование осуществляется посредством налогового стимулирования. Так, в Соединённых Штатах Америки действует система льгот для хозяйствующих субъектов, которые осуществляют собственные программы НИОКР. Крупные компании обладают необходимым потенциалом для реализации НИОКР без участия и помощи государства, например, компании в углеводородной отрасли. Энергетический сектор интересен с точки зрения инновационной деятельности тем, что компании имеют возможность создавать собственные исследовательские центры. Через такие центры результаты НИОКР, такие как технологии бурения и нефтедобычи, распространяются по всей отрасли.

Под льготным налогообложением понимается снижение налоговой базы на прибыль компаний за счёт ускоренной амортизации в рамках программ НИОКР, предоставление исследовательского налогового кредита, что является возможностью зачесть определённую сумму в счёт уплаты налога. Интересен также опыт взаимодействия бизнес-сообщества с научно-исследовательскими центрами и университетами в рамках НИОКР. Во-первых, результаты НИОКР соответствуют, таким образом, ожиданиям рынка и потребностям компаний, во-вторых, государство за счёт предпринимательского сообщества решает такие важные задачи, как развитие научно-технического прогресса, повышение профессиональной ориентированности студентов. Это взаимовыгодное сотрудничество, поскольку компания может вычесть расходы из налогооблагаемой базы, государство решает вопрос последующего трудоустройства студентов, а университеты и научные институты получают финансирование.

Всё это происходит посредством налоговых механизмов и с выгодой для каждой стороны.

Для того чтобы сконцентрировать усилия на важных направлениях НИОКР, поддерживается формирование кластеров – групп компаний, которые сконцентрированы по территориальному признаку, включая стартапы. Ключевое преимущество – наличие доступа для частных лиц к дорогостоящему лабораторному оборудованию федеральных лабораторий и исследовательских центров. Технопарки и технополисы формируются на базе кластеров. Министерство энергетики выступает в качестве администратора координации кластерной инициативы.

Во Франции существует группа льгот для новых инновационных предприятий. Этот специальный режим применяется только к малым и средним компаниям. За счёт этого происходит модернизация и возможность расширения инновационного оборудования. Режим даёт полное освобождение от налога на прибыль (НПО) в течение первых трёх лет инновационной деятельности, затем ещё 2 года 50 процентов от налоговой обязанности по НПО. Стимулирование высокотехнологичных отраслей народного хозяйства во Французской Республике также осуществляется посредством налоговых механизмов. Выделяют две группы льгот: 1) налоговый кредит на исследования и разработки; 2) льгота для так называемых центров конкуренции.

Льготируются компании, занимающиеся НИОКР в определённых зонах – в зонах исследования и разработок, в целях продвижения проектов и исследовательских разработок, а также в целях развития сотрудничества между частными компаниями и государственными организациями в пределах таких зон.

Великобритания также активно стимулирует инвестиционный процесс в сфере высокотехнологичных отраслей народного хозяйствования. Для достижения вышеизложенных задач устанавливается возможность немедленно списания расходов на разработки.

Проанализировав мировые практики стимулирования инвестиционного процесса, отметим, что именно налоговые механизмы и льготирование хозяйствующих субъектов способствуют повышению уровня развития научно-технического прогресса государства, совершенствованию технологий и внедрению их в другие отрасли экономики. Поскольку в соответствии со статистикой из 20 проведённых исследований только 1 даёт положительный результат, применимый на практике; очень важно, чтобы как можно больше компаний занималось НИОКР, тогда будет кумулятивный эффект от масштаба.

Совершенствование законодательства о финансовых сделках, вещных правах

Руководитель исследования: *Гринь О. С., канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.*

Цель работы: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства о финансовых сделках и вещных правах.

Ключевые результаты исследования. Основными результатами экспертно-аналитического исследования является формулирование научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства о вещных правах и финансовых сделках. Так, в частности сделаны предложения по введению в ГК РФ общих положений о вещных правах, совершенствованию регулирования отношений по установлению сервитутов, введению конструкций права личного владения и пользования (узуфрукта) и права застройки, регулированию отношений по хозяйственному ведению и оперативному управлению имуществом.

Предложено отразить в ГК РФ условия для предъявления иска о признании права и виндикационного иска, уточнить правила о исчислении срока приобретательной давности, установить в ГК РФ правила о владельческой защите, сформировать вещно-правовые основы регулирования отношений реновации жилищного фонда в рамках специального законодательства. Сформулирован ряд конкретных предложений по совершенствованию законопроекта № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Помимо этого, разработаны предложения по совершенствованию общих правил о договорах как сделок (в части норм о толковании договора), правил о процентах по договору займа и кредитному договору, регулированию отношений представительства при совершении финансовых сделок, правил об извещениях при совершении сделок по уступке права (требования), норм о правах должника при договоре факторинга. В результате работы также сформулированы предложения по совершенствованию гражданского процессуального законодательства в части введения специальных норм особого производства по владельческой защите и правил по распределению бремени доказывания в отношениях по финансовым сделкам.

Разработанные рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства о вещных правах касаются как собственно текста действующей редакции Гражданского кодекса Российской Федерации, так и поддержки, либо критики отдельных положений законопроекта № 47538-6. В отношении финансовых сделок следует отметить, в целом, прогрессивный характер новелл федерального закона от 27 июля 2017 года № 212-ФЗ, что не устраняет необходимости дальнейшего развития законодательства в этой сфере.

Поэтому в результате исследования разработаны как концептуальные рекомендации по направлению развития законодательства, так и сформулированы конкретные предложены по совершенствованию закона.

Законодательное регулирование внедрения и практического применения современных финансовых технологий. Анализ международного опыта и модальности адаптации в российской практике

Руководитель исследования: *Рубцов Б. Б., д-р эконом. наук, профессор департамента финансовых рынков и банков Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.*

Целью экспертно-аналитического исследования являлась разработка моделей адаптации к использованию на российском финансовом рынке новейших финансовых технологий (связанных с такими явлениями как блокчейн, криптовалюта, ICO, смарт-контракты и пр.) на основе их критического анализа, зарубежного опыта внедрения и практического применения в законодательстве зарубежных стран. И в мире, и в России эти вопросы вызывают повышенный интерес со стороны бизнеса, государственных регуляторов, рядовых инвесторов, представителей экспертно-научного сообщества.

Ключевые результаты исследования. В работе проведён содержательный анализ новейших финансовых технологий (включая выпускаемые на основе технологии блокчейна криптовалюты), исследованы предпосылки их появления, оценены их перспективность для российского финансового рынка, а также возможность дальнейшей интеграции российского и мирового финансового рынка при различных подходах к регулированию.

Новые технологии, с одной стороны, открывают новые возможности по повышению производительности труда в финансовой отрасли, а с другой, несут новые риски, прежде всего связанные с распространением такого феномена/явления, как криптовалюта.

Исследование включает экспертно-аналитическую оценку использования криптовалют с точки зрения субъектов и видов операций, проводимой на их основе, с акцентом на оценку практики и перспектив их использования в платёжной индустрии и в операциях на финансовом рынке.

В различных странах/юрисдикциях, в правовой и экономической литературе России представлены различные дефиниции, которые приведены в работе. Обобщая мнения специалистов различных стран в отношении установления правового статуса и определения трактовки криптовалюты в рамках государственного регулирования, в работе выделены четыре основных подхода к пониманию криптовалюты: криптовалюта как валюта (виртуальная (цифровая) валюта, деньги, аналог фиатной валюты), выступающая средством платежа; криптовалюта как универсальный финансовый инструмент; криптовалюта как товар (собственность, актив, имущество); криптовалюта как денежный суррогат.

Для населения и бизнеса использование криптовалют несёт в себе следующие возможности: источник формирования дохода в связи с использованием криптовалют (в настоящее время – средство обращения, платежа и накопления, инвестиций), майнингом, участием и привлечением капитала посредством ICO, операциях на бирже; новый формат перевода денежных средств, позволяющий за счёт отсутствия банков как посредников существенно снизить размер комиссии за транзакции и увеличить их скорость; возможность проводить

расчёты с существенно большей степенью конфиденциальности, нежели чем с использованием фиатных валют; в интеграции с технологиями смарт-контрактов и иными технологиями на платформе блокчейн, а также с технологиями Интернета вещей создаёт новые возможности для бизнеса и потребления товаров и услуг; обмен виртуальных валют на валюту зарубежных стран, которая не доступна для покупки в национальной юрисдикции или посредством виртуальной валюты может быть приобретена по более выгодному курсу; деятельность по майнингу как способ самозанятости граждан.

Помимо новых возможностей для бизнеса и населения использование криптовалют несёт в себе и существенные риски. Для государства в использовании криптовалют появляются следующие угрозы: использование в целях отмывания (легализации) доходов, полученных преступным путём; использование в целях финансирования терроризма и других видов преступной деятельности; мошеннические операции в целях уклонения от налогообложения; неконтролируемый вывод капитала из страны; репутационные риски как юрисдикции с условиями для развития «теневого» сектора экономики и (или) не обеспечивающей безопасность ведения бизнеса; при несбалансированном регулировании (в отсутствии регулирования, при жёстком регулировании) уход перспективного бизнеса в «теневой» сектор экономики либо в другие юрисдикции.

В качестве угроз для бизнеса и населения выделены следующие аспекты: как предмет обменных, расчётных операций, средство создания капитала или приобретения капитала, а также как объект инвестиционной деятельности по природе имеют рисковый характер, поскольку не обеспечены реальными активами и волатильны, а значит, могут привести к убыткам; возможность вовлечения в преступные схемы из-за низкого уровня финансовой грамотности; законодательная незащищённость в отсутствие в большинстве стран законодательного регулирования в качестве объекта инвестирования, а также неопределённость использования в качестве средства расчётов.

На основе анализа международного опыта и лучших практик в области государственного регулирования, внедрения, практического использования новейших финансовых технологий в интересах стимулирования экономического роста и деловой активности проведена сравнительная экспертиза действующего российского законодательства и проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере регулирования внедрения новых финансовых технологий в различные бизнес-процессы.

В ходе исследования выявлены следующие основные подходы к законодательному регулированию финансовых технологий ведущими зарубежными государствами:

1. Национальное законодательство технологически нейтрально: существующие и новые бизнес-модели финтех-расщепляются на традиционные, известные праву институты и к ним применяется обычное национальное регулирование.

2. Изменения, направленные на снижение барьеров и установление льгот (например, по налогообложению и др.), то есть законодательство становится более гибким и ориентированным на формирование стимулов для развития финтех-отрасли в государстве:

- а) различные послабления и льготы;
- б) законодательные изменения, обусловленные регламентацией деятельности регулятивных песочниц.

**Отношение регуляторов отдельных зарубежных государств
к легальности криптовалюты в стране и реализации блокчейн-проектов
для криптовалютных систем**

«Разрешающие»	«Промежуточные»	«Запрещающие»
Германия	Хорватия	Таиланд
Великобритания	Испания	Вьетнам
Швеция	Дания	Бангладеш
Италия	Болгария	Эквадор
Франция	Португалия	Гонконг
Норвегия	Израиль	Индия
Финляндия	Китай	Зимбабве
Голландия	Новая Зеландия	Намибия
Словения	Филиппины	
Польша	Иран	
Канада		
США		
Сингапур		
Австралия		
Япония		
Южная Корея		
Страны Балтии (Эстония, Литва, Латвия)		

3. Формирование новой, системообразующей правовой базы, регламентирующей финтех-отрасли.

Представляется, что второй и третий подходы формируют более гармоничную и продуктивную среду для развития финтех-отрасли. Кроме того, обозначенные подходы возможно рассматривать и в качестве стадий развития финтех-отрасли в государстве.

С учётом выявленных сил, слабостей, возможностей и угроз использования криптовалют, новейших финансовых технологий в платёжной индустрии, банковском бизнесе разработаны предложения, направленные на постепенную адаптацию и мягкую интеграцию перспективных финансовых технологий, законодательное обеспечение их развития и регулирования.

По мнению авторов, новые инструменты в дальнейшем, возможно, потребуют внесения поправок, а точнее, дополнений, в Гражданский кодекс Российской Федерации. Но на данном этапе в работе предложены конкретные поправки в законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», «О банках и банковской деятельности», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О рынке ценных бумаг», «О национальной платёжной системе».

В работе проведена экспертная экономическая оценка практики и определены перспективы использования технологий удалённой идентификации, биометрии, технологий распределённого реестра (блокчейн), технологий открытого интерфейса (API), технологий больших данных (BigData), Системы быстрых платежей, а также технологий искусственного интеллекта и роботизации, облачных технологий, интернета вещей (Internet-of-Things) в платёжной индустрии.

На основе понимания ICO как устойчивого альтернативного канала мобилизации инвестиционных ресурсов на рынке альтернативных инвестиций,

в работе разработаны подходы к формированию нормативной правовой базы его специфического регулирования, определены действующие механизмы и порядок реализации ИСО на основании анализа лучших на сегодняшний день мировых практик.

В работе проведён анализ и дана экспертная оценка целесообразности использования современных технологий для вопросов регулирования в финансовой сфере в условиях постоянно растущих регуляторных рисков (развитие регтех-технологий).

В исследовании рассмотрены вопросы, связанные с развитием интеграционных процессов в области финансовых технологий – в рамках Европейского союза и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), в том числе в связи с работой по созданию общего финансового рынка ЕАЭС.

В работе приведён анализ возможностей использования цифровых технологий для разработки и внедрения решений по совместному их использованию участниками межгосударственных союзов с участием Российской Федерации.

Проект единого платёжного пространства ЕАЭС довольно долго находится в стадии формирования. Однако, на наш взгляд, существуют достаточные технологические, организационные и правовые условия для качественного «скачка» в реализации данного проекта – причём сразу с использованием прогрессивных DLT-платформ.

С правовой точки зрения, видится необходимым заключение межгосударственного Соглашения в области трансграничных платежей в ЕАЭС, базирующегося на Договоре о ЕАЭС и Цифровой повестке ЕАЭС. Задачей – минимум может быть создание системы мгновенных платежей на DLT-платформе. Это позволит снизить политические риски использования SWIFT, а также поддерживать цифровизацию торговли и сферы услуг в ЕАЭС. Задачей – максимум является создание системы трансграничных межбанковских платежей на основе евразийской криптовалюты, созданной для этих целей (использование Ripple, централизованной валюты, эмитируемой одноимённой английской фирмой, на наш взгляд, несёт в себе существенные риски).

Пути совершенствования законодательного обеспечения механизмов координации денежно-кредитной, налогово-бюджетной и промышленной политики России

Руководитель исследования: *Соляникова С. П., канд. эконом. наук, доцент, руководитель департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.*

Цель исследования. Разработать законодательную основу для совершенствования механизма координации денежно-кредитной, налогово-бюджетной и инвестиционной политики России, обеспечивающей повышение темпов экономического роста.

Ключевые результаты исследования. Для реализации потенциала налогового воздействия на промышленное производство, инвестиции важно, чтобы грамотная налоговая политика основывалась на научных подходах, учитывающих специфику каждого конкретного этапа развития страны, что предопределяет выбор наиболее эффективных инструментов налоговой политики и механизма их отражения в российском законодательстве.

Роль государственного вмешательства и соответственно проводимой им структурно-инвестиционной политики, заключается в том, чтобы комбинировать необходимый набор инструментов и мер своей политики, таких как: умеренный протекционизм торговли; субсидии на производство; субсидии на проведение НИОКР; государственный кредит; необходимые меры в целях содействия технологическим преобразованиям и структурным изменениям с тем, чтобы стимулировать экономическое развитие.

Поскольку большинство наиболее динамичных отраслей экономики являются частью обрабатывающего сектора, то селективные инструменты государственной структурно-инвестиционной политики должны быть преимущественно нацелены на те отрасли, которые обладают большей способностью генерировать инновации и содействуют распространению результатов технического прогресса во всей экономической системе.

Помимо аргумента в пользу производственного сектора в качестве движущей силы экономического роста также необходимо уделять внимание составу производственной структуры, так как экономика способна в полной мере использовать преимущества экономии от масштаба её производственного сектора только тогда, когда она завершила процесс индустриализации, то есть, когда структура производства достигла своей «зрелости». Калдор утверждал, что созревание «незрелой» экономики основано на росте совокупного спроса. С этой точки зрения, накопление капитала, которое происходит в процессе индустриализации, является ключевой переменной экономического развития, так как оно ускоряет технологические изменения, принося пользу всей экономике в целом, которая отражается в более низких удельных затратах в производстве экспортной продукции более высокого качества, что позволяет отечественным производителям конкурировать на внешних рынках. Траектория роста незрелой экономики во многом зависит от пространства для реализации долгосрочной политики развития.

К основным направлениям совершенствования денежно-кредитной политики, обеспечивающих экономической рост, следует отнести следующие.

1) Стимулирование инвестиционного спроса, посредством использования ряда инструментов: кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства, формируя, в том числе, условия для создания региональных банков развития в целях инвестирования приоритетных для регионов программ развития отраслей; развития Национальной гарантийной системы; развития синдицированного кредитования; регулирования ключевой ставки; развития индивидуальных инвестиционных счетов, лизинга, проектного финансирования, государственно-частного партнёрства; создания федерального компенсационного фонда для защиты прав инвесторов на рынке ценных бумаг.

2) Повышение готовности банков к кредитованию экономических субъектов, посредством разработки ряда мер по снижению оттока капитала из страны; обеспечения возможности предоставлять льготные кредиты под строительство зданий и инфраструктуры в особых экономических зонах; предоставления банкам возможности рефинансировать свои кредиты в Центральном банке; мероприятий по очищению банковского сектора от недобросовестных игроков.

3) Повышение активности населения на финансовом рынке посредством создания системы гарантирования инвестиций в ценные бумаги.

Проведённое исследование позволило определить приоритеты осуществления государственной инвестиционной политики, направленные на привлечение инвестиций в экономику с целью повышения темпов роста ВВП до среднемирового уровня.

Важным условием экономического роста является достаточный объём инвестиций в экономику. В условиях ограничения внешних источников инвестиций необходимо максимально использовать внутренний потенциал. Но привлечение источников финансирования инвестиций – это только одна из сторон стимулирования инвестиционного процесса как неотъемлемого фактора экономического роста. Другой, не менее важной стороной является организация выбора самих инвестиционных проектов.

В настоящее время создан механизм определения приоритетных проектов, реализация которых предполагает участие средств федерального бюджета, в том числе связанных с развитием инфраструктуры, гражданской авиации. Используется механизм финансирования спецпроектов. Важно при этом использовать современные инструменты предотвращения нецелевого и неэффективного использования средств федерального и региональных бюджетов.

Целью современной экономической политики Российской Федерации является экономический рост (точнее, структура экономического роста, выраженная в виде совокупности показателей роста экономики по отраслям) при заданном уровне значений инфляции, валютного курса и некоторых других макроэкономических показателей. В связи с этим, особое значение приобретает согласованная реализация денежно-кредитной, налогово-бюджетной и государственной инвестиционной политики, направленных на увеличение темпов экономического роста (роста ВВП, превышающего среднемировой уровень).

Проведённый анализ согласования мер денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики России позволяет сделать вывод, что в условиях ограниченного объёма бюджетных средств крайне важным является именно совместное использование инструментов денежно-кредитной, налогово-бюджетной и инвестиционной политики.

Возможности денежно-кредитной политики как инструмента макроэкономического регулирования показали свою ограниченность, в то время как в условиях длительного спада у мер бюджетного регулирования появляется достаточно времени, чтобы оказать благоприятное воздействие на социально-экономические процессы.

С другой стороны, применение большинства инструментов бюджетно-налоговой политики отличается меньшей гибкостью, чем инструментов денежно-кредитной политики, не в последнюю очередь – из-за сложных законодательских процедур, сопровождающих изменение параметров инструментов бюджетно-налоговой политики.

Оценка степени координации инструментов бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики показала их не полную согласованность, а, следовательно, существенно сокращается потенциально возможный рост равновесного реального дохода.

В связи с тем, что в состав инструментов инвестиционной политики входит бюджетное перераспределение ресурсов, снижение темпов роста реальных доходов не позволяет на сегодняшний день осуществлять активную инвестиционную политику.

Необходимость изменения структуры экономики, обновления существующих отраслей и формирование новых требует крупных инвестиций, основанных не на абстрактных сценариях, а на профессиональном, выверенном прогнозе развития. Улучшение делового климата, запуск крупных инвестиционных проектов, наращивание несырьевого экспорта, поддержка малого и среднего бизнеса, другие меры, должны внести значимый вклад в насыщения реального сектора инвестициями, а значит в экономический рост государства.

В рамках данного исследования предложен ряд рекомендаций по координации действий субъектов государственного управления в процессе реализации политики в сфере экономики, позволяющих существенно повысить результативность и эффективность каждой из политик и обеспечить экономический рост в Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу. Для совершенствования использования бюджетных, налоговых и денежно-кредитных инструментов обеспечения экономического роста и финансовой стабильности необходимо:

- формирование приоритетов государственной инвестиционной политики и роли денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в отношении достижения темпа роста ВВП, превышающего среднемировой уровень;

- дальнейшее использование положительного опыта координации деятельности Минфина России, Федерального казначейства, Банка России по использованию финансовых инструментов управления остатками средств федерального бюджета, а в дальнейшем всего сектора государственного и муниципального управления;

- применение отмеченных бюджетных, налоговых и денежно-кредитных инструментов поддержки субъектов малого и среднего бизнеса;

- расширение государственно-частного партнёрства в инвестиционной сфере на основе разумного распределения рисков между публично-правовыми образованиями, кредитными организациями и частными инвесторами, представляющими реальный сектор экономики;

- возрождение нормы бюджетного законодательства о связи размера бюджетного дефицита, покрываемого за счёт государственных и муниципальных заимствований и капитальных расходов бюджета.

В исследовании даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в области денежно-кредитной, налогово-бюджетной и инвестиционной политики России, направленные на обеспечение их координации, в том числе внесены предложения по изменениям и дополнениям в Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Предложенные меры и инструменты реализации денежно-кредитной, бюджетно-налоговой и инвестиционной политики в условиях высокого уровня экономической неопределённости позволят, по мнению авторов исследования, создать для российского бизнеса соответствующие условия и стимулы обновления основных средств, обеспечить внедрение и развитие современных технологий, реализацию инновационных проектов, реструктуризацию экономики страны.

Основные направления совершенствования законодательного регулирования цифровой экономики в России на основе анализа мирового опыта и прогноза развития отрасли

Руководитель исследования: *Дупан А. С., канд. юрид. наук, директор Института проблем правового регулирования НИУ ВШЭ.*

Цель исследования: цифровизация всех сегментов экономического цикла представляет собой фундаментальный глобальный тренд, от своевременного внедрения которого в отечественную экономическую практику зависит стратегическая конкурентоспособность российской экономики и базовая экономическая безопасность страны.

Достижение стратегических целей и задач, поставленных указанными документами в области цифровизации российской экономики, создание экосистемы цифровой экономики Российской Федерации, в которой данные в цифровом виде являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности, и в которой обеспечено эффективное взаимодействие (включая трансграничное) бизнеса, научно-образовательного сообщества, государства и граждан, требуют существенного изменения нормативно-правового регулирования как традиционных экономических отношений, перенесённых в цифровую среду, так и новых отношений, которые существуют исключительно в цифровой среде.

В свою очередь, разработка и совершенствование законодательной базы в интересах ускоренного развития цифровой экономики России требуют проведения всестороннего анализа феномена цифровизации экономики, в том числе с учётом международного и зарубежного опыта.

Ключевые результаты исследования. Элементами инфраструктуры цифровой экономики являются многие элементы (см. рис. 1).

В целом можно констатировать соответствие основных направлений и трендов формирования и развития цифровой инфраструктуры в России соответствующим процессам, происходящим в глобальной экономике. Схожими направлениями являются развитие сетей связи и обеспечение повсеместного широкополосного доступа в Интернет, развитие инфраструктуры хранения и обработки данных, стандартизация в области цифровой экономики.

Цифровая экономика характеризуется цифровой трансформацией:

а) на уровне государства (встроенность в глобальные цифровые производственные цепочки, производство мощностей и вычислительных ресурсов, устройств для передачи данных, оснащённость кадрами, наличие и стоимость крупнейших национальных цифровых брендов, качество инфраструктуры связи, производство уникальных цифровых продуктов и услуг, доля использования облачных решений);

б) на уровне компании (трансформация бизнес-процессов, цифровая культура, принятие решений на основе данных);

в) на уровне гражданина (цифровой профиль, цифровые сервисы, цифровое гражданство).

Внедрение лучших практик цифровых технологий представляет собой комплексный процесс выстраивания сети партнёрских отношений между



Рис. 1. Схема ключевых элементов цифровой инфраструктуры

государством, бизнесом (преимущественно национальной ИТ-отраслью) и гражданами, в которой государство выступает одновременно регулятором, инвестором, формирующим систему инноваций на инфраструктурном и организационном уровнях. Государство также продвигает и помогает глобальной экспансии лучших отечественных цифровых практик.

При этом должна обеспечиваться высокая степень цифрового доверия между всеми партнёрами в области развития инноваций для цифровых технологий. Координация процесса внедрения лучших цифровых практик и систематизация результатов их внедрения со стороны специализированного квазигосударственного учреждения под патронажем высшего руководства страны способствует быстрому масштабированию лучших практик на национальном и глобальном рынках.

Чёткое определение правил, процедур и распределение ответственности по цепочке создания стоимости, являются неотъемлемым компонентом роста доверия к технологиям Интернета вещей. В связи с этим распространённой мировой практикой является объединение усилий, направленных на стимулирование инноваций путём формирования глобальных, добровольных стандартов, разработанных нормативными органами или отраслевыми международными (ПС, OneM2M) и российскими (АИВ, НАПИ) консорциумами, необходимыми для обеспечения интероперабельности/совместимости и роста экосистемы Интернета вещей.

При регулировании больших данных должны использоваться следующие подходы:

1) дифференциация подхода к регулированию данных (отход от двупольного подхода: «максимум требований или никаких требований» и переход

к более сложному подходу, предусматривающему необходимость выполнения части требований при определённых условиях);

2) изменение подхода к оценке необходимости применения комплекса требований по защите данных: зависимость применяемых мер по защите от риска нарушения прав и от тяжести последствий;

3) изменение подхода к определению персональных данных – отход от перечня данных и установление в качестве критерия возможность вмешательства в частную жизнь граждан.

В целях надлежащей правовой регламентации обработки больших данных и профилирования необходимо внести следующие изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации»:

1) дать определение терминов «оператор больших данных» и «профилирование», которые будут отражать в том числе основные принципы обработки больших данных (пункты 21, 22 статьи 2).

2) установить круг обязанностей операторов больших данных, осуществляющих поиск, сбор, хранение, обработку обширных наборов данных (в том числе в неструктурированном виде) о субъектах или объектах, расположенных на территории Российской Федерации: уведомить уполномоченный орган о начале осуществления соответствующей деятельности, видах собираемых данных и целях обработки соответствующих данных, предоставлять на безвозмездной основе доступ к собранным наборам данных и (или) к информации, полученной в результате обработки соответствующих наборов данных, органам государственной власти и местного самоуправления (перечень таких случаев строго ограничен), предоставлять доступ к собранным наборам данных любым физическим и юридическим лицам при условии внесения платы, предельный размер которой определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (перечень случаев также ограничен);

3) установить осуществления профилирования в целях создания профилей субъектов, обеспечивающие права указанных субъектов при осуществлении профилирования (в том числе право знать о том, что собираемые данные будут использоваться для профилирования).

Также необходимо в Федеральном законе «О персональных данных» установить, что сбор, хранение и обработка данных, которые до момента их объединения с другими данными не позволяют идентифицировать физическое лицо и осуществить вмешательство в его частную жизнь, осуществляются без соблюдения требований, установленных законодательством о персональных данных, для сбора, хранения и обработки персональных данных.

Предлагается изменить модель привлечения к гражданско-правовой ответственности за нарушение прав субъекта персональных данных: субъект персональных данных вправе потребовать от лица, допустившего нарушение, уплаты компенсации в размере от десяти тысяч рублей до одного миллиона рублей, определяемой по усмотрению суда, исходя из характера нарушения.

В целях обеспечения прав потребителей в цифровой среде необходимо в Законе Российской Федерации «О защите прав потребителей» определить права потребителей и обязанности исполнителей (правообладателей), агентов при заключении договоров оказания услуг и лицензионных договоров через интернет (в том числе с помощью мобильных устройств), а также установить гарантии защиты прав потребителей при исполнении договора оказания услуг

или лицензионного договора непосредственно в сети Интернет (например, при оказании услуг облачным провайдером, при продаже электронных книг, предоставлении для скачивания музыки и фильмов).

Необходимо решить следующие проблемы в сфере регулирования интеллектуальной собственности в целях развития цифровой экономики:

1) устаревание традиционных подходов к заключению договоров об использовании интеллектуальной собственности в цифровой среде, отсутствие единых централизованных реестров объектов авторских и смежных прав приводит к массовому игнорированию правовых требований со стороны пользователей;

2) быстрая смена технологий и необходимость обеспечения доступа к культурным и научным ценностям требует либерализации законодательства в сфере оцифровки и сохранения объектов интеллектуальных прав;

3) наличие «антимонопольных иммунитетов» в сфере интеллектуальной собственности создаёт условия для злоупотребления правообладателями своими правами и приводит к ограничению конкуренции;

4) сроки совершения юридически значимых действий в сфере интеллектуальной собственности слишком большие по сравнению с жизненным циклом многих результатов интеллектуальной деятельности;

5) предусмотренные законом случаи свободного использования результатов интеллектуальной деятельности уже не соответствует уровню развития технологий и жизненным реалиям.

Анализ правоприменительной практики США, КНР, Гонконга, Сингапура, Великобритании, Японии и Европейского союза и разработка законодательных инициатив, направленных на совершенствование законодательства в области регулирования операций на рынке форекс и защиты прав участников рынка

Руководитель исследования: *Ершов М. В., д-р эконом. наук, профессор департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.*

Цель исследования: необходимость регулирования российского рынка форекс, для формирования транспарентного и устойчиво функционирующего рынка с адекватным уровнем защиты его участников, и способствующего возникновению более благоприятных условий функционирования валютного рынка в целом.

Ключевые результаты исследования. Проведённый авторами анализ показал, что ряд законодательных положений, а также регулирующих положений Банка России соответствуют мировым тенденциям регулирования рынка форекс и направлены на защиту прав потребителей услуг на рассматриваемом рынке. В таких странах как США, Япония, Великобритания, а также в странах ЕС после мирового финансового кризиса 2007–2009 годов наблюдается ужесточение регулирования рынка форекс. В Китае после значительных провалов фондового рынка, которые выявили высокую финансовую неграмотность населения, форекс практически запрещён, услуги населению могут предоставлять только зарубежные компании. Наиболее либеральное регулирование форекс наблюдается в Сингапуре, хотя и там регуляторы всё больше озабочены присутствием иностранных компаний на своём рынке. Для повышения защиты своих граждан регуляторы в ряде рассмотренных стран предпринимают различные меры. Например, во многих странах наблюдается снижение допустимого уровня финансового рычага, причём в некоторых странах (Японии) особенно внимательно регуляторы относятся к физическим лицам, как к наиболее уязвимым участникам рынка. Также регуляторы стараются препятствовать своему населению работать на форекс через иностранные компании, которые не попадают под местное регулирование и предпринимают другие меры.

Ряд имеющихся в настоящее время ограничений деятельности форекс-дилеров могут определённым образом сужать возможности их деятельности, способствовать недобросовестному поведению по отношению к своим клиентам, а также сохранению преобладающего объёма работы на форекс в нерегулируемом сегменте.

Совершенствование регулирующего законодательства и норм работы форекс-дилеров должно способствовать повышению уровня защиты потребителей услуг на форекс и стабильности рынка. Одновременно важно способствовать переходу в российскую юрисдикцию операторов рынка форекс, которые сейчас предлагают свои услуги через оффшорные зоны, либо уходу таких компаний с российского рынка.

При этом изменения, которые требуется внести в имеющееся регулирование и которые должны способствовать решению ряда поставленных задач,

могут иметь различные последствия и возможные риски как для отдельных участников, так и для системы в целом.

Для понимания целесообразности конкретных изменений был проведён анализ возможного положительного влияния и рисков, которые могут иметь место в случае реализации конкретных изменений.

Одним из ограничений нынешнего регулирования является **положение об исключительной деятельности форекс-дилеров**. Данное ограничение делает невозможным хеджирование форекс-дилерами своих рисков. Т.е. одновременно с заключением сделки с клиентом форекс-дилер не вправе открывать противоположную позицию на биржевом или межбанковском рынке у «провайдера ликвидности». В итоге растут риски убытков у форекс-дилера. Также это налагает риски и на его клиента, т. к. в случае банкротства оператора клиент может не получить или получить с отсрочкой свои средства. В результате форекс-дилер сводит свою работу к модели В-Book, в определённых ситуациях превращая его из торгового посредника в игрока на валютном рынке. Такая ситуация особенно вероятна при открытии значительным числом клиентов позиций по одинаковым валютам в одном направлении.

Работа форекс-дилера по модели А-Book предполагает вывод клиента на межбанковский рынок, что будет способствовать повышению ликвидности этого рынка. Кроме того, при такой модели работы форекс-дилер зарабатывает на комиссиях за каждую сделку своего клиента либо на надбавке к спреду. И хотя форекс-дилер получает свой доход независимо от результата торговли клиента, тем не менее это повышает заинтересованность форекс-дилера в прибыльной торговле своего клиента. (Тогда как работа по модели В-Book практически замыкает деятельность форекс-дилера на своём клиенте, а заработок форекс-дилера зависит от убытков клиента.)

Исключительность вида деятельности предполагает также, что форекс-дилер не вправе размещать средства клиентов. Это может приводить к неоправданному обесценению средств, по которым не получается доход. В связи с чем следовало бы рассмотреть возможность размещения указанных средств исключительно в первоклассных государственных инструментах России.

В связи с вышесказанным для обеспечения финансовой стабильности форекс-дилеров и защиты интересов их клиентов необходимо внести измене-

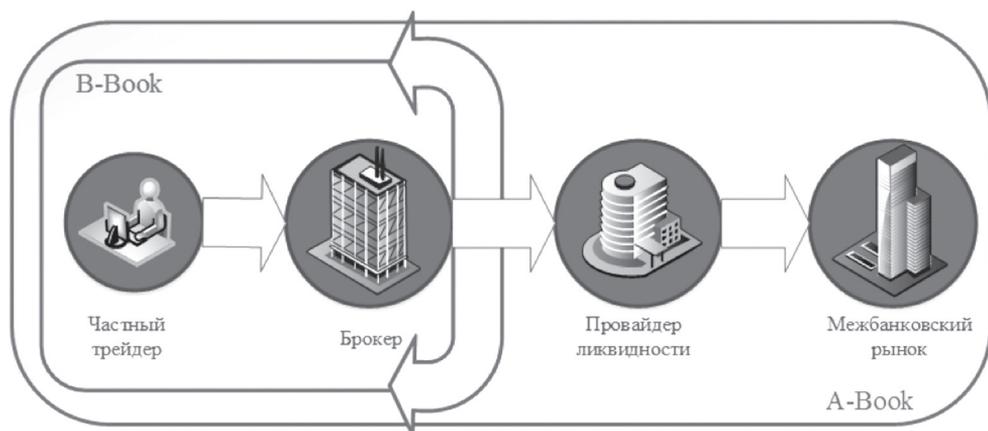


Рис. 1. Модели розничного рынка форекс

ния в п. 4 ст. 4.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг». Сохранить ограничения деятельности за исключением операций хеджирования, как механизма повышающего устойчивость отдельных участников рынка и рынка в целом. Также для недопущения неоправданного обесценивания средств клиентов целесообразно разрешить инвестирование таких средств в первоклассные государственные бумаги России.

При этом целесообразность нововведений расширения деятельности форекс-дилеров должна оцениваться с точки зрения формирования новых рисков. В целом расширение видов деятельности форекс-дилера не должно повышать риски для его основной деятельности и не должно повышать возможность недобросовестного поведения с клиентами.

Запрет форекс-дилерам на оказание услуг юридическим лицам. В настоящее время форекс-дилеры могут предоставлять услуги на рынке форекс только физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями. Разрешение доступа юридических лиц к торгам на форекс с использованием услуг форекс-дилера могло бы способствовать более полному охвату участников финансового рынка, повышению его глубины, росту налоговых отчислений. Для самих юридических лиц допущение к рынку форекс позволит повысить свои доходы, а также хеджировать риски своей основной деятельности в случае зависимости от курсовых колебаний, причём с меньшими издержками, чем при хеджировании на биржевом рынке. Для форекс-дилеров это могло бы означать расширение портфеля за счёт более стабильных клиентов.

Однако при этом может возникнуть риск неоправданного влияния на рынок в случае выхода на рынок юридического лица со значительными финансовыми средствами. В связи с этим необходимо ввести определённые ограничения такого участия на рассматриваемом рынке. Это может осуществляться как посредством лимитов доли на рынке по отдельным участникам, так и по операциям на уровне отдельных форекс-дилеров и др.

Положение об уровне финансового рычага. Согласно п. 9 ст. 1.4 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» соотношение размера обеспечения, предоставленного физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, форекс-дилеру, и размера его обязательств не может быть меньше одного к пятидесяти.

Регулирование финансового рычага в сторону снижения наблюдается и в развитых странах. В частности, в США после последнего мирового финансового кризиса рассматривается снижение финансового рычага вплоть до соотношения 1:1.

При этом оффшорные операторы, предлагающие свои услуги российским клиентам, предлагают плечи, доходящие даже до уровня 1:500. В этой связи ряд экспертов опасаются, что введённое в России ограничение форекс-дилеров не будет способствовать переходу клиентов в российскую юрисдикцию.

Однако, учитывая повышенную волатильность валютного рынка в последние годы вследствие различных причин (нестабильность нефтяных цен, геополитические риски, изменение режима курса рубля в России и др.), повышение допустимого размера финансового рычага приведёт к неоправданному росту рисков для клиентов форекс-дилеров. Увеличение рычага было бы допустимо при более стабильном валютном рынке.

Заслуживает внимания предложение об установлении дифференцированных ограничений по уровню финансового рычага для различных категорий

клиентов в зависимости от: квалификации, величины капитала, срока работы на рынке форекс. Это сочетается с предложенным Банком России подходом к определению категорий инвесторов на финансовом рынке: неквалифицированный, квалифицированный и профессиональный. При этом здесь также важно найти баланс между ограждением неподготовленного инвестора от повышенных рисков и сохранением конкурентоспособности российских форекс-дилеров с точки зрения опытных трейдеров в сравнении с зарубежными операторами.

Авторами исследования предлагаются следующие изменения и дополнения в существующие регулятивные нормативные акты:

1. Расширить виды деятельности форекс-дилеров посредством включения в них возможности хеджирования своих позиций, а также инвестировать средства клиентов в высококачественные инструменты с низким уровнем рисков. Исключительность деятельности форекс-дилера существенно ограничивает гибкость их деятельности, повышает риски недобросовестной деятельности с их стороны, создаёт конфликт интересов с клиентами и сужает возможности прибыльной деятельности.

2. Важно регуляторам быть готовыми к сокращению уровня финансового рычага в условиях возможного повышения волатильности на валютном рынке, а также резких курсовых изменений. Эта мера уменьшит возможность получения доходов как инвесторами, так и форекс-дилерами, однако при этом одновременно увеличит стабильность и предсказуемость рынка при необходимости.

3. Разрешить юридическим лицам – частным организациям совершать сделки на рынке форекс. При этом ограничить долю присутствия юридических лиц как на форекс в целом, так и в объёме клиентского портфеля форекс-дилеров для недопущения неоправданных перекосов, которые могут возникать вследствие притока большого объёма средств через каналы юридических лиц.

4. Отменить 5-секундную задержку цены для трейдеров. Наличие искусственного фиксирования цены повышает риски убытков как форекс-дилеров рынка, так и потребителей их услуг. В целом искусственное удержание котировок является нерыночным механизмом и не может расцениваться как привлекательный фактор российского рынка форекс.

5. Обеспечить дифференцированные возможности для квалифицированных инвесторов и новичков на рынке в части использования финансового рычага, и других механизмов (позиций и т. п.). Такой подход обеспечит более соответствующие условия работы для указанных трейдеров, повышая уровень защиты для новичков, и предоставляя более широкие возможности для квалифицированных инвесторов.

6. Поручить Ассоциации форекс-дилеров формировать критерии недобросовестно работающих операторов на российском рынке форекс; выявлять операторов, работающих на российском рынке без лицензии, а также регулярно вывешивать списки таких организаций на своём официальном сайте в телекоммуникационной сети Интернет, и другими доступными мерами доводить данную информацию до широкой аудитории, в первую очередь, до работающих и потенциальных трейдеров рынка форекс.

7. В программу обучения торговли на форекс включить в качестве обязательного раздела разъяснения о преимуществах работы на форекс в российской юрисдикции, и риски, связанные с работой на форекс через оффшорные компании.

Регулирование форекс в России, которое началось относительно недавно, при взвешенных подходах должно служить повышению его надёжности и стабильности, и способствовать деофшоризации рынка и переходу клиентов рынка, а также его операторов в российскую юрисдикцию. Также можно ожидать увеличения объёмов рынка, повышения эффективности его операций, увеличения доходов его участников, и, как следствие, повышения поступлений в доходную часть бюджета. Одновременно важно создать такие условия и правила регулирования, соблюдение которых операторами рынка будет более привлекательно, чем работа в оффшорном сегменте. Предложенные изменения в регулировании должны способствовать решению этих задач.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Анализ международной практики применения законов о национализации в контексте задач совершенствования законодательного регулирования данной сферы в Российской Федерации

Руководитель работы: *Курбанов Р. А., д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.*

Цель исследования: методологическое обеспечение процесса проведения национализации, формирования основных подходов к оценке социально-экономической целесообразности принятия решения о проведении национализации, анализе социально-экономических последствий спонтанной и законодательно обеспеченной национализации.

Ключевые результаты исследования. Экономические исследования выявили слабость культурной защиты института собственности (отсутствие уважения к чужим, в том числе государственным, правам собственности), что во многом объясняется историческими причинами, в частности:

- длительным периодом существования сильного института коммунальной (общинной) собственности, в рамках которого проблема дифференциации имущественного положения снималась регулярным перераспределением земельных наделов;
- фактической экспроприацией (отчуждение без выплаты компенсации) частной собственности после Революции 1917 года;
- насильственным объединением частных земельных владений в процессе коллективизации;
- эффективной идеологической поддержкой идеи общенародной собственности во времена советской власти; неприятием большей части населения России итогов масштабной приватизации бывших государственных предприятий, проведённой в 90-е годы XX века;
- колоссальной имущественной дифференциацией, обостряющей перераспределительные настроения в обществе;
- неверием в возможность судебной защиты своих прав, основанном на ряде прецедентов, свидетельствующих об отсутствии независимости судебной системы.

Мировая практика осуществления национализации позволяет выделить перечень отраслей народного хозяйства, которые наиболее часто являются объектами национализации. К ним относятся: добывающие отрасли, национализация которых, с одной стороны, вызывается необходимостью контроля за распределением сверхдоходов, получаемых от продажи природных ресурсов, а с другой – потребностью государства в пополнении бюджета посредством природной ренты; инфраструктурные отрасли, национализация которых повышает политическую и экономическую безопасность страны и позволяет кон-

тролировать стоимость услуг, предоставляемых данными отраслями; отрасли, производящие «опекаемые» блага (медицина, образование), национализация которых, с одной стороны, связана с необходимостью в полной мере удовлетворять социальные потребности общества в данных благах, а с другой – контролировать цены на данные блага и не допускать их необоснованного роста; финансовый сектор, национализация которого может быть обоснована необходимостью стабилизации денежно-кредитной и финансовой систем, а также необходимостью в финансировании приоритетных направлений народного хозяйства, повышении эффективности вложений финансовых ресурсов в национальную экономику; высокотехнологичные отрасли производства, национализация которых объясняется приоритетами национальной безопасности и необходимостью расширения финансирования исследований и разработок в сфере высоких технологий, повышения конкурентоспособности национальной продукции; отрасли ВПК, государственный контроль над которыми является основой суверенитета страны.

Изученный зарубежный опыт национализации в развитых странах позволяет сделать вывод о том, что в той или иной форме национализация присутствует в различных правовых порядках. При этом национализация является крайней мерой, а её применение носит исключительный характер, а также строго ограниченные основания. Учитывая концептуальные различия в законодательстве Российской Федерации и зарубежных странах, можно учесть успешный зарубежный опыт, а также применить лучшие практики в российском законодательстве.

Учитывая буквальное толкование положений ст. 235 ГК РФ, проведение национализации возможно только на основании закона. В связи с этим и с учётом зарубежного предлагается способ национализации, в соответствии с которым принимается федеральный закон «Об основах национализации в Российской Федерации», а уже конкретное имущество национализируется в соответствии с принимаемыми отдельными федеральными законами, которые не должны противоречить проектируемому закону.

В исследовании представлена модель национализации, которая не была реализована предыдущими законопроектами: непосредственная национализация осуществляется на основании отдельного федерального закона, который принимается в соответствии с предлагаемым рамочным федеральным законом.

Принятие предлагаемой модели позволяет учесть непосредственные нюансы отрасли, в которой производится национализация: открытый подход к понятию уполномоченный орган позволяет, например, в случае национализации банка или страховой компании привлечь в качестве уполномоченного органа Банк России, в случае же национализации сельхозпредприятия – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и т. п. Предлагаемый проект содержит широкий перечень гарантий для лиц, имеющих отношение к национализируемой собственности, а также для сотрудников национализируемого предприятия. В целях недопущения государственного произвола, а также проявлений коррупции предполагается широкое обсуждение проектов федеральных законов о национализации посредством общественного обсуждения на интернет-портале www.regulation.gov.ru. Кроме того, в соответствующем законопроекте необходимо уточнить, что национализация имущества осуществляется как крайняя мера и применяется только в том случае, если указанные цели не могут быть достигнуты иными средствами.

В целях обеспечения прав и свобод собственников и владельцев имущества предусмотрен широкий перечень гарантий, к которым относятся:

1) необходимость запроса сведений об имеющихся правах на национализируемое имущество в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также у предполагаемых правообладателей объектов недвижимого имущества;

2) обеспечение в установленном законом порядке опубликования сообщения о планируемой национализации имущества;

3) размещение на официальном сайте уполномоченного органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщения о планируемой национализации имущества. Кроме того, уточняется возможность обращения владельцев имущества в суд в целях защиты своих прав и свобод.

Во избежание злоупотребления правом законодательной инициативы представленной авторами моделью предъявляются жёсткие требования к содержанию таких проектов федеральных законов, которые в обязательном порядке должны содержать:

1) сведения о составе национализируемого имущества с указанием технико-экономических характеристик и других данных о состоянии изымаемого имущества, в том числе необходимых для идентификации национализируемого имущества и входящих в его состав частей, с целью определения рыночной стоимости изымаемого имущества;

2) наименование и юридический адрес собственника имущества – юридического лица или имя и место жительства собственника имущества – физического лица;

3) основания национализации;

4) способ национализации имущества;

5) определение органа государственной власти или иного органа, уполномоченного на проведение национализации имущества;

6) определение сроков проведения национализации имущества;

7) порядок и определение срока уплаты собственнику изымаемого имущества возмещения.

Анализ международной практики и выработка научно обоснованных предложений по вопросам законодательного регулирования производства и оборота спиртосодержащей продукции с учётом введения государственной монополии на эти виды деятельности

Руководитель исследования: *Корниенко Н. Ю., канд. юрид. наук, зав. научно-исследовательской лабораторией «Лаборатория развития налоговой системы ИПЭИ РАНХиГС».*

Цель исследования: в работе проведён анализ и разработаны обоснованные предложения по внедрению лучших практик ведущих зарубежных государств по законодательному регулированию в сфере производства и оборота спиртосодержащей продукции.

Ключевые результаты работы. Необходимость повышения эффективности государственного контроля и качества управления в сфере производства и оборота спиртосодержащей продукции связана со следующими обстоятельствами:

- высокой смертностью от отравлений суррогатным алкоголем, одной из причин которых являются недостатки в организации контроля за оборотом технических и непищевых спиртов. В ряде регионов смертность от отравлений суррогатным алкоголем превышает смертность от ДТП и насильственных преступлений;

- ростом объёмов продукции из нелегально произведённого сырья (спирта) низкого качества, без уплаты акцизов и налогов. По различным оценкам доля «чёрного» рынка может достигать 40 %;

- отсутствием чётких критериев на количество выдаваемых лицензий производство спирта, крепких спиртных напитков, а также их реализацию населению на конкретной территории. Увеличение количества выдаваемых лицензий, с одной стороны, увеличивает число легальных производителей и продавцов, но с другой стороны, затрудняет контроль, за их деятельностью;

- возможностью свободного изготовления или приобретения самогонных аппаратов, а также получения информации об их изготовлении и технологии производства.

Политика повышения акцизов и, как следствие, цен на спиртосодержащую продукцию приводит к появлению экономических стимулов к употреблению дешёвой контрафактной продукции, особенно в сельских районах.

В работе проведён сравнительный анализ лучших практик законодательного регулирования по всем направлениям (инструментам) алкогольной политики:

- полный или частичный запрет на продажу и/или потребление алкоголя;
- государственная монополия;
- лицензирование;
- снижение ценовой и физической доступности алкоголя;
- ограничение возраста покупателей;
- ограничения в области рекламы на телевидении;
- ограничения в области рекламы спонсоров на спортивных и молодёжных мероприятиях;

- ограничения на содержание алкоголя в крови при управлении транспортными средствами;
- ограничение часов и дней продаж;
- ограничение числа точек продажи;
- маркировка бутылок надписями, содержащими информацию о вреде здоровью, числе калорий и составе алкогольного напитка.

Кроме этого дополнительным инструментом является разработка и реализация алкогольной политики, которая применяется в ряде стран.

Полный запрет на продажу и потребление алкоголя действует, в основном, в мусульманских странах.

Государственная монополия на производство и реализацию алкоголя в разной степени применяется в 34 странах (табл. 1).

Таблица 1

**Государственная монополия на производство
и реализацию по данным ВОЗ¹**

Алкогольные напитки	Монополия (производство)	Монополия (реализация)
Пиво	31	31
Вино	28	34
Крепкие алкогольные напитки	29	33

В 140 странах основным инструментом алкогольной политики является лицензирование на производство и/или продажу спирта и спиртосодержащей продукции (крепкий алкоголь, вино, пиво).

Снижение ценовой доступности алкоголя осуществляется через налоговую политику за счёт увеличения ставок акцизов.

В работе проведён анализ ценовой доступности алкогольных напитков в сопоставлении с ценовой доступностью продуктов питания и услуг в России, из которого следует, что алкоголь для групп населения с низкими доходами становится заменителем активных форм досуга. При этом группы с наименьшими доходами относительно больше потребляют дешёвый алкоголь из нелегальных источников. Кроме этого имеет место устойчивая отрицательная зависимость ожидаемой продолжительности жизни от уровня потребления этанола.

В работе делается вывод, что для реализации целей здравоохранения необходимо сокращать ценовую доступность алкоголя при одновременном увеличении реальных доходов населения и акцизная политика на алкогольном рынке не может разрабатываться в отрыве от динамики доходов населения и их распределения.

Физическая доступность алкоголя достигается за счёт ограничения числа точек продажи (опыт скандинавских стран описан в работе) и ограничения числа выдаваемых лицензий и плотности точек розничных продаж (опыт США описан в работе).

В работе предлагается ввести в России прямые законодательные ограничения на количество лицензий на продажу алкогольной продукции и плот-

¹ Global Health observatory data repository. Alcohol Control Policies. WHO. Режим доступа: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1119?lang=en&showonly=GISAH>.

ность точек продажи, предварительно разработав соответствующую методику определения их потребного количества.

Данное предложение связано со следующим обстоятельством. В настоящее время в России существует ограничение на близость размещения точек продажи алкогольных напитков от школ, детских садов и т. п. Этот фактор может приводить к повышенной плотности размещения точек продаж за пределами (на границах) разрешённых расстояний, когда, например, в одном здании имеется несколько точек продаж, принадлежащих различным торговым сетям. Этот эффект может усиливаться в малых городах и иметь негативное влияние на общественный правопорядок.

Ограничение часов и дней продаж активно применяется в странах Северной Европы. Для России предлагается на федеральном уровне ввести запрет на продажу алкоголя в воскресенье.

Инструмент налоговой политики в виде маркировки бутылок надписями, содержащими информацию о вреде здоровью, числе калорий и составе алкогольного напитка также является одним из возможных инструментов алкогольного регулирования. Данный инструмент применяется в ряде стран, однако на уровне, например, ЕС данный инструмент пока только обсуждается.

В России предлагается подписать соглашение алкогольной отрасли с Правительством Российской Федерации и принять соответствующее постановление Правительства Российской Федерации.

Применяемый в странах широкий спектр инструментов алкогольной политики сделал необходимым разработку шкал, позволяющих провести интегральную оценку степени её жёсткости.

Данные шкалы должны позволить оценивать влияние изменения алкогольной политики на доходы бюджета и потребление алкоголя, а также сравнивать различные страны по степени жёсткости проводимой ими алкогольной политики.

В работе рассмотрены основные проекты по построению шкал измерения алкогольных политик:

- европейский проект Eurocare Bridging the Gap Project (BtG) (2004–2006 годы);
- европейский проект AMPHORA (2009–2012 годы);
- проект Evaluating Alcohol policy Stringency and Enforcement-16 (TEASE-16) для стран: Австралии, Китая, Японии, Малайзии, Новой Зеландии, Филиппин, Сингапура, Вьетнама (2008–2012 годы).

Наиболее крупным проектом являлся европейский проект AMPHORA (табл. 2), в рамках которого была разработана шкала, имеющая 160 баллов, позволяющая оценить в баллах жёсткость проводимой политики по семи следующим подшкалам:

- общая шкала, учитывающая особенности законодательства в области регулирования алкогольного рынка (например, наличие или отсутствие специального законодательства в этой области);
- контроль производства, розничных продаж и дистрибуции алкогольных напитков;
- возрастные ограничения и персональный контроль;
- контроль за употреблением алкоголя при управлении транспортными средствами;
- контроль за рекламой, маркетингом и спонсорством;
- алкогольная политика;
- налогообложение алкогольной продукции и цены.

Структура шкалы AMPHORA

	Подкатегории (подшкалы)	%	Макс. число баллов
I	Начальные баллы (Starting points)	0	0
II	Контроль производства, розничных продаж и дистрибьюции алкогольных напитков (Control of production, retail sale and distribution of alcoholic beverages)	25	40
III	Возрастные ограничения и персональный контроль (Age limits and personal control)	15	24
IV	Контроль за употребление алкоголя при управлении транспортными средствами (Control of drunk driving)	15	24
V	Контроль за рекламой, маркетингом и спонсорством (Control of advertising, marketing and sponsorship of alcoholic beverages)	15	24
VI	Алкогольная политика (Public policy)	5	8
VII	Налогообложение алкогольной продукции и цены (Alcohol taxation and price)	25	40
	ИТОГО	100	160

Данная шкала позволила выделить следующие европейские группы стран со схожими профилями проводимой в них алкогольной политики (рис. 1):

- скандинавские страны с государственной алкогольной монополией (жесткая алкогольная политика);
- восточно-европейские страны (алкогольная политика средней жесткости);
- страны западной и центральной Европы (алкогольная политика средней жесткости);
- страны южной Европы (либеральная алкогольная политика).

В работе предлагается разработать для России шкалу измерения жесткости алкогольной политики (на основе шкалы, разработанной по проекту AMPHORA), дополнив её дополнительной подшкалой с условным названием «Показатель законопослушности». Основой для измерения данного показате-

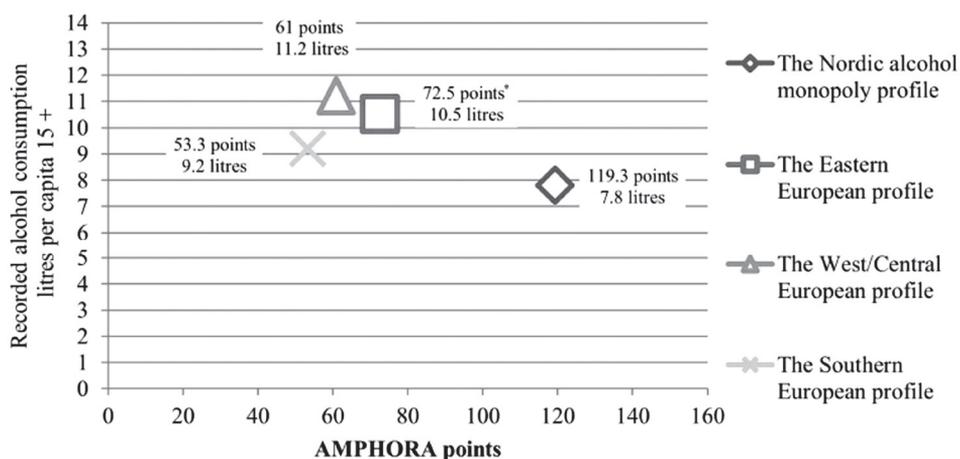


Рис. 1. Профили алкогольной политики стран Европы (проект AMPHORA)

ля может стать, например, количество нарушений налогового законодательства в этой сфере.

Использование шкал также позволяет оценить изменение алкогольной политики и её жёсткости в странах Европы. В работе показано, что за последнее 10-летие, например, в скандинавских странах происходило существенное смягчение алкогольной политики. Также и в других странах Европы.

Проведённый в работе анализ выявил две основные причины ослабления эффективности алкогольной политики:

- достижение точки перегиба поступлений от налогов на алкоголь при постоянном росте ставок акцизов;
- негармонизированная налоговая и алкогольная политика соседних стран (ЕАЭС).

За последние два года в странах Европейского союза, в который входят 28 стран, было отмечено 32 случая повышения акцизных налогов на отдельные марки крепких алкогольных напитков. Однако более высокие налоги не всегда увеличивают бюджетные поступления, потому что потребители переходят на употребление более дешёвой алкогольной продукции или покупают алкоголь за границей (при этом бюджетные поступления от НДС снижаются).

Кроме того, потребители в возрастающей степени покупают алкогольную продукцию на чёрном рынке и, в этом случае, налоги вообще не выплачиваются.

Другими словами, большинство стран Европы достигли критической точки налогообложения (согласно теории Лаффера), и увеличение налоговой ставки, фактически, не всегда приводит к увеличению ожидаемых бюджетных поступлений.

**Задачи формирования эффективной модели законодательного регулирования в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
(предложения к разработке проекта «закона об Арктике»)**

Руководитель исследования: *Капустин А. Я., д-р юрид. наук, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.*

Цель: разработка информационно-аналитических материалов, предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения реализации стратегических целей, определённых государственной политикой Российской Федерации в Арктике, в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В рамках проведённого ЭАИ выполнен анализ:

- международно-правовых источников, применимых к Арктическому региону, наилучших законодательных практик стимулирования экономической активности, социально-экономического и демографического развития, а также природоохранного регулирования;

- политики арктических государств (Канады, США, Норвегии, Финляндии и Исландии), применяемых в Арктике лучших международно-правовых и национально-законодательных механизмов, а также современной деятельности международных организаций в Арктике (Арктический совет, программы ООН и др.);

- мер международно-правового и национально-законодательного характера, обеспечивающих природоресурсные и иные интересы Российской Федерации при установлении приарктическими государствами границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане;

- исторически сложившихся пределов юрисдикции Российской Федерации в отношении арктического континентального шельфа;

- опыта иностранных государств и законодательной практики бывшего СССР при установлении исходных линий вдоль своего побережья и уточнении границ исторических вод в морях Северного Ледовитого океана;

- международно-правовых и национально-законодательных актов Российской Федерации и США, определяющих статус Берингова пролива, с учётом его геоэкономической характеристики как единственного морского пути между Северным Ледовитым и Тихим океанами;

- возможных конфликтных ситуаций, аналогичных актам напряжённости между США и Канадой относительно статуса проливов Канадского арктического архипелага;

- ключевых геополитических факторов, непосредственно влияющих на конкурентоспособность и перспективы устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ);

- международно-правовых источников и зарубежной практики регулирования отношений, связанных с разработкой (добычей) углеводородных ресурсов в Арктике;

- международно-правовых источников, регулирующих добычу морских живых ресурсов в Арктике;
 - зарубежной практики закрепления в нормах (правовых и нормативно-технических актах) национального права правил использования морских пространств в Арктике (в морях Северного Ледовитого океана);
 - практики закрепления в нормах неарктических государств национальных притязаний на природные ресурсы и перспективы транспортно-логистических коридоров морей Северного Ледовитого океана (анализ политики Китая, Японии и других азиатских стран);
 - реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике и эффективности законодательного регулирования на федеральном уровне в интересах обеспечения национальных интересов в Арктическом регионе;
 - эффективности реализации документов стратегического планирования (Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года; государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие АЗРФ на период до 2020 года»);
 - структурных проблем и факторов, препятствующих наращиванию темпов экономического развития АЗРФ, включая социальную, демографическую и экологическую составляющие;
 - нормативно-правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня, регулирующих особенности социально-экономического развития в АЗРФ;
 - пробелов в нормативном регулировании развития АЗРФ, включая применение Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ;
 - текущего экономического состояния АЗРФ, для расчёта индикативных объёмов инвестиций, а также трудовых ресурсов, необходимых для выхода на опережающие темпы развития АЗРФ;
 - международных конкурентных преимуществ СМП, а также эффективности и достаточности принятых мер, направленных на закрепление статуса СМП в качестве исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации в Арктике и повышение его конкурентоспособности;
 - приоритетных направлений, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие АЗРФ;
 - путей повышения инвестиционной привлекательности АЗРФ (использования моделей ТОР, развития форм ГЧП и др.) с учётом международного опыта.
- Осуществлены обзоры:
- экологических проблем в российской Арктике, анализ путей минимизации экологических рисков с учётом наилучших мировых практик экологического регулирования;
 - коллизий в действующем законодательстве Российской Федерации и выявление избыточного нормативного правового регулирования, в том числе административных барьеров, препятствующих развитию Арктической зоны Российской Федерации.
- Проведены опросы:
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, территории которых расположены в Арктической зоне Российской Федерации;
 - руководителей органов управления коммерческих организаций (не менее 100 организаций), ведущих хозяйственную деятельность в АЗРФ.

Систематизирован перечень основных факторов (причин), влияющих на укрепление конкурентных преимуществ России на мировом энергетическом рынке и удовлетворение растущих потребностей национальной экономики и экспорта в углеводородном сырье за счёт использования ресурсной базы АЗРФ.

Выполнен причинно-следственный анализ факторов (причин) и связанных с ними проблем использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала АЗРФ в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ.

Выявлены основные особенности и проблемы в регионах и субъектах Российской Федерации, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации; определены регионы, требующие дополнительных мер регулирования в целях стимулирования экономической деятельности; обоснованы экономические и правовые меры, которые могут оказать стимулирующее воздействие по каждому типу регионов Арктической зоны Российской Федерации на их социально-экономическое воздействие; определены экономические и правовые меры для уточнения документов стратегического планирования на основе научно-обоснованных критериев классификации субъектов Российской Федерации, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации.

Определены дополнительные меры, обеспечивающие закрепление статуса Северного морского пути в качестве исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации в Арктике и повышение его конкурентоспособности; пути недопущения менее благоприятных по сравнению с другими прибрежными арктическими государствами правовых условий деятельности Российской Федерации в Арктике, в том числе при международно-правовом оформлении внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане.

Предусмотрены меры по снижению фактического риска вредного воздействия экстремальных погодных условий, высокотоксичных устойчивых веществ и иных загрязнений, характерных для арктических экосистем, на наиболее уязвимые группы населения.

Разработаны предложения по нормативному закреплению статуса АЗРФ в качестве стратегически важного для России мегарегиона (в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), включая выделение в пределах АЗРФ ценных природных территорий и установления для них специальных экологических режимов хозяйственной и иной деятельности.

Обосновано закрепление оптимальных для внедрения в Арктической зоне Российской Федерации как общих, так и специальных административно-правовых режимов стимулирования экономического развития, а также разработано обоснование по сокращению избыточного нормативного правового регулирования, в том числе административных барьеров, препятствующих развитию АЗРФ, а также правовых запретов и ограничений, закрепление которых будет способствовать снижению издержек и не нарушать принципы конкурентоспособности.

Разработаны предложения по законодательному обеспечению охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации.

**Подготовка предложений по совершенствованию федерального
правового регулирования в сфере административной ответственности
на основе анализа и обобщения находящихся на рассмотрении
Государственной Думы законопроектов по вопросам административной
ответственности, оценок и предложений заинтересованных
государственных органов, институтов гражданского общества,
делового и академического сообществ**

Руководитель исследования: *Витушкин В. А., канд. юрид. наук, директор Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ.*

Целью экспертно-аналитического исследования являлся анализ текущего состояния законодательства об административных правонарушениях и подготовка научно обоснованных комплексных предложений по его совершенствованию на основе доктринальной проработки нормативного правового регулирования.

Ключевые результаты исследования. На основе проведённого анализа причин и факторов, снижающих эффективность административно-правового регулирования общественных отношений в сфере административной ответственности, и в качестве рекомендации по формированию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предложен проект, который основывается на главных базовых подходах, лежащих в основе действующего Кодекса. В нём сохраняется преемственность в отношении правового регулирования института административной ответственности. Основные достижения действующего Кодекса в новом проекте сохраняются и развиваются. При этом последовательно учитываются сложившаяся судебная и иная правоприменительная практика, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, практика рассмотрения многочисленных законодательных инициатив, направленных на изменение Кодекса.

Проект содержит нормы, регулирующие весь комплекс общественных отношений, связанных с применением административной ответственности, включая установление:

- общих положений и состава законодательства об административных правонарушениях;
- полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, полномочий органов местного самоуправления в связи с реализацией административной ответственности;
- принципов и понятия административной ответственности, понятия административного правонарушения;
- круга субъектов, подлежащих административной ответственности, особенности привлечения к ответственности для каждой из категорий субъектов административной ответственности;
- перечня видов административного наказания и правил их назначения;
- перечня оснований и правил освобождения от административной ответственности и от административного наказания;

- административной ответственности за административные правонарушения;
- подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях, перечней органов, должностные лица которых уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечень и процессуальные полномочия таких лиц;
- порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях, в том числе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, проведения административного расследования, рассмотрения дел об административных правонарушениях, жалоб на постановления и процессуальные действия;
- порядка исполнения административных наказаний.

В исследовании выделены три категории административных правонарушений: грубые, значительные и менее значительные административные правонарушения.

Особое внимание в работе уделено решению задачи стимулирования правомерного поведения граждан и юридических лиц, а также созданию у лиц, привлекаемых к ответственности, заинтересованности в сотрудничестве с органами административной юрисдикции.

Разработаны положения, предусматривающие возможность освобождения от административной ответственности за использование инсайдерской информации на рынке ценных бумаг и манипулирование рынком ценных бумаг лица, заключившего и исполнившего соглашение с Банком России о возмещении вреда, причинённого добросовестным участникам рынка, а также в случае принятия организационных, кадровых и иных мер, направленных на предотвращение таких нарушений в дальнейшем.

Вопросам освобождения от административной ответственности и от административного наказания посвящена отдельная глава, в которой осуществляется комплексное и последовательное регулирование данных вопросов.

Таким образом, можно говорить о формировании в рамках института административной ответственности специфической, обособленной по своему предмету формы правосудия по административным делам – правосудия по делам об административных правонарушениях.

Отличительной особенностью исследования стало развитие в нём составительного начала, которое подразумевает освобождение суда от функции доказывания по делам об административных правонарушениях. При этом существенно расширяются процессуальные права органов, должностные лица которых возбудили дело об административном правонарушении, и их должностных лиц, включая право обжалования судебных решений.

Повышение эффективности института административной ответственности требует качественного изменения в использовании статистических данных, в том числе данных правоприменительной практики, а также иных данных, характеризующих влияние применяемых административных санкций на охраняемые общественные отношения. Решение этой задачи потребует межотраслевых решений, взаимодействия учёных – юристов с экономистами, специалистами в области защиты окружающей среды, представителями целого ряда других научных специальностей.

При этом для каждой сферы необходимо определить объективные критерии, позволяющие обосновать принимаемые решения об изменении тех или иных положений об административной ответственности за соответствующие административные правонарушения (например, для административных правонарушений в области дорожного движения такими критериями могут стать показатели аварийности и смертности в дорожно-транспортных происшествиях, ущерб, вред, причиняемый вследствие дорожно-транспортных происшествий, пропускная способность автомобильных дорог; для административных правонарушений в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции – уровень смертности в результате потребления алкогольной продукции, уровень потребления алкоголя населением, доля контрафактной алкогольной продукции на рынке).

Экспертно-аналитическое обеспечение подготовки проекта единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

Руководитель исследования: *Казиханова С. С., канд. юрид. наук., доцент кафедры кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.*

Целью экспертно-аналитического исследования являлась подготовка экспертно-аналитической основы для разработки проекта единого ГПК РФ на основе проработки основных тенденций изменения текстов кодексов, решения проблем унификации, выработки подходов к устранению правовых пробелов, внутренних противоречий, различий в правовом регулировании с КАС РФ.

Ключевые результаты исследования. Сравнительное исследование трёх процессуальных кодексов (ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ) показывает, что в настоящее время существует много схожих по сути процессуальных отношений, которые при отсутствии объективных оснований регулируются различно.

В ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ после их принятия вносились многочисленные изменения. Анализ этих изменений свидетельствует о том, что проводится значительная законодательная работа, направленная на сближение правового регулирования порядка рассмотрения и разрешения гражданских и административных дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Единообразия правового регулирования достигается преимущественно путём:

- внесения изменений, аналогичных либо идентичных по своему содержанию, в АПК РФ и ГПК РФ (или/и КАС РФ);

- внесения более удачных формулировок одного кодекса в другие кодексы.

На современном этапе развития российского права наиболее приемлемый вариант обеспечения единообразия – внесение изменений в процессуальные кодексы (ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ), направленных на единообразное регулирование сходных общественных отношений. Цели создания единого ГПК, провозглашённые в Концепции, могут быть достигнуты без разработки единого кодекса, что позволит избежать значительных финансовых, трудовых и временных затрат.

Необходимо продолжать работу по обеспечению единообразия правового регулирования отношений, возникающих в ходе рассмотрения и разрешения гражданских и административных дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

В ходе разработки изменений и дополнений в ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ необходимо учитывать наличие положений в процессуальных кодексах, которые отражают специфику процессов и не нуждаются в единообразном регулировании. В экспертно-аналитическом исследовании приведён перечень таких положений.

В настоящее время основными направлениями реформирования гражданского судопроизводства в зарубежных странах являются:

- упрощение и ускорение процесса в целях обеспечения доступности правосудия каждому заинтересованному лицу;

– снижение нагрузки на судебную систему по рассмотрению гражданских дел. Каждая страна в зависимости от особенностей национальной правовой системы выбирает наиболее оптимальный вариант реформирования в рамках обозначенных выше направлений.

В целом для современного этапа реформирования зарубежного гражданского процесса характерно:

– повышение активной роли суда, что позволяет лучше управлять процессом и защищать интересы частных лиц и публичные интересы (Германия, Англия, США, страны постсоветского пространства). Эта модель осуществления правосудия исторически присуща России;

– установление возможности выбора процедуры рассмотрения дела в зависимости от его сложности или суммы требований (Германия, Франция, Англия);

– введение упрощённых процедур рассмотрения гражданских дел (Германия, Франция, Англия);

– расширение возможности обращения к иным несудебным формам защиты;

– внедрение программ бесплатного представительства (Франция, Германия).

Реформа российского процессуального законодательства в целом гармонично сочетает следование основополагающим международным принципам правосудия с сохранением национальных особенностей процесса. Многие из указанного выше уже нашло отражение в российском процессуальном законодательстве. Вместе с тем, остаются сферы для дальнейшего сближения отечественного процессуального законодательства с зарубежным.

Учёт международного опыта необходим для:

а) дальнейшего развития института групповых исков (защиты интересов группы лиц, неопределённого круга лиц);

б) дальнейшего развития института правовых заключений специалистов по запросам суда;

в) создания дополнительных и модернизированных гарантий независимости суда;

г) развития информационных технологий, используемых для обеспечения работы судов;

д) реформирования системы пересмотра;

е) модернизации примирительных процедур, в том числе процедуры медиации.

При этом необходимо сохранять существующую модель социально ориентированного судебного процесса: недопустимо упрощение и ускорение процесса за счёт отказа от процессуальных гарантий правосудия, вынесение немотивированных решений, отступление от принципа непрерывности.

Важнейшим направлением гармонизации российского и иностранного законодательства, а также приоритетным средством снижения нагрузки на судебную систему является развитие медиации. В связи с этим необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства о добровольной медиации и предусмотреть:

– сокращённые сроки проведения медиации в ходе рассмотрения дела в суде (до нескольких дней);

– возможность принудительного исполнения медиативных соглашений.

В ходе экспертно-аналитического исследования были выработаны конкретные предложения по совершенствованию процессуального законодательства (ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ).

**Совершенствование законодательного обеспечения механизмов
государственно-частного партнёрства в Российской Федерации.
Развитие механизмов ГЧП в социально значимых сферах**

Руководитель исследования: *Клименко А. В., канд. физ.-мат. наук, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.*

Цель исследования: анализ правоприменительной практики в области использования механизмов государственно-частного партнёрства в Российской Федерации, а также разработка предложений по развитию нормативно-правовой базы Российской Федерации в сфере государственно-частного партнёрства, муниципально-частного партнёрства (далее – ГЧП) с учётом анализа лучших зарубежных практик регламентации форм и моделей государственно-частного партнёрства.

Ключевые результаты работы. В течение последних пяти лет реальные расходы федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации на инфраструктурные отрасли снижались примерно на 10 % в год и, в результате, на сегодняшний день инвестиции в развитие инфраструктуры в Российской Федерации не превышают 1 % ВВП. В условиях ограничения объёма бюджетных ресурсов, которые могут быть направлены на реализацию инфраструктурных проектов, оптимальной формой для привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры является государственно-частное партнёрство (ГЧП). Характерной особенностью ГЧП-проектов является одновременное достижение коммерческой, бюджетной и социально-экономической эффективности от их реализации для публичной стороны, частных инвесторов, конечных потребителей товаров, работ и услуг, а также экономики государства в целом.

Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а также Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уже определены правовые условия привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты и базовые положения государственной политики в сфере ГЧП. В результате, в настоящее время в Российской Федерации уже реализуется более 2500 федеральных, региональных и муниципальных ГЧП-проектов, объём частных инвестиций в которые превышает 1,5 трлн рублей. Вместе с тем преждевременно говорить о формировании на федеральном, региональном и местном уровнях всей необходимой институциональной и нормативно-правовой среды для успешной реализации инфраструктурных проектов в России, эффективной системы управления проектами ГЧП. До сих пор существует достаточное количество пробелов и противоречий в концессионном законодательстве и законодательстве о ГЧП, в результате чего правоприменительная практика зачастую характеризуется противоречивостью и непоследовательностью; остаются нерешёнными проблемы наличия административных, финансовых и технических барьеров, препятствующих реализации проектов ГЧП.

В рамках исследования был проведён анализ правоприменительной практики в области использования механизмов государственно-частного партнёрства в Российской Федерации, а также разработка предложений по развитию нормативно-правовой базы Российской Федерации в сфере государственно-частного партнёрства, муниципально-частного партнёрства (далее – МЧП) с учётом анализа лучших зарубежных практик регламентации форм и моделей государственно-частного партнёрства.

Российское государство стремится последовательно реализовать курс на социальную ориентацию развития экономики. В России в отраслях социальной инфраструктуры трудится примерно 25 % работников, занятых в народном хозяйстве. По данным Минфина России, в структуре расходов бюджета России на 2018 год доля затрат по статье «социальная политика» предусмотрена с ростом на 0.17 процентных пункта и составит 30.96 % от общего объёма бюджетных расходов, предусматривается увеличение доли межбюджетных трансфертов, в том числе наиболее значимых в сферах образования и здравоохранения¹.

Тем не менее, уровень развития отраслей социальной сферы ещё не обеспечивает потребности населения в социальных услугах, что требует увеличения объёма финансовых ресурсов, направляемых на эти цели из всех доступных источников: из бюджетов всех уровней; внебюджетных фондов, за счёт средств населения и частного бизнеса.

Жёсткие ограничения объёма бюджетных ресурсов, которые могут быть направлены на реализацию инфраструктурных проектов социальной сферы, присущи всем государствам мира. Решение задачи расширения ресурсного потенциала социальной сферы лежит в русле повышения эффективности использования средств публичных бюджетов и одновременного привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры социальной сферы с использованием механизмов государственно-частного партнёрства.

Федеральное законодательство сегодня обеспечивает правовые основы развития публичной инфраструктуры в России, включая в полном объёме социальную сферу, путём реализации проектов государственно/муниципально-частного партнёрства и концессионных проектов. Однако масштабному развитию этой формы взаимодействия власти и бизнеса препятствует недостаточное количество «пробелов в праве», а в правоприменительной практике – элементы противоречивости и непоследовательности. Кроме того, реализация проектов ГЧП затрудняется существованием административных, финансовых и технических барьеров.

1. Опыт стран-лидеров в сфере применения механизмов ГЧП позволяет ориентировать российское законодательство на создание единого федерального закона, гармонизированного по подходам власти к взаимодействию с бизнесом при решении вопросов предоставления населению инфраструктурных услуг, либо вопросов оказания на взаимовыгодной основе государству или муниципалитетов в предоставлении таких услуг.

2. Специальное законодательство о ГЧП в своих нормах должно быть максимально полно и прозрачно сопряжено с базовым (налоговым, бюджетным и т. п.) и отраслевым законодательством. При этом должна быть обеспечена возможность гибкого учёта конкретных условий реализации проекта и его отрасле-

¹ Источник: <http://investorschool.ru/byudzheth-rossii-2018-v-cifrax>.

вых особенностей. В итоге, кроме большой группы схожих по форме соглашений о ГЧП, включая концессии, в рамках которых проектная компания осуществляет строительство (реконструкцию, модернизацию, реставрацию), эксплуатацию объекта, должны развиваться такие формы взаимодействий как предоставление услуг со стороны частной компании публичному учреждению/ концеденту, или поставщику услуг (например, услуг здравоохранения) или, напрямую, конечно-му потребителю (целевые услуги в социальной сфере), а также услуг по управлению, эксплуатации и техническому обслуживанию объектов (обеспечивающая социальные объекты инженерная инфраструктура).

3. Законодательство в рамках соглашений о ГЧП должно обеспечивать реализацию самых различных видов и комбинаций взаимодействий на всём пути жизненного цикла проекта (от проектирования, финансирования, строительства, ввода в эксплуатацию до управления и технического обслуживания объекта). При этом созданный объект может находиться в собственности публичной власти, быть передан публичной власти после истечения срока завершения строительства или истечения срока соглашения о ГЧП или перейти в собственность частной компании с обременением по целевому использованию объекта соглашения.

4. Углублённый анализ правоприменительной практики судов при рассмотрении ими споров в сфере ГЧП демонстрирует прямую зависимость правовых позиций судов от детальности и непротиворечивости правового регулирования вопросов реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП. Наличие коллизии, формулировок, допускающих произвольное, неоднозначное толкование, в законодательстве и подзаконной правовой базе напрямую влияет на качество принимаемых судами решений. В этой связи не вызывает сомнений необходимость расширения практики подготовки уточнений действующих положений и разработки новых нормативных правовых актов в целях решения проблемных вопросов, выявленных в ходе правоприменительной деятельности судов и ФАС России, в том числе подготовку документов, регламентирующих (определяющих) однозначную трактовку спорных норм, с приданием им нормативного статуса.

5. Наиболее значимыми барьерами развития ГЧП в России, с точки зрения представителей публично-правовых образований, являются отсутствие эффективных механизмов оценки текущей обеспеченности и прогнозирования потребности в объектах общественной инфраструктуры на долгосрочную и среднесрочную перспективу, а также несовершенство правового регулирования и нечёткость государственной политики в этой сфере (рис. 1).

6. Согласно мнению участников рынка проектов ГЧП, решающее влияние на сдерживание интенсивности вовлечения государственного и муниципального имущества в ГЧП-проекты оказывают сложность обоснования экономической целесообразности реализации ГЧП-проекта в рамках федерального закона № 224-ФЗ, а также низкий уровень компетенций специалистов государственных и муниципальных органов и невозможность получить необходимое бюджетное финансирование для реализации ГЧП-проектов с бюджетным участием.

7. Важнейшими проблемами правового регулирования сферы ГЧП представители публично-правовых образований считают неоднородность практики надзорных органов и судов по критериям предквалификации, отсутствие чёткого определения и структуры «платы концедента» в федеральном законе № 115-ФЗ, а также невозможность стопроцентного возмещения затрат инве-



Рис. 1. Результаты опроса: проблемы, препятствующие в целом развитию сферы ГЧП в России сегодня

сторона на реализацию ГЧП-проекта за счёт платежей публичного партнёра в федеральном законе № 224-ФЗ.

8. Значимыми барьерами для реализации проектов ГЧП в социальной сфере выступают сложность окупаемости проектов, несовершенство законодательной базы и правоприменительной практики и дефицит бюджетного финансирования, проблемы отсутствия необременённых объектов недвижимости, отсутствие гарантий со стороны публичной стороны по открытию аналогичных объектов, отсутствие в общем доступе практик других регионов по заключению соглашения ГЧП в рамках федерального закона № 224-ФЗ.

9. Ключевым вопросом для всех ГЧП-проектов в социальной сфере является вопрос применяемых механизмов возврата частных инвестиций, по которым требуется совершенствование норм действующего законодательства:

- механизм платы за доступность – возврат вложений частного инвестора полностью или в большей мере обеспечивается за счёт платежей от публичного партнёра, включая компенсацию затрат на создание и эксплуатацию объекта, а также обеспечение определённого уровня доходности и покрытие расходов на обслуживание привлечённого финансирования;

- механизм прямого сбора платы и осуществление иной коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам), когда частный партнёр обеспечивает возврат инвестиций за счёт прямого сбора платы за услуги, товары, работы с потребителей и иной коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам);

- механизм минимальной гарантированной публичным партнёром доходности, когда частный партнёр обеспечивает возврат инвестиций за счёт пря-

мого сбора платы за услуги, товары, работы с потребителей и иной коммерческой деятельности, в том числе по регулируемым ценам (тарифам), при этом соглашением предусматривается условное обязательство публичного партнёра компенсировать установленную недополученную прибыль за определённый период;

– механизм прямого сбора платы и осуществление иной коммерческой деятельности без дополнительных гарантий со стороны публичного партнёра – частный партнёр обеспечивает возврат инвестиций исключительно за счёт осуществления коммерческой деятельности без каких-либо гарантий со стороны публичного партнёра.

10. Совершенствование правоприменительной практики в части задействования механизмов ГЧП в социально значимых областях требует развития институтов и правового регулирования сферы ГЧП и, в том числе:

а) корректировки Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», в части:

– установления открытого перечня объектов, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений, а также определение Правительством Российской Федерации перечня объектов (или требований к ним), в отношении которых заключение концессионных соглашений невозможно;

– включения нормы, предусматривающей обязательное раскрытие информации о существенных условиях заключённых концессионных соглашений на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о проведении торгов – www.torgi.gov.ru;

– регламентации процедуры направления концеденту заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения от иных лиц на этапе размещения «частной концессионной инициативы» на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о проведении торгов – www.torgi.gov.ru;

– определения порядка компенсации расходов, понесённых инициатором проекта на подготовку частной концессионной инициативы, в случае заключения концессионного соглашения с иным лицом;

б) корректировки Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации...» в части:

– смягчения ограничительных требований к инициатору проекта ГЧП по сравнению с требованиями, предъявляемыми к частному партнёру;

– установления необходимости разработки порядка компенсации расходов инициатора на разработку «частной инициативы» в случае заключения соглашения с иным лицом;

– смягчения формулировок по основаниям для отклонения проектов ГЧП, подготовленных в порядке частной инициативы (по аналогии с положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»);

– включения положения, предусматривающего обязательную публикацию публичными партнёрами перечней объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о ГЧП (по аналогии с положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»);

– исключения требования о наличии в решении о реализации проекта ГЧП значений критериев эффективности проекта и показателей его сравнительного преимущества, а также исключение из перечня существенных условий соглашения о ГЧП критериев эффективности проекта, определённых уполномоченных органом;

– установления необходимости определения в подзаконных правовых актах, принятых во исполнение Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации...», срока и предмета предоставляемой частным инвестором в установленных случаях банковской гарантии;

– решения проблемы разночтения положений федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ, связанных с моментом возникновения права собственности на объект соглашения о ГЧП/МЧП и совместной эксплуатацией публичным и частным партнёром объекта соглашения;

в) доработки методики определения сравнительного преимущества проектов ГЧП в части установления рекомендуемых (базовых) значений вероятных отклонений затрат в случае наступления рисков событий;

г) доработки подготовленных Министерством экономического развития Российской Федерации «Рекомендаций по реализации проектов государственно-частного партнёрства. Лучшие практики», в целях включения в инвестиционную стратегию субъекта Российской Федерации информации о приоритетных для региона отраслях, организационно-правовых формах и базовых условиях публичного участия в проектах ГЧП и концессионных проектах; формирования межведомственных рабочих органов для рассмотрения региональных ГЧП-проектов; установления единых порядков межведомственного взаимодействия органов государственной власти на каждом из этапов жизненного цикла ГЧП-проекта (инициирования, рассмотрения, оценки, принятия решения о реализации, заключения, реализации);

д) предоставления специальных налоговых льгот и преференций для частных партнёров (концессионеров);

е) формирования комплексного перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и соглашений о ГЧП – инициируемых как в порядке публичной, так и частной инициативы (с целью информирования потенциальных частных инвесторов об установлении в отношении данных объектов режима максимального благоприятствования частной инициативе);

ж) регламентации процедуры рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения в отношении объектов концессионного соглашения, права собственности на которые принадлежат Российской Федерации;

з) внесения изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части предоставления государственным заказчикам права осуществлять закупки товаров, работ, услуг у концессионера и частного партнёра как у единственного поставщика – если соответствующее обязательство по поставке товаров, работ, услуг концессионером и частным партнёром предусмотрено соглашением.

**Актуальные вопросы правового режима НКО в Российской Федерации.
Анализ эффективности законодательного регулирования
и правоприменительной практики; перспективные пути
концептуального развития общественно-государственного партнёрства
в Российской Федерации**

Руководитель исследования: *Завьялова Е. Б., канд. эконом. наук, доцент кафедры экономической политики и государственно-частного партнёрства МГИМО МИД России.*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, в целях реализации концепции развития общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В Российской Федерации сформировался широкий массив законодательства, регулирующего механизм реализации гражданами права на объединение. Усложнение структуры общественных отношений в сфере реализации конституционного права на объединение, наряду с относительно большим количеством объединений некоммерческого сектора, сопровождается тенденцией повышения внимания и доверия граждан к таким объединениям. Данные обстоятельства предопределяют повышенные ожидания и требования граждан по отношению к законодательству об объединениях. Роль некоммерческих организаций в государственном строительстве и возможности использования их потенциала для более активного развития в предшествующие десятилетия были явно недооценены. В последнее время государство пытается восполнить это упущение, направляя значительные средства на поддержку некоммерческого сектора, а также вовлекая объединения граждан в реализацию отдельных направлений государственной деятельности. В связи с вышеизложенным, проблемы некоммерческих организаций требуют научного осмысления с современных правовых и социально-экономических позиций, в том числе с целью определения направлений развития данной сферы общественных отношений, улучшения качества её правового регулирования.

Согласно данным сборника «Россия в цифрах» на 1 января 2015 года в России действовало 219 751 объединение, на 1 января 2016 года – 219 485 различных объединений. По данным Минюста России на декабрь 2017 года в реестр зарегистрированных некоммерческих организаций внесено 221 926 объединений различных видов.

Согласно исследованиям, проведённым Фондом развития и поддержки филантропии «КАФ» (Charities Aid Foundation), доля российских граждан, жертвующих деньги некоммерческим организациям (далее также – «НКО») или принимающих участие в их деятельности в той или иной форме, составляет более 50 %. Вклад НКО в ВВП России составляет всего около 1 %, тогда как в развитых западных странах этот показатель варьируется от 7 до 10 %.

Общественные организации – форма самоорганизации граждан и общества, которой присущ элемент осуществления общественной власти. Общество

институционализируется посредством общественных организаций, приобретает осязаемую форму, более или менее явную горизонтальную сетевую структуру и тем самым упорядочивает отношения граждан, в том числе отношения общественного управления. Отношения власти, в их классическом понимании, проявляются в данном случае в её осуществлении по отношению к гражданам и их объединениям и во взаимоотношениях граждан и их объединений с органами публичной власти.

Таким образом, проблематика правового режима некоммерческих организаций в Российской Федерации является одним из ключевых направлений в системе модернизации и развития действующего правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу создания и функционирования некоммерческих организаций, создания и эволюции многообразных форм общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации.

В первом разделе Экспертно-аналитического исследования (далее – ЭАИ) рассматривались актуальные вопросы нормативного правового регулирования деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации, анализ эффективности законодательного регулирования их деятельности и правоприменительной практики по отношению к ним. В рамках указанного вопроса приводятся следующие блоки: анализ действующего российского законодательства, определяющего правовой режим организации и деятельности некоммерческих организаций. Мониторинг правоприменительной практики в части действующего российского законодательства, определяющего правовой режим организации и деятельности некоммерческих организаций; мониторинг правоприменительной практики Федерального закона № 121-ФЗ от 20 июля 2012 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»; мониторинг правоприменительной практики Федерального закона № 147-ФЗ от 4 июня 2014 года «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (аспекты финансирования, регистрации, ведения реестра, распространения информации)»; анализ исполнения некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, требований действующего российского законодательства, в части выявления проблемных моментов; анализ правоприменительной практики разрешения споров с участием некоммерческих организаций; анализ аргументационной базы отечественной и зарубежной критики действующего правового режима некоммерческих организаций в Российской Федерации; анализ экономико-правовых мер стимулирования деятельности некоммерческих организаций, включая меры налогового льготирования и иные.

Второй раздел ЭАИ посвящён предложениям по совершенствованию действующего российского законодательства в целях реализации концепции развития общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации. В рамках раздела сформулированы научно обоснованные предложения по следующим направлениям: совершенствование действующего российского законодательства, определяющего правовой режим некоммерческих организаций, в части устранения проблемных моментов, с учётом опыта зарубежных государств; устранение проблемных моментов, возникающих в процессе реализации Федерального закона № 121-ФЗ от 20 июля 2012 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в ча-

сти регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»; устранение проблемных моментов, возникающих в процессе реализации Федерального закона № 147-ФЗ от 4 июня 2014 года «О внесении изменений в статью 32 федерального закона «О некоммерческих организациях» (аспекты финансирования, регистрации, ведения реестра, распространения информации)»; устранение проблемных моментов, связанных с исполнением некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, требований действующего российского законодательства; устранение проблемных моментов, связанных с исполнением некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, требований действующего российского законодательства.

В третьем разделе ЭАИ затронута проблематика практической деятельности некоммерческих организаций в различных сферах общественных отношений, касающаяся выявления общих подходов к классификации законодательных пробелов и противоречий, затрудняющих выполнение некоммерческими организациями своих функций. В рамках данного раздела проведён анализ в отношении: деятельности политических партий, саморегулируемых организаций, общественных организаций в сфере защиты экологических прав; практики применения федеральных законов «О саморегулируемых организациях», «О политических партиях» и смежных с ними нормативных актов для достижения поставленных в исследовании целей; практики деятельности государственных корпораций на основе соответствующих федеральных законов, а также вступившего в силу законодательства о публично-правовых компаниях.

Четвёртый раздел ЭАИ включает материалы исследования регионального опыта взаимодействия государственных органов и некоммерческих организаций с целью определения наилучших практик для возможного использования в федеральном законодательном регулировании. Приводится анализ практики взаимодействия государства с социально ориентированными некоммерческими организациями и иными организациями, предоставляющими населению публичные услуги на примере законодательства и подзаконной нормативной базы 3–5 субъектов, а также открытых источников информации.

Пятый раздел ЭАИ включает анализ мировых практик на предмет выявления несвойственных отечественному регулированию функций некоммерческих организаций с целью их использования для подготовки изменений в действующее законодательство. В указанном разделе приводится анализ зарубежного законодательства, определяющего правовой режим организации и деятельности некоммерческих организаций, в части обобщения мирового опыта и подходов к выстраиванию системы общественно-государственного партнёрства; а также анализ несвойственной для отечественного правопорядка функции лоббизма интересов членов некоммерческих организаций во взаимоотношениях с административными и судебными органами.

В результате проведённого экспертно-аналитического исследования были комплексно проанализированы актуальные вопросы правового режима некоммерческих организаций в Российской Федерации, проведён в рамках поставленных задач анализ эффективности законодательного регулирования и правоприменительной практики, обозначены перспективные пути концептуального развития общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации.

В качестве основных направлений работы реализованы следующие: осуществлена экспертно-аналитическая проработка вопросов реализации действующего российского законодательства, определяющего порядок создания и деятельности некоммерческих организаций; разработаны и сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию указанных положений законодательства Российской Федерации в целях реализации концепции развития общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации; проведён анализ практической деятельности некоммерческих организаций в различных сферах общественных отношений в целях выявления наличия законодательных пробелов и противоречий, затрудняющих выполнение некоммерческими организациями своих функций; осуществлено исследование регионального опыта взаимодействия государственных органов и некоммерческих организаций с целью определения наилучших практик для возможного использования в работе по совершенствованию федерального регулирования; проведён анализ мировых практик на предмет выявления несвойственных отечественному регулированию функций некоммерческих организаций с целью их возможного использования для подготовки изменений в законодательство Российской Федерации.

В итоговом аналитическом отчёте сформулированы и представлены научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего создание, деятельность, правовой статус некоммерческих организаций в рамках реализации концепции развития общественно-государственного партнёрства в Российской Федерации.

Результаты работы, представленные в итоговом аналитическом отчёте, могут быть использованы в деятельности профильных комитетов Государственной Думы по анализу практики применения законодательства, а также в деятельности субъектов права законодательной инициативы по разработке проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций.

Формирование эффективной модели законодательного регулирования и государственной поддержки добровольческой деятельности

Руководитель исследования: *Ефремов С. В., канд. эконом. наук, руководитель Международной лаборатории «Центр исследования экономики институтов гражданского общества» экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.*

Цель экспертно-аналитического исследования: разработка научно-практических рекомендаций по формированию эффективной модели законодательного регулирования и государственной поддержки добровольческой деятельности.

Ключевые результаты исследования. В проведённом экспертно-аналитическом исследовании были выявлены препятствия эффективному развитию добровольчества (волонтёрства) в Российской Федерации, среди них были обозначены правовые, экономические и социокультурные препятствия.

Среди правовых препятствий на момент написания исследования существовала проблема недостаточного урегулирования вопросов, касающихся добровольческой деятельности. Отмечалась необходимость в установлении единых принципов и стандартов организации и осуществления добровольческой деятельности для всех российских регионов.

Из экономических препятствий были выделены дефицит финансовых ресурсов СО НКО, дефицит профессиональных кадровых ресурсов у СО НКО, недостаточно активное взаимодействие PR-менеджеров СО НКО со СМИ. Со стороны СМИ также можно отметить недостаточную заинтересованность в подготовке информации о событиях и работе СО НКО.

К одной из причин данного явления можно отнести коммерциализацию средств массовой информации: коммерческие СМИ вынуждены удовлетворять развлекательные интересы своей аудитории, и поэтому они интересуются гражданским обществом настолько, насколько это необходимо для привлечения и удержания внимания массовой аудитории. Одновременно с этим гражданскому обществу необходимо давать больше информационных поводов, которые могли бы заинтересовать коммерческие СМИ и их аудиторию¹.

Среди социокультурных препятствий следует обозначить отсутствие систематичности при участии волонтёров в добровольческой деятельности, разобщённость СО НКО, пассивное взаимодействие друг с другом и конкуренция среди таких организаций. Более того, это и пассивность работников СО НКО при распространении информации о своей деятельности и о том, где помощь добровольцев могла бы быть особенно востребованной. Вследствие этого в обществе отсутствует чёткое представление о деятельности некоммерческого

¹ «СМИ и общественные институты: перспективы взаимодействия», Дзялошинский И. М., проф. НИУ ВШЭ, URL: www.mediascope.ru/сми-и-общественные-институты-перспективы-взаимодействия (дата обращения: 17.11.2017).

сектора, наблюдается недостаточная информированность населения о том, каким образом они могли бы принять участие в добровольческой деятельности.

Для преодоления существующих препятствий эффективному развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации важно обращаться к опыту стран с лучшими практиками регулирования сферы добровольчества.

Критерием для определения лучших мировых практик регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности стали результаты международных рейтингов по уровню развития добровольческого и некоммерческого секторов экономики, гражданского общества в целом. Были проанализированы следующие индексы: The CAF World Giving Index¹ – Всемирный индекс благотворительности, составленный организацией «Charities Aid Foundation» на основе данных всемирного опроса компании Gallup (Gallup's WorldView poll), The John Hopkins Global civil society index – Глобальный индекс гражданского общества Джона Хопкинса². На основе результатов указанных рейтингов было выявлено, что наиболее высокие показатели соответствуют Нидерландам, США, Ирландии. Анализ системы добровольчества в данных странах позволил выявить сходства в регулировании данной сферы, среди идентичных моментов можно выделить наличие единой информационной системы по вопросам добровольчества, распределение полномочий между государственными органами и некоммерческим сектором, наличие государственного органа/единого координационного центра, являющегося центральным «ядром» в системе регулирования вопросов добровольчества.

При обращении к российскому законодательству, одна из идей исследовательской группы состояла в законодательном подразделении добровольческой деятельности на следующие виды:

- 1) благотворительную деятельность;
- 2) общественно полезную деятельность;
- 3) деятельность по ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- 4) деятельность в области клинических испытаний медицинских препаратов и новых научных разработок;
- 5) донорство;
- 6) индивидуальную добровольческую (волонтерскую) деятельность (в частности, на основе дружеских или добрососедских отношений).

В приведённом исследовательской группой проекте федерального закона предлагался способ регулирования добровольческой общественно полезной деятельности. Данный проект закона был направлен, в том числе, на преодоление обозначенных ранее препятствий.

В Федеральном законе от 5 февраля 2018 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» была учтена существенная часть рекомендаций, предложенных в данной исследовательской работе. Среди них можно выделить разъяснение в принятом законе сущности добровольческой (волонтерской) деятельности, приведение определения термина «доброволец», а также указание его смысловой идентичности с понятием «волонтер». Также в дан-

¹ URL: <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2017-publications/caf-world-giving-index-2017> (дата обращения: 5.11.2017).

² URL: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/12/Civil-Society-Index_FINAL_11.15.2011.pdf (дата обращения: 7.11.2017).

ном законе перечислены нормативно-правовые документы, которые должны быть дополнены, изменены или считаться утратившими силу. В законе осуществляется подробное перечисление прав добровольцев (волонтеров), а также описаны правовые условия осуществления организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями своей деятельности. Не менее важным является и обозначение в законе полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере добровольчества (волонтерства). Подробное разъяснение таких полномочий отражает прозрачность взаимодействия указанных структур, а также указывает, в частности, организаторам добровольческой (волонтерской) деятельности, к каким органам власти можно обратиться для получения государственной поддержки.

Анализ состояния и перспектив развития внутреннего и въездного туризма в России: особенности регулирования и возможности совершенствования законодательства

Руководитель исследования: *Смирнов С. Н., д-р эконом. наук, зав. Центром анализа социальных программ и рисков Института социальной политики.*

Целью исследования являлась разработка предложений по масштабной активизации использования туристского потенциала России и её регионов за счёт модернизации нормативной правовой базы, регулирования сферы туризма с учётом мирового и передового отечественного опыта.

Ключевые результаты исследования. Туризм, как перспективная составная часть экономики России, а также важная составляющая международных связей и деловой активности, требует особого правового регулирования. Несмотря на принятие новых и внесение изменений в действующие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие как непосредственно сферу туризма, так и влияющие на эту сферу в рамках соответствующих норм смежного законодательства (прежде всего, федеральные законы «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», «О защите прав потребителей», «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также ряд правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации), существующая среда правового регулирования сегодня далеко не в полной мере способствует эффективной реализации туристского потенциала России и её регионов с учётом современных условий.

Совершенствование законодательства станет важным фактором успешной реализации Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)», проект которой разработан Федеральным агентством по туризму. Таким образом, актуальность проблемной области исследования обусловлена тем фактором, что для ускоренного и устойчивого развития туризма в Российской Федерации, повышения его социально-экономической эффективности и значимости для граждан, общества и государства важнейшей предпосылкой является формирование и совершенствование соответствующей законодательной базы Российской Федерации с учётом мирового опыта и геополитических вызовов современности.

Проблематика работы определялась поставленными задачами и принятой методологией исследования. При выполнении работы были исследованы:

1) Динамика и среднесрочные тенденции объёмных и структурных характеристик въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации. Анализ въездного туризма показал достаточно стабильный рост потока иностранных посетителей из стран дальнего зарубежья, прибывших в Россию с целью туризма за последние 5 лет (более 40 %). Около 80 % иностранных туристов путешествовали по Центральному и Северо-Западному федеральным округам. Анализ внутреннего туризма свидетельствуют о значительном росте потока внутренних туристов с 2001 по 2016 год (почти в 1,8 раза), а поток путешествующих с чисто туристской целью – «Отпуск, досуг и отдых» вырос в 2,3 раза.

2) Правовые нормы федерального законодательства, сдерживающие и стимулирующие развитие внутреннего и въездного туризма. Анализ Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132-ФЗ показал необходимость его корректировки в части регламентации отношений между турагентом и туроператором, а также ряда положений, определяющих обязательства турагентов перед туристами. Анализ Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» позволил сформулировать ряд предложений по корректировке его отдельных статей, направленных на упрощение режима въезда иностранных туристов на территорию Российской Федерации и соответственно на увеличение турпотока иностранцев в Россию, что в существенной мере связано с облегчением визового режима для туристов. Были рассмотрены также положения Налогового кодекса Российской Федерации и ряда федеральных законов, влияющих на развитие въездного и внутреннего туризма. Это позволило сформулировать предложения по внесению дополнений и изменений в эти документы, позволяющие стимулировать спрос на туристические услуги со стороны иностранных и российских посетителей, а также рост спектра и качества предложений турпродукта на российском рынке.

3) Состояние региональной нормативной правовой базы в сфере туризма, включая правовое регулирование государственно-частного партнёрства в сфере туризма, что позволило предложить ряд типовых рекомендаций по её совершенствованию в целях развития региональных рынков туристических услуг.

4) Публикации и выступления представителей власти и экспертного общества по вопросам въездного и внутреннего туризма. С учётом ресурсного потенциала развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации был осуществлён SWOT-анализ сферы туризма в Российской Федерации и выявлены проблемы общего характера, для решения которых возможно задействовать механизмы нормативного правового регулирования.

5) Мировые законодательные практики регулирования и стимулирования внутреннего и въездного туризма, включая лучший международный опыт участия публичной власти в реализации проектов государственно-частного партнёрства (ГЧП) в сфере туризма. В рамках исследования рассмотрены разнообразные модели реализации проектов государственно-частного партнёрства при создании и эксплуатации туристских объектов: государственных парков штата Аризона, городских районов Нью-Йорка, парка «Милениум» Чикаго, железнодорожной ветки Перпиньян – Фигуэрас (Испания, Франция), «умного туризма» в КНР в Нанкине, Конвеншен Центр (Melbourne Convention Centre) в Австралии, Национальный парк Крюгера ЮАР и др.

6) Ход реализации мероприятий Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» с целью выявления успешных практик субъектов Российской Федерации в области создания туристско-рекреационных и автотуристских кластеров. В результате проведённого анализа была оценена результативность практик субъектов Федерации по созданию туристских кластеров.

Проведённые исследования позволили сформулировать основные выводы и предложить рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство, необходимые для достижения устойчивого качественного роста внутреннего и въездного туризма, включая предложения в части реа-

лизации стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации.

1. Предложены дополнения в Федеральный закон № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в 4, 4.1 и 9, позволяющие более чётко регламентировать взаимоотношения туроператоров, турагентов и туристов при возникновении конфликтных ситуаций. Предлагается также включить в ст. 17.6 этого закона положение о предоставлении страховой компании права предъявлять регрессное требование в пределах произведённой страховой выплаты к туроператору, если умышленные действия или бездействие его, либо иных лиц, которые действовали в интересах туроператора, повлекли за собой причинение реального ущерба туристам.

2. Предложены дополнения в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации, касающиеся освобождения от уплаты НДС либо использования льготных ставок по уплате НДС при соблюдении ряда условий реализуемых туроператорами санаторно-курортных путёвок, а также некоторых видов деятельности санаторно-курортных учреждений и туристских экскурсионных бюро. Практически предпринята попытка постановки вопроса о расширении поля положительного влияния Налогового кодекса Российской Федерации на сферу туризма в Российской Федерации, в т. ч. и за счёт отмены НДС на доходы предприятий индустрии гостеприимства.

3. Предложены меры налоговой поддержки домохозяйств, приобретающих российский турпродукт:

- уменьшение базы по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) на всю сумму расходов на приобретение санаторно-курортных путёвок, предусмотрев определение максимальной суммы расходов на одного человека;

- установление социального налогового вычета при начислении НДФЛ на доходы физических лиц при приобретении туристских путёвок на отдых и путешествия в России;

- исключение из налогооблагаемой базы по НДФЛ путёвок, полученных в рамках проведения мероприятий и программ социального, детского, молодёжного туризма.

4. Предложены льготы или особые условия уплаты налога на прибыль для предприятий, приобретающих санаторно-курортные путёвки для своих работников, а также организаций, оказывающих услуги в сфере детского и молодёжного туризма.

5. Предложено введение налоговых льгот по налогу на имущество, земельному налогу санаторно-курортным предприятиям, специализирующимся на обслуживании детей, льготных категорий и социально незащищённых категорий граждан.

6. Отдельная группа предлагаемых изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации заключается в распространении на турагентства и предприятия индустрии гостеприимства, относящиеся к категории микробизнеса, возможности использовать упрощённую систему налогообложения на основе патента. Для реализации этих предложений части организаций микробизнеса необходимо будет, во-первых, изменить свою организационно-правовую форму, зарегистрировавшись в качестве индивидуальных предпринимателей. Это будет необходимо ввиду невозможности использования упрощённой системы налогообложения на основе патента юридическими лицами. А во-вторых, необходимо дополнить перечень тех видов предприниматель-

ской деятельности, занятие которыми предполагает возможность применения упрощённой системы налогообложения на основе патента, такими видами предпринимательской деятельности, как реализация туристских путёвок, проведение экскурсий, предоставление услуг по размещению граждан в коллективных средствах размещения.

7. Ряд предложений касается корректировки налоговой политики в регионах. В основном предложения в этой области заключаются в разработке мер по внедрению гибкой системы налогообложения по налогу на имущество в части уплаты в региональный и местный бюджеты.

8. Сформулированы предложения по изменению полномочий субъектов Российской Федерации, связанных с внесением изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части расширения полномочий субъектов Российской Федерации в вопросах туризма. Сфера туризма относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, что затрудняет решение вопросов финансирования развития туризма в регионах. Предлагается внести в федеральный закон норму, наделяющую субъекты Федерации правом «создания условий для развития туризма».

9. Предложены рекомендации по совершенствованию налоговой политики в регионах, в частности по внедрению гибкой системы налогообложения по налогу на имущество в части уплаты в региональный и местный бюджеты. Например, в признанных туристских регионах России можно рассмотреть вопрос об установлении дифференцированных в зависимости от туристского сезона ставок налога на имущество. Так, базовая ставка может применяться в сезон повышенного туристского спроса (в большинстве российских регионов – III квартал календарного года). В то же время, сниженная ставка может использоваться, когда туристский спрос в абсолютном большинстве регионов минимален (например, в I квартале).

В части земельного налога, относящегося к компетенции местного самоуправления, можно использовать аналогичную гибкую схему для регионов со значительной земельной площадью, занимаемой строениями коллективных средств размещения.

10. Сформулированы предложения по совершенствованию бюджетной политики в субъектах Российской Федерации. Эти предложения включают в себя три группы мер:

А) принятие мер по расширению практики частичного финансирования процентной ставки по кредитам для нового строительства, ремонта и реконструкции предприятий индустрии гостеприимства на региональном уровне, а также упрощение процедуры получения такого рода адресной поддержки.

Риском реализации данной меры является прежде всего то, что субсидирование ставки стабилизирует ставку на более высоком уровне, поскольку банки её закладывают автоматически, и считают своими те субсидии, которые они получают на эти цели из бюджета. Альтернативой является провоцирование спроса инвестиционной активности посредством бесплатного или за символическую плату выделения земли, создания коммунальной инфраструктуры и т. п. Практика свидетельствует, что серьёзные институционально-организационные препятствия для расширения практики частичного финансирования процентной ставки по кредитам для нового строительства, ремонта и рекон-

струкции предприятий индустрии гостеприимства в регионах отсутствуют. Единственным важным ограничением является отсутствие свободных средств в региональных и местных бюджетах.

Б) Принятие мер по увеличению расходов на санаторно-курортное лечение и оздоровление детей за счёт средств региональных бюджетов и обязательного социального страхования с учётом, как минимум, индекса инфляции.

Это предложение охватывает два источника финансирования санаторно-курортного оздоровления детей: во-первых, региональные бюджеты и, во-вторых, Фонд социального страхования.

При решении проблемы увеличения расходов на санаторно-курортное лечение и оздоровление детей и подростков за счёт средств региональных бюджетов, упор следует делать именно на программный подход с тем, чтобы отдых и оздоровление данной категории российских граждан рассматривались как комплексная проблема.

Что касается использования средств Фонда социального страхования на эти цели, то главная задача здесь – обеспечение опережающего по сравнению с инфляцией роста расходов Фонда социального страхования на оздоровление одного ребёнка, т. е. фактически – повышение качества оздоровления. Гарантия этого – определение расходов по соответствующей статье бюджета фонда с учётом прогнозируемой инфляции и защита этой статьи при возможном секвестре расходов фонда.

В) Рассмотрение возможности по увеличению расходов за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации на пропаганду и продвижение региональных туристских продуктов как внутри страны, так и за рубежом.

Риском при реализации этого предложения является:

- несбалансированность мощностей индустрии гостеприимства в регионе с имеющимися на его территории ресурсами для туризма и отдыха, что обеспечивает расходы на пропаганду и продвижение региональных туристских продуктов нерезультативными;

- высокая территориальная концентрация иностранных туристов из стран, прежде всего в так называемых «раскрученных» туристских регионах Российской Федерации;

- отсутствие во многих случаях реальных бизнес-планов привлечения в конкретный регион Российской Федерации туристов – граждан зарубежных стран (оценки возможностей экономических последствий для экономики региона привлечения в него данной категории туристов).

В настоящее время эти проблемы во многом успешно решаются в субъектах Федерации, участвующих в создании туристско-рекреационных и автотуристских кластеров в рамках ФЦП.

Совершенствование законодательства о государственном языке Российской Федерации с учётом результатов мониторинга правоприменения

Руководитель исследования: Белов С. А., канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ.

Цель исследования: комплексный анализ российского законодательства о государственном языке и его совершенствование с учётом результатов мониторинга правоприменения.

Ключевые результаты исследования. Основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства о государственном языке, которые можно сформулировать на основе анализа правоприменительной практики, сводятся к следующим.

1. Действующее сегодня в Российской Федерации **законодательство о государственном языке представляет собой обширный массив несистематизированных и разрозненных, часто не согласованных между собой законодательных актов.** Прежде всего не согласованы между собой два основных закона, регламентирующих статус государственного языка – Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации». Оба эти закона выделяют среди всех языков государственный язык Российской Федерации и устанавливают правила его обязательного использования, однако делают это по-разному. Например, статьи 15–16 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» требуют обязательного использования государственного языка только в работе государственных организаций, а ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» – организаций всех форм собственности. Сохраняется неясность в отношении правил использования государственного языка Российской Федерации, государственных языков республик в составе Российской Федерации и других языков народов Российской Федерации при опубликовании законов и других нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации, что вызывает судебные споры на практике.

Существенно также расхождение в терминологии. Например, в ст. 15¹ Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрено проведение экзамена по «русскому языку как иностранному». Такая формулировка оставляет неопределённость в отношении того, обязательна ли при проведении этого экзамена проверка знания норм современного русского литературного языка, обязательных для соблюдения при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации.

2. Нигде в действующем законодательстве **не дано определение понятия «государственный язык», не сформулированы цели и принципы правового регулирования использования государственного языка.** Федеральное законодательство не содержит правовых предписаний в отношении государственных языков республик в составе Российской Федерации – не устанавливает тре-

бований, которые должны соблюдаться при утверждении языка в качестве государственного языка, что также порождает существенную неопределённость. В частности, в Республике Дагестан государственными языками объявлены все языки народов Республики Дагестан, из которых лишь 14 имеют письменность, тогда как другие в принципе не могут выполнять таких функций государственного языка, как официальное опубликование законов и других нормативных правовых актов на этих языках, в отношении них нет источников (справочников и словарей), кодифицирующих нормы этих языков. В результате провозглашение этих языков государственными во многом остаётся политическим жестом, нежели правовой нормой.

К юридически неопределённым относятся в том числе сформулированные в самом общем виде положения об обязательности использования государственного языка «в деятельности организаций всех форм собственности, в том числе при ведении делопроизводства» (п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»), что порождает споры и даже отсутствие единообразия в судебной практике, поскольку это положение по-разному толкуется разными судами. В частности, проблемным вопросом остаётся отнесение конкретных документов (SWIFT-поручений, коносаментов и т. п.) к документам (делопроизводству) организаций.

3. Неопределённым остаются требования закона относительно того, как должно обеспечиваться закрепление языковых норм, обязательных для соблюдения при использовании языка в качестве государственного.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что правовые требования к языку в разных сферах обязательного использования государственного языка различаются. В частности, при составлении официальных документов (прежде всего нормативных правовых актов) недопустимо употребление разговорных слов и речевых оборотов, которые могут повлечь двоякое толкование и вносят неопределённость в содержание таких документов. Однако законодательная дифференциация требований к использованию государственного языка в разных сферах отсутствует. К языку рекламы, языку СМИ и к языку нормативных правовых актов должны предъявляться разные требования. Сформулированные в судебной практике (прежде всего в практике Конституционного Суда Российской Федерации) требования определённости и недвусмысленности правовых актов должны быть закреплены законодательно, как и обязанность разработчиков проектов нормативных актов и других официальных документов (типовых договоров, форм согласия гражданина и т. д.) обеспечивать доступность их содержания для адресатов содержащихся в них предписаний. Именно закон, а не судебные разъяснения, должен указывать на неопределённость как на основание для признания правовых актов недействующими.

В сочетании с чётким определением сфер обязательного использования языка как государственного и дифференциацией требований к нормам языка, обязательным для соблюдения в разных сферах, эффективное правовое закрепление норм, обязательных для использования государственного языка в качестве обязательного, позволило бы сформулировать требования к изучению русского языка как государственного языка Российской Федерации. В частности, такие требования могли бы быть включены в профессиональные стандарты, в образовательные стандарты основного и высшего профессиональ-

ного образования, в число требований к учебникам и учебным пособиям, учтя специфику использования языка в качестве государственного языка.

4. К пробелам закона можно отнести отсутствие в нём законодательных основ государственной языковой политики.

5. Анализ правоприменительной практики также показывает, что **эффективная реализация положений законодательства о государственном языке невозможна без наделения специальных государственных органов полномочиями по контролю за их соблюдением, равно как и без предусмотренных законом мер ответственности за нарушение этих положений.** При этом следует учитывать, что ответственность должна наступать за нарушение таких положений, которые создают угрозу правам и законным интересам граждан либо общественным интересам, но не за любое формальное отклонение от предписаний закона, которые должны быть чётко сформулированы и юридически обоснованы.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Трансформация политического ландшафта стран Запада: кризис традиционных партий и альтернатива новой формации»

Руководитель исследования: *Афонцев С. А., д-р эконом. наук, профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, член-корреспондент РАН.*

Цель исследования: огромное значение для Российской Федерации имеет изучение зарубежного опыта снижения протестных настроений в широких народных массах и резистентности политических систем к радикализму. Оценка протестных потенциалов в странах Запада должна способствовать выбору адекватной стратегии взаимоотношений нашей страны с возможными будущими западными политическими лидерами, а потому анализ общественно-политической сферы этих стран является крайне важной многоплановой задачей.

Ключевые результаты исследования. В работе проведён комплексный практически ориентированный анализ общественно-политической сферы стран Запада на предмет оценки потенциала альтернативных политических сил новой формации.

Проанализированы тектонические изменения в общественно-политической сфере стран Запада.

Выявлены тенденции утраты традиционными системными политическими партиями монополии на формирование политического ландшафта.

Оценены возможности выхода на авансцену альтернативных политических сил новой формации, опирающихся на расширяющуюся базу протестного электората.

Рассмотрены современные средства консолидации протестных сил.

Проведён обзор передовых научных подходов к изучению протестного потенциала и причин формирования протестных движений.

Сравнены законодательное регулирование деятельности политических партий и движений в странах Запада с нормативно-правовыми актами соответствующего содержания в Российской Федерации с целью предложить рекомендации по их совершенствованию.

Полученные в ходе проведённого экспертно-аналитического исследования данные свидетельствуют о росте протестных настроений в странах Запада и скептицизме местных жителей по отношению к традиционным партиям, вступившим на политическую арену в большинстве своём в период тяжёлого идейного и внутриорганизационного кризиса. Причём в каждой стране альтернативные силы новой формации действуют, отталкиваясь от специфики партийной системы. Так, например, в США альтернативные силы концентрируются даже внутри самих традиционных партий, что является уникальным случаем в мировой практике, а во Франции альтернативная политическая пар-

тия центристского характера «Вперёд, Республика!» является на данный момент правящей.

Выявленные тенденции электоральной поддержки традиционных партий показывают, что западные политические системы стоят на пороге кардинальных перемен и тектонических сдвигов политического ландшафта, если не сумеют перестроить свои программы под требования времени и преодолеть внутренние противоречия. На данный момент условия внешней (социальной) среды диктуют им возросшие требования со стороны электората и жёсткую конкуренцию за голоса со стороны альтернативных сил новой формации, трендом деятельности которых является артикуляция протеста в сети Интернет посредством социальных сетей.

Использование социальных сетей выводит на новый уровень информационно-психологическое противоборство между политическими акторами, поскольку альтернативные силы получают открытую бесплатную трибуну с ещё более широким охватом целевой аудитории, нежели им могли бы предоставить традиционные СМИ. По этим причинам необходимо вести постоянный мониторинг социальных сетей с целью профилактики различных форм экстремистской пропаганды, направленной на подрыв демократических основ государственного строя.

Было выявлено, что падение популярности традиционных партий связано с объективными и субъективными причинами. К объективным причинам, зависящим от внешней среды, на данный момент можно отнести неконтролируемые миграционные потоки, законодательные лакуны и крайне либеральное законодательство о создании политических партий, противоречивость деятельности судебных инстанций, нерешённые социально-экономические проблемы, усиление региональной идентификации местных жителей и ошибочные или непопулярные решения руководства страны, проецируемые на все традиционные партии, не воспрепятствовавшие их принятию. Субъективные причины кроются во внутрипартийных противоречиях, неготовности к внутрипартийной модернизации и негативном имидже лидеров или отдельных представителей традиционных политических сил.

Для минимизации рисков возникновения протестов необходимо также проводить комплексную диагностику с позиций социологического, психологического и конфликтологического подходов к изучению протестного потенциала. Составленная нами комплексная методика (программа) диагностики протестного потенциала в качестве средства профилактики политических протестов отвечает всем требованиям универсальности измеряемых личностных психологических качеств и свойств, настроений и мнений, а также соответствует междисциплинарности диагностируемой проблемы.

Был реализован замысел всестороннего комплексного изучения общественно политической сферы стран Запада и предложены средства предупреждения протестных конфликтов на стадии формирования протестного потенциала, а также средства профессионального совершенствования субъектов политики в форме соответствующих кейсов.

**Комплексный анализ глобальных процессов,
влияющих на выстраивание приоритетов законотворческой
деятельности по реализации национальных интересов России
в сферах национальной безопасности и внешней политики**

Руководитель исследования: *Подберезкин А. И., д-р ист. наук, профессор кафедры всемирной и отечественной истории, директор Центра военно-политических исследований МГИМО МИД России.*

Целью экспертно-аналитического исследования являлась оценка полит-экономического потенциала России в глобальном контексте и научное обоснование процесса выстраивания приоритетов законотворческой деятельности по реализации национальных интересов России в сфере национальной безопасности и внешней политики.

Ключевые результаты исследования. В ходе проведения экспертно-аналитического исследования получены следующие результаты.

1. Аналитический обзор соотношения основных мировых центров силы показал динамику перераспределения могущества между ними и борьбу за стратегическую инициативу.

2. Выявлены взаимосвязи магистральных трендов развития мировой экономики и геополитических процессов, а также сформулирована проблематика реформирования глобальной системы экономического управления.

3. Разработан проект моделирования процессов глобализации, регионализации, суверенизации и автаркии в зависимости от базовых целевых установок, определяющих государственную политику и соответственно законодательное обеспечение, его формирующее.

4. Разработана универсальная матричная модель, необходимая для решения проблем глобального развития и удовлетворения потребностей роста мировой и национальной экономик в новых интеграционных проектах в различных сферах жизни человека.

5. Разработаны модели ячеистой структуры социально-экономической системы (СЭС) и предложены сценарии процесса формирования ячеистой структуры из кластерной структуры.

6. Аналитический обзор основных тенденций и сценариев развития мировой экономики и политики в условиях кризисов демонстрирует, что глобальная мировая экономика выходит из стагнации и начинает благотворно влиять на темпы роста национальных экономик. Большинство стран ощутили это воздействие уже в 2017 году, остальные – прогнозируемо почувствуют положительное влияние в 2018 году.

7. Разработаны предложения по совершенствованию законодательного обеспечения регулирования преодоления кризисных явлений в экономике России, включающие следующие мероприятия:

– оказание финансовой помощи регионам в режиме по фактической ситуации с учётом их индивидуальных особенностей на формализованной и прозрачной основе;

– в целях обеспечения сбалансированности бюджетов территорий, необходимо ограничить принятие ими новых расходных обязательств, а также

необеспеченное финансовыми ресурсами увеличение финансирования действующих обязательств;

– дополнительные доходы территориальных бюджетов представляется целесообразным направить на формирование в составе региональных бюджетов резервов на случай сокращения доходных источников;

– поэтапное увеличение МРОТ;

– установить требования к организации и осуществлению производства, основанного на принципах криптографии в среде распределённых реестров (майнинг);

– превентивная либерализация валютного законодательства (в том числе, отмена обязательного возврата экспортной выручки в страну) на фоне наделения Банка России и Правительства Российской Федерации правом в кризис вводить жёсткие валютные ограничения.

8. На основе рассмотрения тенденций столкновений глобализации и регионализации предложена методика, позволяющая построить обобщающую матричную модель выбора политики государства для решения проблематики рассмотрения, столкновения тенденций глобализации, регионализации, суверенизации и автаркии при формировании полицентричной модели мироустройства с целью выявления попыток консервации американского гегемонизма.

9. Предложена методика определения коэффициента национальной безопасности в отдельных странах с учётом их научных разработок, исходя из площади региона и численности населения. Это позволяет осуществить градацию стран на 5 уровней в зависимости от рассчитанного коэффициента, что позволяет предопределять проблематику совершенствования федерального законодательства с учётом необходимости решения региональных экономических и социальных проблем, обеспечения тесного взаимодействия усилий по развитию многополярного мира с решением задач модернизации России.

10. Подготовлены с учётом сформулированных сценариев развития научно обоснованные перспективные предложения по учёту мировых трендов при планировании деятельности Государственной Думы в интересах реализации государственных приоритетов в сферах национальной безопасности и внешней политики.

11. Обзор процесса трансформации глобальной финансовой системы позволил сформулировать основные требования к созданию системы взаиморасчётов Российской Федерации в национальных валютах, валютах стран БРИКС и иных платёжных средствах, дедолларизации экономики.

12. Проведён обзор научных источников, информации в сети Интернет и СМИ, статистической информации по существующим оценкам политэкономического потенциала России в глобальном контексте, сценариям развития России в трансформирующейся модели мироустройства.

13. Предложена система оценки духовно-идейного потенциала России.

14. Предложена общая последовательность формирования лидерской системы законодательного обеспечения и регулирования в России, которая предусматривает наличие семи самостоятельных регламентных работ.

Гармонизация и унификация национальных законодательств государств – членов Евразийского экономического союза

Руководитель исследования: *Кривельская О. В., канл. юрид. наук, доцент кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России.*

Цель: формирование предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование механизмов ускорения процесса гармонизации и унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС.

Ключевые результаты исследования. На основе анализа международных соглашений и договорённостей национальных законодательных актов и правоприменительной практики стран – членов ЕАЭС, можно выделить ряд актуальных проблем, связанных с предметом исследования. Необходимо внедрение и реализация в праве ЕАЭС правовых норм обеспечения сбалансированности принципа «свободы движения валюты и капитала» и принципа «защиты национальных валютно-финансовых рынков от негативных последствий вывоза капитала».

Актуальна проблема сближения режимов валютных операций и платёжных услуг в национальных валютах стран ЕАЭС, решение которой должно гармонизировать национальные нормы стран ЕАЭС о национальных платёжных системах, о валютном контроле, валютных рынках, валютных операциях, об иностранных инвестициях, о рынке ценных бумаг и др. Помимо прочих проблем ЕАЭС первостепенной становится унификация и гармонизация норм права в сфере информационного обмена, электронной торговли и информационной безопасности, особенно в финансовом секторе. Совершенствование нормативно-правового регулирования в рамках «цифровой экономики» ЕАЭС включает гармонизацию норм права стран ЕАЭС в сфере электронной торговли, защиты данных и интеллектуальной собственности, передачи технологий, коммуникаций с национальными и международными нормами об электронных платёжных системах, включая надзор за транснациональными «цифровыми» компаниями. Актуальность исследования связана также с расхождениями законодательных актов Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения, Кыргызской Республики, регулирующих отношения в банковской деятельности.

Можно выделить несколько направлений гармонизации и унификации законодательства стран ЕАЭС в целях обеспечения правовыми мерами сотрудничества в валютно-финансовой сфере:

1. Интеграция валютно-платёжных систем государств ЕАЭС:

– принятие Соглашения об общих принципах валютной политики и валютного регулирования в ЕАЭС по типу одноимённого Соглашения в рамках СНГ 2012 года, способствующего постепенному сближению валютных систем стран ЕАЭС для введения в Евразийском экономическом союзе единой (условной или резервной) валюты для углубления экономической, политической и финансовой интеграции;

– включения в законы о центральных банках, разделов о международном сотрудничестве банков стран ЕАЭС с условиями согласования информацион-

ного обмена, валютно-платёжной, инвестиционной, денежно-кредитной политики стран – участниц ЕАЭС;

– принятие унифицированного акта на уровне межгосударственного регулирования в финансовой сфере такого как Модельный закон ЕАЭС о валютном регулировании и валютном контроле;

– принятие Соглашения о создании «Евразийского валютного фонда» ЕАЭС с условной резервной валютой по типу «особых прав заимствования» МВФ, выступающей в нескольких функциях – квоты, ценной бумаги, платёжного средства, финансового инструмента, для взаиморасчётов и капитализации активов квалифицированных инвесторов на финансовых рынках ЕАЭС и его партнёров на евразийских рынках, заменяя «высоколиквидные ценные бумаги» развитых западных стран, которые реально ничем не обеспечены.

2. Общая политика, гармонизация и унификация законодательства в сфере налоговых и бюджетных отношений, единые меры обеспечения стабильности национальных финансовых систем:

– принятие Соглашения стран ЕАЭС о создании общего органа финансового регулирования – «Совета по финансовой стабильности и финансовой политике ЕАЭС» по контролю и координации налогово-бюджетной и валютно-кредитной политики;

– принятие Модельного налогового кодекса ЕАЭС, модельного закона о бюджетной политике и бюджетном процессе, модельного закона о центральных банках ЕАЭС и др.

3. Создание единого банковского, биржевого, финансового пространства и законодательства ЕАЭС по торговле финансовыми услугами:

– сближение норм бюджетного и банковского регулирования в сфере выпуска государственных долговых ценных бумаг, финансирования и кредитования экспорта из средств суверенных фондов развития;

– развитие гармонизированных норм синдицированного кредитования и международного факторинга, унификация видов финансовых инструментов и финансовых услуг;

– создание международных фондовых бирж, международных банков непрерывных расчётов, международных клиринговых палат с участием стран ЕАЭС).

4. Выработка и реализация долгосрочной стратегии формирования общего рынка инвестиций ЕАЭС:

– принятие Соглашения о создании «Евразийской инвестиционной финансовой корпорации» по типу Международной финансовой корпорации Всемирного банка по долгосрочному инвестированию, выпускающей международные облигации, обеспеченные золото-валютными резервами или нового «Евразийского инвестиционного фонда», или Евразийского Банка развития, или Евразийского антикризисного фонда;

– сближение и стимулирование развития в законодательстве стран ЕАЭС норм регулирования транснациональных системно значимых банков, системно значимых финансовых институтов как «глобальных игроков» на мировых рынках инвестиций.

5. Выработка и реализация на интеграционном уровне единой таможенной, налоговой, бюджетной, промышленной политики, политики государственного финансирования промышленности, экспорта, государственных закупок:

– разработка и реализация единой налоговой, бюджетной, промышленной политики, согласованием национальных программ налогового и бюджет-

ного стимулирования развития промышленности и иных мер промышленной политики;

– унификация способов, форм и направлений предоставления промышленных субсидий, не противоречащих Договору о ЕАЭС;

– выработка общих мер по координации национальной промышленной политики стран ЕАЭС и кооперационному сотрудничеству в конкретных областях, реализуемые Евразийской экономической комиссией, включая создание Евразийского агентства развития по планированию и прогнозированию совместных интеграционных проектов ЕАЭС для стимулирования высокотехнологических производств;

– реализация совместных проектов по развитию инфраструктуры, необходимой для повышения эффективности промышленного сотрудничества и углубления промышленной кооперации государств-членов, включая технологические и информационные ресурсы для целей промышленного сотрудничества.

6. Создание единого транспортного пространства является частью единого экономического пространства, призванное обеспечить свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

7. В странах ЕАЭС должна продолжаться поддержка экспорта за счёт стратегического планирования в виде программ, стратегий, например, «Развитие внешнеэкономической деятельности» в Российской Федерации, куда в соответствии с последними изменениями от апреля 2017 года были внесены изменения по интеграции в эту программу приоритетных проектов по стратегическому развитию «Международная кооперация и экспорт».

Результаты и выводы. Выделение круга проблем, необходимых для разрешения в российском законодательстве в целях гармонизации и унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС, а именно:

1. Для обеспечения финансовой устойчивости и минимизации рисков на рынке финансовых услуг ЕАЭС в российском законодательстве необходимо усиление определения мер по управлению рисками и внутренним контролем трансграничных сделок с финансовыми инструментами. В связи с этим представляется целесообразным разработку российских стандартов управления рисками и внутреннего контроля финансовых институтов при совершении трансграничных операций на регулируемых рынках и включение их в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» отдельным разделом.

2. Для повышения безопасности функционирования инфраструктуры единого экономического пространства ЕАЭС необходимо обеспечить контрольные связи между органами и электронными учётными системами государств – членов ЕАЭС, включив в соответствующие законы России (об организованных торгах, о Банке России, об инвестиционных фондах, о контрактной системе и др.) методы их взаимодействия с инфраструктурными организациями ЕАЭС, включив порядок внедрения согласованных электронных технологий учёта и контроля в законы.

3. Центральное место в круге проблем, необходимых для разрешения в российском законодательстве в целях гармонизации и унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС, имеет имплементация в национальные законодательства государств ЕАЭС гармонизированных по-

ложений о типовых видах инвестиционных контрактов, предпринимательских договоров, финансовых сделок на регулируемых рынках, соответствующих международным стандартам, выработанным международными организациями.

4. Необходимо также разработать и внедрить, в том числе и в целях безопасности информационно-коммуникативных технологий, «Унифицированные форматы электронного взаимодействия между корпоративными коммерческими организациями государств ЕАЭС», используя средства защиты коммерческой информации и сертификата ключа электронной подписи, создание единой системы раскрытия корпоративной и финансовой информации об эмитентах и участниках торговли и инвестиционного оборота.

5. Должны внедряться унифицированные нормы о стимулировании венчурного бизнеса путём его страхования и льготного налогообложения. Единое экономическое пространство и единый финансовый рынок приведут к снижению различных видов издержек, которые сопровождают инвестиционный процесс, включая регуляторные, трансграничные, инфраструктурные и прочие. Таким образом, себестоимость и, соответственно, цена инвестирования должны будут снизиться, что особенно важно имея в виду конкурентную интеграцию в мировой финансовый рынок. С другой стороны, эмитенты получают более широкую географию привлечения финансовых средств, а, значит, стоимость ресурсов для эмитентов снизится, что положительно скажется на укреплении конкурентоспособности и будет способствовать развитию венчурных проектов.

6. В целях реализации целей, определённых в статье 62 Договора о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 11 апреля 2017 года) российское законодательство, в частности, Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О промышленной политике» должен включать основные направления проводимой государствами – членами ЕАЭС согласованной макроэкономической политики в сфере:

1) обеспечение устойчивого развития экономики государств-членов с использованием интеграционного потенциала ЕАЭС и конкурентных преимуществ каждого государства-члена;

2) формирование единых принципов функционирования экономики России и государств – членов ЕАЭС для обеспечения их эффективного взаимодействия;

3) создание условий для повышения внутренней устойчивости экономики России и государств – членов ЕАЭС, включая обеспечение макроэкономической стабильности, а также устойчивости к внешнему воздействию.

4) разработку общих принципов и ориентиров для прогнозирования социально-экономического развития государств – членов ЕАЭС¹.

7. Для реализации целей, определённых в статье 67 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (с изменениями на 11 апреля 2017 года), российское внешнеэкономическое, коммерческое, инвестиционное законодательство должно базироваться на основных принципах производственной кооперации, либерализации торговли товарами, услугами, включая осуществление инвестиций, которые предусматривают разработку новых норм:

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 11 апреля 2017 года). <http://docs.cntd.ru/document/42020596>.

1) в Федеральном законе от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» формулируются национальные принципы либерализации торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций с учётом международных принципов и стандартов путём гармонизации законодательства государств – членов и взаимного административного сотрудничества компетентных органов ЕАЭС;

2) в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» включаются методы оптимизации внутреннего регулирования разрешительных требований и процедур для поставщиков, получателей услуг в этом секторе с учётом контроля бюджетного финансирования госзаказов и наилучшей практики ЕАЭС;

3) законы стран ЕАЭС, включая Россию, имеют пробелы регулирования в части определения промышленной кооперации как формы организации трансграничного бизнеса. В Федеральном законе от 08.05.1996 № 41-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О производственных кооперативах» следует рассмотреть промышленную кооперацию с позиций расширения её возможностей для сотрудничества со странами ЕАЭС. Этот федеральный закон регулирует отношения, возникающие при образовании, деятельности и прекращении деятельности кооперативов, осуществляющих производство, переработку, сбыт промышленной и иной продукции, торговлю, строительство, бытовое и иные виды обслуживания, добычу полезных ископаемых, других природных ресурсов, сбор и переработку вторичного сырья, проведение научно-исследовательских, проектно-конструкторских работ, а также оказывающих медицинские, правовые, маркетинговые и другие не запрещённые законом виды услуг. Основные направления промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС 2017 года включают развитие промышленной кооперации, развитие научно-технического и инновационного сотрудничества, создание Евразийских технологических платформ, создание Евразийского инжинирингового центра, проработку вопросов сотрудничества между объектами промышленной и инновационной инфраструктуры государств – членов ЕАЭС.

8. Особенно актуальны для отражения в предпринимательском праве стран ЕАЭС и в общем праве ЕАЭС новые нормы о совместных мерах по развитию экспорта промышленной продукции ЕАЭС, взаимодействие с Евразийским банком развития, координация национальных промышленных политик, деятельность ЕЭК в области предоставления промышленных субсидий, устранение барьеров в промышленном кооперационном сотрудничестве.

Гармонизация законодательства государств-членов также необходима для взаимного административного сотрудничества и эффективного функционирования рынка услуг, учреждения, деятельности или осуществления инвестиций.

В пункте 21 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утверждённой указом Президента России № 208 от 13 мая 2017 года, определены основные задачи по реализации направления, касающегося повышения эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализации конкурентных преимуществ экспортно ориентированных секторов экономики. К таким задачам относятся:

1) выстраивание отвечающей национальным интересам Российской Федерации международно-правовой системы экономических взаимоотношений, недопущение её фрагментации, ослабления или избирательного применения;

2) расширение партнёрского взаимодействия и интеграционных связей в рамках Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического союза, БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), Шанхайской организации сотрудничества и других межгосударственных организаций;

3) создание региональных и трансрегиональных интеграционных объединений с соблюдением национальных интересов Российской Федерации;

4) содействие российским организациям в трансфере и внедрении передовых технологий;

5) расширение номенклатуры и объёма экспорта не сырьевой продукции, географии внешнеэкономических и инвестиционных связей, отвечающих национальным интересам Российской Федерации и другие.

Так же, как и в системе законодательства Российской Федерации, в государствах – членах ЕАЭС появляются нормативно-правовые акты о стратегиях экономического развития с учётом возможностей обеспечения устойчивого роста в рамках интеграционных процессов при обеспечении выгодных конкурентных условий.

Так в Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» было подчёркнуто, что Стратегия «Казахстан – 2050» предполагает новую экономическую политику в сфере макроэкономической, налогово-бюджетной и денежно-кредитной, индустриализации и развития инфраструктуры, недропользования, управления государственными активами.

Для расширения возможностей свободной торговли и экономики в целом Казахстан в 2015 году вступил в ВТО, хотя более либеральные обязательства торговли в её рамках в определённой степени осложнили торговлю Казахстана со странами – членами ЕАЭС. Фактически возникло изменение таможенного тарифа на 3000 товаров, из которых половина составляли базовую номенклатуру товарооборота между странами ЕАЭС. Но эта проблема была решена путём введения для республики двух типов тарифов: для ввоза в Казахстан и в ЕАЭС через республику.

9. С учётом вступления Казахстана в ВТО и принятия Основных направлений экономического развития ЕАЭС до 2030 года, утверждённых Решением Высшего Евразийского экономического совета от 16 октября 2015 года № 28, в Казахстане в 2014–2016 годах проводилась масштабная либерализация законодательства, направленная на упрощение работы бизнеса и его адаптацию в условиях евразийской интеграции. Были внесены масштабные поправки в антимонопольное законодательство, в Предпринимательский кодекс включён Федеральный закон «О защите конкуренции», с 2017 года отменено ценовое регулирование в ряде сфер для создания равных условий и в рамках ЕАЭС.

Таким образом, в целях обеспечения экономической безопасности стран ЕАЭС в реализации их стратегий промышленного роста и кооперационного сотрудничества было подписано Соглашение о порядке добровольного согласования государствами – членами ЕАЭС специфических субсидий в отношении промышленных товаров и проведения Евразийской экономической комиссией разбирательств, связанных с предоставлением государствами – членами ЕАЭС специфических субсидий, ставшее важным шагом в интеграционных процессах промышленной кооперации стран ЕАЭС, основы которых заложены в Договоре о создании ЕАЭС 2015 года.

Согласно ст. 11 Соглашения критерии допустимости предоставления специфической субсидии включают следующие требования, устанавливающие, что:

1) специфическая субсидия является допустимой, если она является мало-значимой (в размере 100 тыс. долларов на одного получателя (предприятие));

2) специфическая субсидия направлена на реализацию совместного проекта, в том числе в соответствии с основными направлениями промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС, которые направлены на производство продукции, которая не производится или производится на таможенной территории в недостаточном количестве;

3) специфическая субсидия направлена на проведение научно-исследовательских (НИР) и опытно-конструкторских работ (ОКР), в том числе совместных, с целью стимулирования высокотехнологичных производств, инновационной деятельности;

4) специфическая субсидия направлена на производство промышленного товара, не имеющего аналогов на таможенной территории ЕАЭС либо на производство промышленного товара.

Требования о специальных субсидиях на производство промышленного товара должны шире, дифференцированно по отраслям промышленности, включаться в Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», либо в специальный закон о промышленных субсидиях в Российской Федерации, которого нет, но он возможно необходим.

10. Есть правовая проблема согласования норм ЕАЭС и ВТО. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам ВТО, а также Правила ВТО по предоставлению субсидий в промышленности, которые распространяются на правовое пространство промышленной кооперации стран ЕАЭС и их режим в части субсидирования и компенсационных мер, имеют определённые различия с Соглашением о порядке добровольного согласования государствами – членами ЕАЭС специфических субсидий в отношении промышленных товаров и проведения Евразийской экономической комиссией разбирательств, связанных с предоставлением государствами – членами ЕАЭС специфических субсидий от 26 мая 2017 года.

Хотя эти различия с правом ВТО «явно не просматриваются» в содержании Соглашения ЕАЭС от 26 мая 2017 года, внешнеторговые партнёры государств – членов ЕАЭС из других стран «попытаются найти слабые места» этого соглашения для «обвинения» государств – членов ЕАЭС в использовании «запрещённых» ВТО субсидий для поддержки производства промышленных товаров.

Однако в случае возникновения таких споров, «развязанных» по инициативе западных фирм-конкурентов, продающих товары на рынках ЕАЭС, необходимо стране-импортёру товаров принимать «зеркальные» меры относительно западных фирм-экспортёров, глубоко изучая источники их субсидирования, которые, как правило, носят характер «скрытого» бюджетного финансирования экспорта и противоречат праву ВТО.

Основные предложения (рекомендации), требующие первоочередного разрешения для создания условий по совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях гармонизации и унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС.

Для осуществления поставленных целей в первую очередь необходимо **гармонизировать законодательство в сфере регулирования финансовых рынков.**

Это обуславливается как экономическими, так и социальными задачами. На сегодняшний день в рамках Союза отсутствует механизм, который бы способствовал преобразованию финансовых ресурсов в реальные проекты взаимодействия всех стран-участниц, отсутствует эффективный контроль за участниками финансового рынка, единообразные лицензии на осуществление деятельности. Наиболее актуальным представляется гармонизация законодательства и унификация некоторых норм, касающихся функционирования финансовых рынков.

Гармонизировать законодательство возможно путём создания общих подходов и концепций, принятия национальных финансово-правовых норм, разработки принципов, которые бы признавались всеми государствами – членами ЕАЭС. Цель гармонизации законодательства в финансовой сфере – создание конкурентного пространства для осуществления деятельности на финансовых рынках с получением экономической выгоды, устранение барьеров в торговле. Проблема заключается в том, что унифицировать законодательство представляется сложным и трудоёмким процессом в рамках существующего уровня интеграции. Идея в сближении законодательства, «точечного» внесения изменений, не прибегая к кардинальным методам. На сегодняшний день в финансовой сфере ЕАЭС отсутствует общее понимание интеграционного процесса, нет единообразного применения национально-правовых норм, возникают трудности, связанные с анализом рисков.

Необходимо разработать единую финансовую политику, которая бы отразила интересы всех государств-членов, определила пределы финансовой ответственности, в рамках которой будут выработаны единые тарифы на оказание финансовых услуг, минимизированы риски.

Говоря об эффективном функционировании финансовых рынков стран-участниц, также отметим **инвестиционную деятельность**. Реализуя инвестиционные проекты, члены ЕАЭС должны выработать унифицированный подход по обеспечению инвестиционного процесса.

Ещё одним из ключевых аспектов на пути к эффективному партнёрству в рамках ЕАЭС (далее по тексту – Союз) является вопрос **налогообложения**. Налоги и сборы играют первостепенную роль в формировании бюджета. В условиях рыночной экономики налог является одним из способов влияния государства на экономические процессы, он способствует наполнению бюджетов всех уровней для последующей реализации функций государства. Таким образом, в приоритетах государства взимание налогов, с другой стороны, в рамках Союза обеспечивается скоординированная налоговая политика для целей интеграции в условиях единого рынка. На сегодняшний день гармонизация законодательства затрагивает в первую очередь косвенное налогообложение, то есть НДС и акцизы. В части акцизов целесообразно способствовать сближению ставок на алкогольную и табачную продукцию, повысив акциз по таким товарам, Союз реализует на практике рекомендации Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), а также повысит поступления в бюджет. Что касается НДС, то данный налог эффективно выполняет фискальную функцию (составляет около 1/3 доходной части бюджета), также осуществляет регулируемую функцию, стимулируя экспорт. Ставки по НДС разнятся в зависимости от страны. Самые низкие в Республике Казахстан¹ и Кыргызской Рес-

¹ Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017) // <https://online.zakon.kz/>

публике¹ – 12 %, в Российской Федерации² ставка по НДС составляет 18 % (существует пониженная ставка на значимые социальные товары – 10 %), самая высокая ставка в Республике Армения³ и в Республике Беларусь⁴ – 20 %. В Республике Беларусь, как и в Российской Федерации, закрепляется ставка в размере 10 % на социально значимые товары. В отношении экспорта во всех странах – участницах ЕАЭС применяется ставка 0 %. Различие в ставках объясняется разным соотношением экономических составляющих: сырьевых и промышленных, а также в проводимых реформах; поэтому унификация ставок по НДС видится контрпродуктивной и не является целесообразной.

Требуется гармонизация норм антимонопольного законодательства, касающихся сделок слияния и поглощения. Отсутствие единого понятийного аппарата в данной связи сказывается на применении разных подходов и критериев оценки трансграничных слияний и поглощений. Не все государства-члены урегулировали всеобъемлющие вопросы трансграничного слияния и поглощения, хотя такие сделки носят стратегический характер, потому что затрагивают государственную безопасность и оборону.

Перейдем к рассмотрению актуальных проблем и перспектив развития **банковского сектора** в ЕАЭС. Здесь важно учитывать концепцию интегрированного подхода к управлению банковским делом. Ввиду процессов глобализации, совершенствования мировой системы управления банковскими рисками, изменения условий конкурентной борьбы в банковском секторе, ввиду финансовых кризисов, ужесточения требований к банкам следует реформировать и гармонизировать законодательство государств – членов ЕАЭС, принимая во внимание положительный опыт зарубежных стран. Идея заключается в создании механизма, который позволит применять информационные технологии для надзора за деятельностью кредитных организаций и за банковской системой в целом на территории ЕАЭС. Актуальным вопросом интеграции в рамках ЕАЭС является формирование **общих рынков нефти и нефтепродуктов** Союза, гармонизация национальных норм налогообложения природопользователей.

¹ Налоговый кодекс Кыргызской Республики (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.07.2017) // <http://www.nbkr.kg/>

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // <http://www.consultant.ru/>

³ Закон Республики Армения «О налоге на добавленную стоимость» от 14.05.1997 (ред. от 25.10.2017) // <http://am.spinform.ru>

⁴ Налоговый кодекс Республики Беларусь (особенная часть) от 29.12.2009 г. № 71-3 // <http://pravo.by>

Мониторинг парламентской и законотворческой деятельности в зарубежных государствах

Руководитель исследования: *Войтоловский Ф. Г., д-р полит. наук, директор ИМЭМО РАН, член-корреспондент РАН.*

Цель исследования: мониторинг парламентской и законотворческой деятельности в зарубежных государствах с акцентом на повышение эффективности межпарламентских контактов и совершенствование инструментария парламентской дипломатии Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования.

1. В 2000-е годы выделяются 4 этапа развития парламентской и законотворческой деятельности в зарубежных государствах в зависимости от изменения мировой политической повестки. Первый из них, охватывающий период 2000–2008 годов, отмечался эволюцией активно формировавшегося в предшествующее десятилетие межпарламентского сотрудничества в рамках процессов глобализации, интернационализации и укрепления доверия между странами. Последовавший затем мировой финансово-экономический кризис привёл к смещению акцентов в деятельности парламентов большинства стран мира с международного на национальный и макрорегиональный уровни. Всё большее внимание законодательными органами власти стало уделяться социально-экономическому развитию собственных стран, а также экономическому и политическому сотрудничеству в рамках региональной интеграции. Третий этап начался в 2014 году с воссоединением Крыма с Россией и событиями на Востоке Украины. Двусторонние межпарламентские отношения России с основными зарубежными странами пережили резкий спад. Во многом этот этап продолжается и сейчас. В 2017 году (4 этап) в мировой повестке в целом, и в деятельности парламентов основных стран мира, в частности, на первое место вышли проблемы КНДР и Ирана. Вопросы Крыма и Восточной Украины постепенно стали уходить на второй и третий планы.

2. В большинстве ведущих стран Запада наблюдаются серьёзные трансформации в партийно-политических системах и политическом ландшафте, происходит эрозия доминанты двухпартийной (чередование у власти правых и левоцентристов) политической системы. Идёт укрепление правых сил и националистических тенденций (Германия, Франция, Италия, Испания, Бельгия, Швеция, Венгрия, Япония и др.) Традиционное разделение на правых и левых постепенно уходит в прошлое, уступая место более сложной и фрагментарной конструкции. Размежевания в политических платформах проходят вне традиционного политического позиционирования. Сближение политических практик левых и правых, неустойчивая экономическая ситуация, высокий уровень безработицы, коррупционные скандалы, террористические акты способствуют росту в развитых странах Запада неуверенности в будущем и утрате доверия к традиционным политическим элитам.

3. На постсоциалистическом пространстве стран Европы (Чехия, Венгрия, Польша и др.) отмечается завершение процесса перехода к демократии и укрепление демократических институтов и процедур.

4. В ряде стран (Венгрия, Польша) продолжается процесс поиска идеологии, способной поддержать национальную идентичность. Там возникает особая комбинация национальных, региональных и общеевропейских ценностей.

5. Общеевропейские обязательства и устремления некоторых стран Центральной и Южной Европы (Венгрия, Чехия, Греция) не исключают выстраивания прагматичных взаимовыгодных отношений с Россией.

6. Американский Конгресс в настоящее время настроен негативно по отношению к России и практически в полном составе выступает за продолжение курса на конфронтацию с нашей страной. Можно выделить лишь отдельных конгрессменов из обеих партий (в первую очередь, Д. Рорабахера, Р. Пола), которые по разным причинам высказываются за отмену или смягчение антироссийских санкций, но вряд ли они пойдут открыто против общего курса Конгресса.

7. В зарубежных государствах, ориентирующихся в своей внешней политике на США и являющихся их ближайшими союзниками (Канада, Великобритания, Австралия, Япония и др.) в настоящее время практически отсутствуют серьёзные политические силы (за исключением лидера британских лейбористов Дж. Корбина), которые можно было бы хотя бы с оговорками назвать не «про-российскими», но даже политически нейтральными. Подавляющее большинство парламентариев этих стран полностью разделяют или поддерживают США в вопросах ужесточения политики в отношении России.

8. Трудности развития парламентской дипломатии России с ведущими западными странами вызваны тем, что двусторонние отношения в целом находятся в системном кризисе, который обусловлен глубокими расхождениями в оценке событий на международной арене. Из числа европейских государств наиболее жёстко в отношении нашей страны по многим вопросам международной политической повестки дня, включая продление и ужесточение антироссийских санкций, настроены Великобритания, Германия, Польша, страны Балтии и Северной Европы. Относительно осторожный подход в этом вопросе демонстрируют Италия, Греция, Кипр, некоторые другие страны. Высокий интерес к восстановлению связей с Россией и к отмене антироссийских санкций проявляют политики Австрии, Болгарии, Греции, Италии, Словакии, Португалии, Франции, Чехии. Наиболее расположенной к восстановлению в полном объёме отношений с Россией выглядит политическая элита Венгрии.

9. В целом в странах ЕС общественное мнение в вопросах отношений с Россией и поддержки санкций против нашей страны резко поляризовано. Нарастающие сомнения в безупречности сложившейся западной либеральной модели демократии и рыночной экономики объективно работают на повышение позитивного интереса к России.

10. Для Европарламента и национальных парламентов многих стран ЕС характерно глубокое разделение политических сил по вопросу антироссийских санкций. Так, например, за возобновление и развитие диалога с Россией выступают партии, входящие сегодня в состав законодательных органов власти таких стран, как Венгрия, Нидерланды, Италия, Греция и др.

11. Позиция парламентов и правящих партий стран Европы, не входящих в ЕС (например, Норвегии), но имеющих с ним тесные связи, по основным проблемам международных отношений определяется, в первую очередь, их проевропейской ориентацией и членством в НАТО.

12. Консолидированной позиции Запада по вопросу выдавливания России из международного экономического и политического пространства и безоговорочной поддержки американских санкций против нашей страны нет. Во многих, в том числе и влиятельных западных странах (Германия, Франция, Италия, Бельгия и др.) имеются политические партии, руководители и представители парламентов, выступающих за смягчение и отмену антироссийских санкций. В Бундестаге ФРГ, например, около четверти депутатов выступают за отмену антироссийских санкций.

13. Постепенно складываются объективные условия для восстановления межпарламентского сотрудничества России с отдельными государствами Европы. Ряд стран ЕС проводит в определённой степени активную самостоятельную политику, идущую вразрез с решениями Евросоюза, за что критикуются со стороны брюссельских чиновников и США. Так, Венгрия остаётся противницей в вопросах квотного распределения мигрантов, поддерживает контакты с Россией, ограничивает роль иностранного капитала в экономике, включая американский. Руководство страны, партия Фидес, имеющая самое крупное представительство в парламенте, не поддерживает интеграционные стремления Украины (декабрь 2017 года) и заблокировало заседание Украина – НАТО. Третья по числу мест в национальном парламенте партия «За лучшую Венгрию» выступает за выстраивание стратегических партнёрских отношений с Россией. Кроме того, члены партии проявляют интерес к участию Венгрии в Евразийском экономическом союзе.

14. Многие страны при обсуждении проблемных международных вопросов, к которым относятся и отношения с Россией, постоянно подчёркивают значение Организации Объединённых Наций и других международных структур в разрешении конфликтных ситуаций. Так, Коммунистическая партия Китая и демократические партии Единого фронта этой страны выступают против любых санкций, не одобренных ООН. КНР не вводила санкций против России и не намерена это делать.

15. В индийском парламенте существует консенсус в отношении необходимости улучшения отношений с Россией. Индия принципиально не поддерживает односторонние санкции, в том числе против России. Необходимо использовать эту возможность для активизации межпарламентских связей между нашими странами.

Анализ перспективных направлений развития парламентской дипломатии в области международной информационной безопасности

Руководитель исследования: *Зиновьева Е. С., канд. полит. наук, доцент кафедры политических процессов, заместитель директора Центра международной информации безопасности и научно-технической политики МГИМО МИД России.*

Цель исследования: анализ перспективных направлений развития парламентской дипломатии в области международной информационной безопасности (далее – МИБ).

Ключевые результаты исследования. В работе была представлена характеристика основных вызовов и угроз международной информационной безопасности, выявлены ключевые игроки, определяющие состояние современной системы международной информационной безопасности, исследована позиция и интересы Российской Федерации в сфере международной информационной безопасности.

Было выявлено, что США, НАТО, ЕС и их партнёры наращивают усилия по использованию ИКТ в военно-политических целях, не соответствующих нормам международного права, включая действия, направленные на вмешательство во внутренние дела государств или представляющие угрозу международному миру, безопасности и стабильности. Они выступают против выработки под эгидой ООН универсальных правил ответственного поведения государств в области обеспечения международной информационной безопасности, в том числе посредством интернационализации на справедливой основе управления информационно-телекоммуникационной сетью Интернет.

При этом мифические угрозы от информационного воздействия российских СМИ на западную аудиторию явно преобладают над реальными угрозами со стороны международных криминальных и террористических группировок.

В отчёте был представлен анализ переговорного процесса в сфере международной информационной безопасности, приведена характеристика ключевых решений и российских инициатив в данной области; проведено выявление позиций и интересов государств, определяющих ход переговорного процесса; дана оценка роли и потенциала международных организаций и институтов, переговорных площадок, играющих важную роль в координации международного сотрудничества в сфере информационной безопасности (ООН, ОБСЕ, АТЭС, ШОС, БРИКС и других организаций).

Было проведено исследование опыта парламентской дипломатии ведущих стран в области международной информационной безопасности, позиций, интересов и ключевых инициатив, задействованных переговорных площадок; оценка накопленного законодательного опыта в сфере международной информационной безопасности с точки зрения его применимости в Российской Федерации и соответствия российским интересам в данной области.

Были даны следующие рекомендации.

Привести комплексную характеристику проблематики международного управления интернетом в контексте парламентских инициатив в сфере международной информационной безопасности.

Комплексно исследовать результаты сложившегося международного режима управления интернетом с позиции интересов Российской Федерации.

Провести анализ роли парламентской дипломатии в интернационализации управления интернетом и реализации интересов России в данной области и сформулировать соответствующие рекомендации.

В отчёте также были обозначены основные направления вызовов и угроз информационной безопасности, связанных с распространением социальных сетей, Веб 2.0 технологий и новых медиа, а также дана оценка потенциала парламентской дипломатии в их нейтрализации. Были сформулированы рекомендации по продвижению интересов России в данной области при помощи инструментов парламентской дипломатии.

Были сформулированы рекомендации относительно перспективных тем, приоритетов, механизмов, инструментов парламентской дипломатии в сфере международной информационной безопасности; международных переговорных площадок и форумов; кластеров стран и перспективных партнёров; возможных парламентских инициатив на этом треке.

Авторы пришли к выводу, согласно которому на треке межпарламентских связей имеется немало возможностей для парламента России и его партнёров по СНГ, ОДКБ, ШОС, БРИКС с точки зрения продвижения инициатив и проектов документов в ООН, ОБСЕ, ЕС, АТЭС, в других международных и региональных организациях, а также в двустороннем формате отношений, равно как и в законодательной деятельности. Анализ зарубежного парламентского опыта ведения законодательной и дипломатической деятельности позволил заострить внимание на ряде полезных идей.

Во-первых, на уровне парламентской дипломатии представляется целесообразным поддержание российских инициатив на уровне ООН с привлечением Межпарламентского союза (МПС). МПС имеет широкое влияние на мировое общественное мнение, то есть обладает существенным ресурсом «мягкой силы». Проблематику МИБ целесообразно обсудить на уровне Ассамблеи Межпарламентского союза, созываемой дважды в год, весной и осенью; по отдельным вопросам на уровне Ассамблеи МПС принимаются резолюции, которые обладают существенным авторитетом и влиянием, учитывая представительский характер организации (кроме того, в отдельных случаях, вслед за принятием резолюции на уровне МПС следовала активизация обсуждений рассматриваемой в резолюции проблемы в рамках ООН и принятие соответствующей резолюции на уровне ООН).

Предварительную проработку проблематики МИБ в рамках МПС было бы желательно провести в рамках следующих комитетов МПС: в комитете по вопросам мира и международной безопасности и в комитете по делам ООН. Целесообразно также создание постоянной комиссии по международной информационной безопасности на уровне МПС; возможно, с привлечением бизнеса, то есть в формате многоуровневой дипломатии. На данном направлении представляется актуальным и целесообразным принятие заявления парламентариев МПС, выступающих с осуждением актов массовой слежки в странах Запада, и призывающих соблюдать баланс между безопасностью и защитой прав человека в глобальном информационном пространстве, при уважении государственного суверенитета, невмешательства во внутренние дела государств и обеспечении равной для всех государств информационной безопасности.

Во-вторых, поддержку российских инициатив по международной информационной безопасности в МПС было бы целесообразным обеспечить за счёт привлечения Межпарламентской ассамблеи СНГ, которая является ассоциированным членом МПС в качестве региональной парламентской ассамблеи.

В-третьих, поддержать на парламентском уровне предложенный Рабочей группой БРИКС по вопросам сотрудничества в сфере ИКТ вопрос «о создании для государств – участников БРИКС системы дублирующих (зеркальных) корневых серверов доменных имён, независимой от контроля ICANN, IANA и VeriSign и способной обслуживать запросы пользователей из государств объединения на случай сбоев или целевых воздействий». Речь идёт о создании BRICSNET, который мог бы быть независимым от Интернета.

В-четвёртых, рассмотреть возможность разработки законопроекта «Об усилении безопасности Интернета вещей (Internet of Things) в контексте обеспечения МИБ, в разработке которого можно использовать аналогичную законодательную инициативу Сената США.

В-пятых, ускорить разработку закона, аналогичного тому, который был принят Бундестагом ФРГ и вступил в силу 1 сентября 2017 года. В этом законе предусматривается жестокий штраф (от 500 тыс. до 5 млн евро) за отказ удалить противоправный и недостоверный контент. Характерно, что немецкие депутаты одобрили упомянутый закон, несмотря на резкие протесты таких гигантских интернет-корпораций США как Facebook и Google.

В шестых, провести региональные межпарламентские конференции по проблематике международной информационной безопасности в таких регионах, как Латинская Америка, Юго-Восточная Азия и другие, а также включить данную проблематику в двусторонние связи на парламентском уровне. Кроме того, важно налаживать межпарламентское сотрудничество с парламентариями тех стран, которые ещё не присоединились к полномасштабному сотрудничеству в области международной информационной безопасности, но изъявляют готовность начать диалог в этой сфере.

Также целесообразно подключить парламентскую дипломатию к работе по участию Российской Федерации в формировании С-20 (Cyber-20), проводимой МИД России, – международному формату взаимодействия ведущих стран в области кибер- и информационной безопасности. Инициировать создание постоянно действующей межпарламентской комиссии при С-20.

Кроме того, представляется необходимым проработать возможность создания проведения межпарламентских слушаний в рамках работы Всемирного экономического форума в Давосе. В случае возобновления сотрудничества с Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) представляется также целесообразным внести проект Декларации о МИБ в повестку дня ПАСЕ.

В отчёте также были систематизированы основные понятия по МИБ по материалам Резолюций ГА ООН, документов ГПЭ, а также международных встреч экспертов в универсальный глоссарий по проблеме информационной безопасности; сформирован список основных документов стратегического планирования Российской Федерации и международно-правовых актов по проблематике МИБ, на основании которого были выделены основные понятия в сфере МИБ и сформирован глоссарий и список аббревиатур по проблематике МИБ, который может быть использован в ходе переговорного процесса.

**Международно-правовой анализ санкций и оснований
для контрсанкций. Выработка подходов к формированию
законодательного инструментария контрсанкционного реагирования**

Руководитель исследования: *Афонцев С. А., д-р эконом. наук, профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, член-корреспондент РАН.*

Цель исследования: рассмотрение существующего и перспективного законодательного обоснования к введению и поддержанию санкционных режимов, а также противодействия им путём создания антисанкционной международно-правовой повестки. В ходе проведённого анализа рассмотрены прецеденты, законодательная база для введения и поддержания санкционных режимов, а также предложены практические рекомендации по формированию законодательного инструментария противодействия санкциям на различных уровнях и минимизации их негативных эффектов.

Ключевые результаты исследования. В современных условиях выработка оптимального ответа на новые вызовы, обусловленные интенсификацией санкционного давления на российскую экономику, должна принимать во внимание следующие обстоятельства:

Во-первых, в силу незначительного масштаба двустороннего внешнеторгового сотрудничества с США (16,6 млрд долл. в январе – сентябре 2017 года, или 4,0 % внешнеторгового оборота России и менее 1 % торгового оборота США) возможный ущерб от дополнительных российских ограничений на торговлю с США не в состоянии существенно увеличить потери экономических субъектов США по сравнению с потерями, обусловленными реализацией Указа Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

Во-вторых, несмотря на значительный ущерб, нанесённый странам ЕС российским продовольственным эмбарго (порядка 1 млрд долл. в месяц на протяжении 2014–2015 годов), этого оказалось недостаточно для того, чтобы побудить политическое руководство этих стран пересмотреть режим санкций. Более того, за период 2014–2017 годов компании-экспортёры стран ЕС, первоначально пострадавшие от введения Российской Федерацией эмбарго на ввоз сельскохозяйственной и продовольственной продукции, успели успешно переориентировать поставки соответствующей продукции на третьи страны, минимизировав для себя издержки эмбарго и в значительной мере утратив мотивацию к лоббированию в пользу отмены санкций на уровне национальных правительств и тем более на уровне ЕС.

В-третьих, ограничения на транзит попавшей под эмбарго продукции через территорию Российской Федерации, введённые во избежание её нелегальной реализации на российском рынке, привели к нарастанию трений в рамках Евразийского экономического союза, в первую очередь, между Россией и Казахстаном, активно импортировавшим товары европейского и украинского производства (в частности, объём импорта Казахстаном украинских

товаров в 2017 году сократился на 300–350 млн долл. по сравнению с 2015 годом несмотря на отсутствие внешнеполитических и внешнеторговых проблем в отношениях между двумя странами). Кроме того, соответствующие барьеры также ограничили возможности участия России в выдвинутой Китаем инициативе «Один пояс – один путь», фактически блокируя возможности получения доходов от обслуживания транзитных каналов поставки товаров из ЕС в Китай через территорию Российской Федерации.

В-четвёртых, введение ограничений на инвестиционное сотрудничество. Взаимодействие с США и ЕС принесёт больше ущерба российским компаниям, чем их американским и европейским партнёрам с учётом того, что интересам Российской Федерации отвечает интенсификация международного инвестиционно-технологического взаимодействия российских компаний в интересах модернизации отечественной экономики.

С учётом перечисленных обстоятельств **использование дополнительных ответных мер в экономической сфере против стран – инициаторов санкций в настоящее время является нецелесообразным.**

Что касается угроз, создаваемых американским «Законом о противодействии», то, с учётом его минимального макроэкономического эффекта, потребность в каких-либо системных мерах адаптации к ним на сегодняшний день отсутствует.

Ожидаемый негативный экономический эффект ограничений является незначительным ввиду того, что объём соответствующих операций к настоящему времени уже сократился до минимума, и цель новых ограничений сводится к перекрытию сохраняющихся возможностей «обхода» санкционных мер. В свою очередь, главное новшество в сфере ограничения поставок товаров, услуг и технологий для реализации нефтяных проектов состоит в **установлении порогового уровня участия российских компаний** (при этом ни описание подсанкционных проектов, ни характер ограничений изменения не претерпели).

В целом можно констатировать, что определение порогового значения участия подсанкционных компаний в проектах разведки и добычи нефти имеет скорее положительное значение, выводя из-под санкционного «удара» проекты с долей участия российских компаний на уровне менее 33 %. В то же время **не исключено, что это пороговое значение в будущем может быть пересмотрено в сторону понижения.** Такая возможность создаёт дополнительную неопределённость и подрывает для зарубежных компаний стимулы к сотрудничеству с российскими компаниями нефтяного сектора, являющимися объектами санкций США. Главным результатом может быть торможение трансферта технологий разведки и разработки глубоководных, арктических или сланцевых месторождений нефти. Влияние данного фактора на объёмы добычи нефти компаниями, входящими в санкционный список США, в кратком и среднесрочном периоде будет практически незаметно, а **в периоде 7–10 лет может привести к отставанию добычи нефти на 3–5 процентных пункта от уровня, который мог бы быть достигнут при отсутствии санкций.**

С точки зрения макроэкономического эффекта, **наиболее опасной является возможность введения секторальных ограничений против российского металлургического сектора,** а также **запрет на инвестиции в ценные бумаги российского государственного долга.** Положения «Закона о противодействии» дают определённые основания для роста опасений относительно

такого развития событий. В то же время введение полномасштабных ограничений в отношении российского металлургического сектора, которые могли бы привести к упущенному росту ВВП Российской Федерации на уровне 0,5–0,8 процентных пунктов в годовом выражении, с учётом положений «Закона о противодействии» маловероятно.

В отличие от металлургического сектора, **сектор железнодорожных перевозок**, в основном, контролируется государственной компанией ОАО РЖД, что делает его **уязвимым** к введению секторальных санкций.

В целом ожидаемый макроэкономический эффект санкционных новаций, обусловленных принятием «Закона о противодействии», крайне незначителен – **менее 0,1 процентных пункта упущенного роста ВВП России** (в годовом выражении) в период 2017–2020 годов. В то же время угрозы, связанные с ограничениями в сфере (а) строительства экспортных трубопроводов, (б) участия в освоении глубоководных, арктических и сланцевых месторождений нефти и (в) возможных санкций против ОАО РЖД являются крайне значимыми и требуют адекватной реакции. Потенциальные ограничения на приобретение российских суверенных долговых обязательств также могут нанести существенный ущерб экономике Российской Федерации, однако выработка адекватных мер реакции на такие ограничения является преждевременной до момента обнародования доклада по данной тематике, подготовка которого предусмотрена ст. 242 «Закона о противодействии».

ЭНЕРГЕТИКА

Сравнительный анализ зарубежного опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Японии и российской практики законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности: текущее состояние, перспективы, предложения по совершенствованию

Руководитель исследования: *Долматов И. А., канд. эконом. наук, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ.*

Цель экспертно-аналитического исследования состояла в проведении сравнительного анализа лучших мировых практик, в частности, опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Японии, и российской практики законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности, в т. ч. текущего состояния и перспектив развития; а также в формировании обоснованных предложений по совершенствованию законодательства и практические рекомендации по формированию эффективной модели нормативного правового регулирования в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Ключевые результаты исследования. В рамках проведённого исследования была проанализирована мировая практика и опыт законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности в более чем 20 стран мира (включая опыт ведущих европейских стран, США, Канады, Японии), что позволило сформировать предложения по совершенствованию законодательства и практические рекомендации по формированию эффективной модели нормативного правового регулирования в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В Российской Федерации создан большой массив законодательства, которое в целом соответствует мировым тенденциям и учитывает лучший опыт зарубежных стран в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, но эти документы зачастую носят декларативный или рекомендательный характер, обязательные нормы, как правило, распространяются на небольшие и уже энергоэффективные сегменты. В России вопреки тенденциям в западных странах часто наблюдается смягчение требований к энергосбережению, нормативно-правовые акты актуализируются редко.

В России энергосбережение и энергоэффективность так и не стали пока настоящим государственным приоритетом. Целевые показатели энергоэффективности включены лишь в пару государственных программ. Санкций в законодательстве за несоблюдение таких показателей не предусмотрено. Существующая в России практика искусственного сдерживания роста цен (тарифов) на энергоресурсы выгодна в первую очередь крупным экспортёрам, поставляющим на международные рынки энергоёмкие товары. Она негатив-

но влияет на энергосбережение и энергоэффективность. В России существует острая потребность в более совершенной модели регулирования в области энергоэффективности и повышения энергосбережения, основанной на «подходе многочисленных преимуществ» и предусматривающей *систему юридически обязательных взаимосвязанных разноуровневых целевых показателей* в государственных программах и законах Российской Федерации. Система юридически обязательных и взаимосвязанных показателей должна отражать приоритеты государственной политики в макроэкономике, в социальной сфере, в сфере внедрения инноваций и разработке новых передовых технологий, повышения конкурентоспособности российского бизнеса. Существует потребность в создании действенной системы мониторинга, контроля и оценки результативности мер в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, в том числе с использованием механизмов финансовой ответственности за недостижение целевых показателей. В регулировании естественных монополий акцент должен быть сделан на максимальное повышение эффективности их совокупных издержек. Необходимо предоставить большую самостоятельность региональным властям, создав систему поощрения их инициатив в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, распространять наиболее удачные решения в остальных субъектах Российской Федерации, проводить бенчмаркинг регионов и крупных городов.

Международное сотрудничество должно быть направлено на гармонизацию стандартов и требований, которые могут снизить издержки наших экспортёров и будут способствовать инновационному развитию экономики.

Правильно организованный процесс взаимодействия между поставщиком ресурсов и потребителем-должником имеет важнейшее значение для укрепления платёжной дисциплины. Причём он обязательно должен предусматривать разумный период, в течение которого потребитель может либо ликвидировать задолженность после просьбы (предупреждения) оплатить счёт или сообщить о том, что на него распространяются льготы по периоду оплаты (болезнь, инвалидность и т. д.).

В Российской Федерации существует льготная группа потребителей, остановка работы которых может привести к большим негативным последствиям экономического и экологического характера. По отношению к ним определён особый порядок оплаты и предоставления субсидий, что иногда отрицательно влияет на ответственность за формирование бюджетов со стороны руководителей этих ведомств и чиновников. Статистические данные свидетельствуют о тенденции появления неплатежей «неотключаемых» потребителей.

Результаты сравнительного анализа систем мер социальной поддержки в области обеспечения энергосбережения и повышения энергоэффективности свидетельствует о неудовлетворительных позициях России по сравнению с передовыми зарубежными странами. В Российской Федерации существует потребность во внедрении системы адресной поддержки наименее защищённых слоёв общества для приобретения энергоресурсов по ценам (тарифам), учитывающим эффективность затрат. Такая поддержка должна предусматривать возможность для слабо защищённых групп населения приобретения продукции и услуг, обеспечивающих энергосбережение и повышающих энергоэффективность, в рассрочку через счета, выставяемые регулирующими компаниями за потреблённые ресурсы. Необходимо гарантировать действенность таких услуг и продуктов с точки зрения сокращения общей суммы таких счетов,

а также ввести запрет на прекращение подачи энергоресурсов в зимний отопительный период для населения, а также установить в законодательстве набор гибких механизмов предоплаты за поставляемые ресурсы, реструктуризации задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями. Необходимо пересмотреть основания для включения в льготные группы потребителей, а также механизмы урегулирования задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями, изменить направленность мер поддержки населения в области энергосбережения с развлекательно-демонстрационной на обучающе-консультационную.

В исследовании были описаны наилучшие доступные технологии в области энергосбережения и энергетической эффективности за рубежом и возможности их использования в Российской Федерации. Также были проанализированы инструменты стимулирования внедрения наилучших технологий в области энергетической эффективности в различных секторах экономики. В рамках работы были рассмотрены не только традиционные инструменты – налоговые льготы, прямое бюджетное финансирование, льготные кредиты, технические стандарты и требования, скидки и надбавки к ценам, – но и получающие всё большее распространение так называемые рыночные инструменты – торгуемые обязательства компаний (белые сертификаты) и аукционы. Повышение энергоэффективности и стимулирование энергосбережения наблюдаются там, где функционируют сильные и активные энергосервисные компании. В России необходимо расширить обязанности прохождения энергетического аудита – энергосервисные компании должны стать важным элементом эффективной модели регулирования, направленной на стимулирование энергосбережения и повышения энергоэффективности, внедрения новых технологий и рыночных инструментов регулирования.

Использование интеллектуальных систем в коммунальной сфере является перспективным направлением развития, но требует внимательности при их разработке, внедрении и эксплуатации. Используя международный опыт, прежде всего, необходимо разработать надёжную концептуальную базу и поэтапные планы (предварительный (подготовительный) этап, пилотный этап, этап широкомасштабного развёртывания системы интеллектуального учёта потребления энергоресурсов и этап первоначальной поддержки системы). Кроме того, необходимо провести оценку потенциальных выгод и издержек для потребителей, сетевых компаний, снабжающих компаний и экономики в целом (эффект энергоэффективности), стоимости создания такой системы, возможностей производителей и разработчиков программного обеспечения в установленные сроки произвести (разработать) совместимые и современные приборы интеллектуального учёта (продукты). При этом необходимо исключить возможность экономически необоснованного роста цен на приборы интеллектуального учёта при установлении обязательных сроков их внедрения.

Также среди прочего необходимо предусмотреть создание интеллектуальной системы учёта электроэнергии на основе внедрения в Российской Федерации единого программно-технологического комплекса учёта электроэнергии с возложением ответственности за создание и эксплуатацию ИСУ электрической энергии на электросетевой комплекс Российской Федерации при тесном взаимодействии с уполномоченными государственными органами, обеспечивающими защиту персональных данных, промышленную безопасность и коммерческую тайну. Также необходимо создать механизмы, позво-

ляющие гарантировать законные интересы и права заинтересованных субъектов электроэнергетики при разработке и внедрении ИСУ, например, в рамках саморегулируемых организаций, отраслевых (профессиональных) объединений и других некоммерческих организаций.

Важным элементом программы должно стать формирование финансовых, экономических и налоговых стимулов обеспечения выполнения программы внедрения ИСУ с целью стимулирования энергосбережения и повышения энергоэффективности. Должна быть предусмотрена возможность поэтапного введения новых тарифных планов, позволяющих потребителям получить выгоды от введения новой системы учёта.

Реализация в законодательстве этих рекомендаций помогла бы, по нашему мнению, создать по-настоящему действенную целевую модель энергосбережения и повышения энергоэффективности в России.

**Формы, методы и направления сокращения перекрёстного
субсидирования в электроэнергетике России. Обзор и предложения
по совершенствованию отечественного законодательного регулирования.
Опыт ликвидации «последней мили»**

Руководитель исследования: *Долматов И. А., канд. эконом. наук, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ.*

Цель: формирование обоснованных предложений (в том числе по изменению законодательства России), нацеленных на минимизацию объёмов перекрёстного субсидирования в электроэнергетике.

Ключевые результаты исследования. В рамках исследования:

– выполнена систематизация российской и международной практики использования механизма перекрёстного субсидирования в электроэнергетике, включая виды, объёмы, инструменты сокращения (ликвидации) и компенсационные меры поддержки отдельных категорий потребителей;

– выявлены особенности отечественной практики использования перекрёстного субсидирования, проведён анализ используемых направлений по ликвидации данного механизма;

– сформирована методология определения экономически обоснованных уровней тарифов на электроэнергию для населения и объёмов перекрёстного субсидирования между группами потребителей;

– представлены предложения по сокращению перекрёстного субсидирования в России и соответствующим компенсационным мерам: предложено поэтапное доведение (повышение) тарифов на электроэнергию для населения до экономически обоснованного уровня при условии не превышения предельного ежегодного темпа (например, двукратной величины ИПЦ), снижение цен для прочих потребителей (за счёт снижения бремени перекрёстного субсидирования), в качестве меры поддержки малоимущих граждан предлагается использовать действующий механизм бюджетных субсидий по оплате коммунальных услуг¹;

– разработан модельный инструментарий (в формате MS Excel), позволяющий проводить варианты расчёты экономических эффектов предлагаемых мер в региональном разрезе; выполнены соответствующие расчёты в целом по России и в региональном разрезе.

Результаты исследования показали, что:

– фактические тарифы на электроэнергию для населения в целом по России в настоящее время в 1,7 раза ниже экономически обоснованной величины (величины, покрывающей реальные издержки, связанные с производством, передачей и распределением электроэнергии населению);

– объём перекрёстного субсидирования между группами потребителей в целом по России с 2004 года вырос в 4 раза и сегодня составляет 283 млрд руб. без НДС (рассчитанный в соответствии с принятой методологией);

¹ Ст. 159 Гражданского кодекса Российской Федерации.

– в большинстве субъектов Российской Федерации величина перекрёстного субсидирования сопоставима либо превышает объём оплаты бытовыми потребителями за потребляемую электроэнергию;

– при росте тарифов для населения в размере «2 инфляции» (8 %) требуется в среднем 7 лет для ликвидации перекрёстного субсидирования (при прочих равных условиях) (рис. 1);

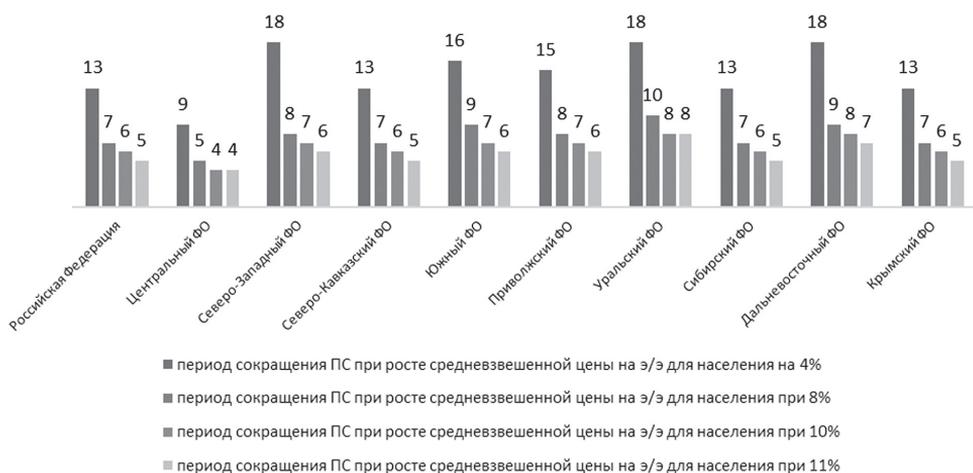


Рис. 1. Период сокращения перекрёстного субсидирования, лет

– одномоментная ликвидация перекрёстного субсидирования приведёт к необходимости дополнительного субсидирования в размере 23,6 млрд рублей в целом по России¹ (рис. 2);

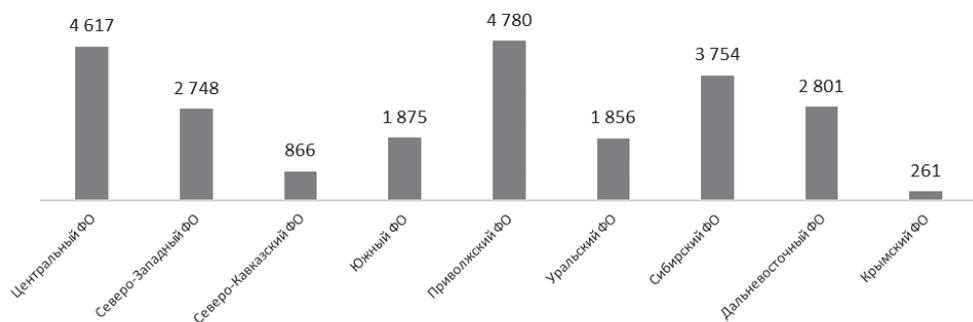


Рис. 2. Объём дополнительных бюджетных субсидий при одномоментной ликвидации перекрёстного субсидирования, млн руб. в год

¹ Здесь и далее представлены оценки дополнительного потенциального объёма субсидий (фактически величина может быть меньше, в связи с отсутствием соответствующих обращений граждан в установленном порядке); представленные оценки не учитывают объёмы субсидий, представляемых льготным категориям граждан.

– при поэтапном доведении тарифов до экономически обоснованной величины сумма дополнительных субсидий составит 1,5–2 млрд рублей в год (прирост к предыдущему году).

Ключевые выводы и рекомендации:

– оценка величины перекрёстного субсидирования может (и должна) корректироваться в результате изменения методологии расчёта экономически обоснованных тарифов на электроэнергию для соответствующих групп потребителей;

– решение проблемы перекрёстного субсидирования достигается за счёт опережающих темпов роста цен на электроэнергию относительно прочих потребителей (это является ключевым необходимым условием ликвидации данного механизма);

– в целях прозрачности и реализуемости задач по сокращению перекрёстного субсидирования (с учётом особенностей ценообразования на электрическую энергию для населения) необходимо включить (вернуть существующую до 2017 года практику) в Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, формируемый Минэкономразвития России, показатель «рост регулируемых (конечных) тарифов для населения», предусмотрев опережающие темпы роста по сравнению с прочими потребителями;

– в качестве компенсационного механизма для защиты интересов граждан (поддержки малоимущих категорий) предлагается использовать действующий механизм бюджетных субсидий по оплате коммунальных услуг.

Сравнительный анализ зарубежного опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Австралии, КНР и российской практики законодательного регулирования в области обеспечения комплексного и инновационного развития угольной генерации и переработки золошлаковых отходов: текущее состояние, перспективы, предложения по совершенствованию законодательства

Руководитель исследования: *Григорьев А. В., канд. эконом. наук, руководитель департамента исследований ТЭК Института проблем естественных монополий.*

Цель исследования: формирование обоснованных предложений по совершенствованию российского законодательства, регулирующего угольную промышленность, практических рекомендаций по формированию эффективных подходов к комплексному и инновационному развитию угольной генерации и переработки золошлаковых отходов (далее – ЗШО).

Ключевые результаты исследования.

1. Мониторинг действующего законодательства ряда зарубежных стран показал, что наиболее последовательная политика по поддержке инновационной угольной генерации действует в КНР, Польше и США. В Австралии и Германии энергетическая политика противоречива: в Австралии существенно различается политика, проводимая различными правительствами, а в Германии проведение политики по поддержке ВИЭ натолкнулось на необходимость определённого стимулирования и угольной генерации. В Канаде проводится наиболее слабая поддержка инновационной угольной генерации.

В рассмотренных странах на стимулирование развития угольной генерации направлено три основных механизма:

- механизмы оплаты мощности;
- долгосрочные договоры предоставления мощности;
- прямые инвестиции государственных компаний.

При этом для угольной генерации в этих странах не действуют особые условия (преференции) в рамках данных механизмов по сравнению с другими видами генерации.

Сравнение объёмов строительства с моделями рынков электроэнергии показало, что механизмы оплаты мощности не способствуют активному строительству угольной генерации, более эффективным механизмом стимулирования инвестиций в угольную генерацию являются долгосрочные договоры предоставления мощности. Альтернативным методом является осуществление прямых инвестиций государственными компаниями, но данная схема среди рассмотренных стран широко используется лишь в Китае, где электроэнергетика до сих пор находится в рамках жёсткого государственного регулирования.

В качестве основного метода стимулирования развития инновационной угольной генерации рассматривается выдача финансирования (например, в виде грантов) на проведение НИОКР и строительство демонстрационных объектов.

2. Динамика доли выработки электроэнергии от угольных ТЭС сократилась за 2000–2015 годы во всех рассматриваемых странах (рис. 1). Выработка

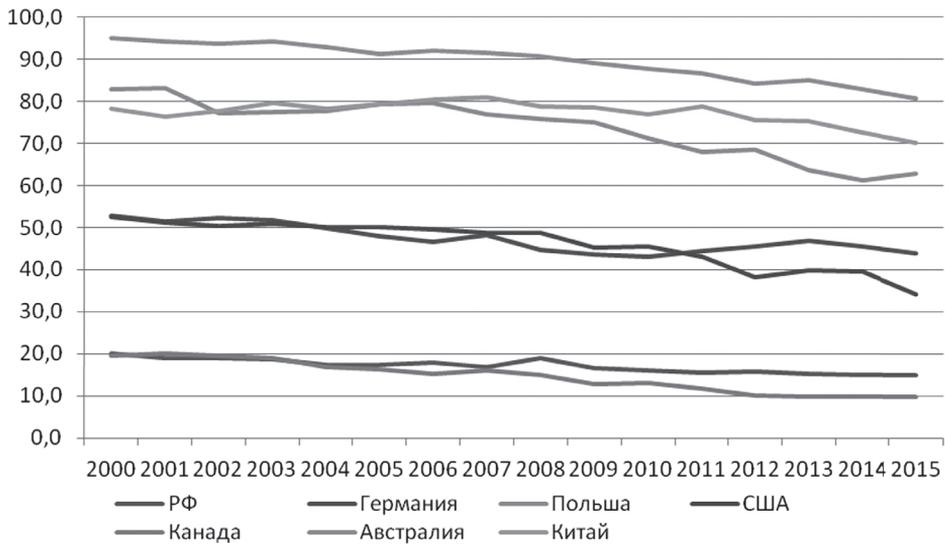


Рис. 1. Динамика доли выработки электроэнергии от угольных ТЭС (в % к общему объёму выработанной электроэнергии)

электроэнергии угольными станциями в абсолютном выражении за рассматриваемый период выросла только в Китае, а в остальных странах – сократилась. Динамика ввода новых угольных мощностей также сокращается. За период 2003–2014 годов мощность выведенных из эксплуатации угольных ТЭС превысила мощность новой угольной генерации на 22 % в США и ЕС.

Составлено по данным Международного энергетического агентства.

Массовое строительство крупной угольной генерации за последние годы наблюдалось в Китае – за 2012–2016 годы мощность угольных ТЭС в Китае

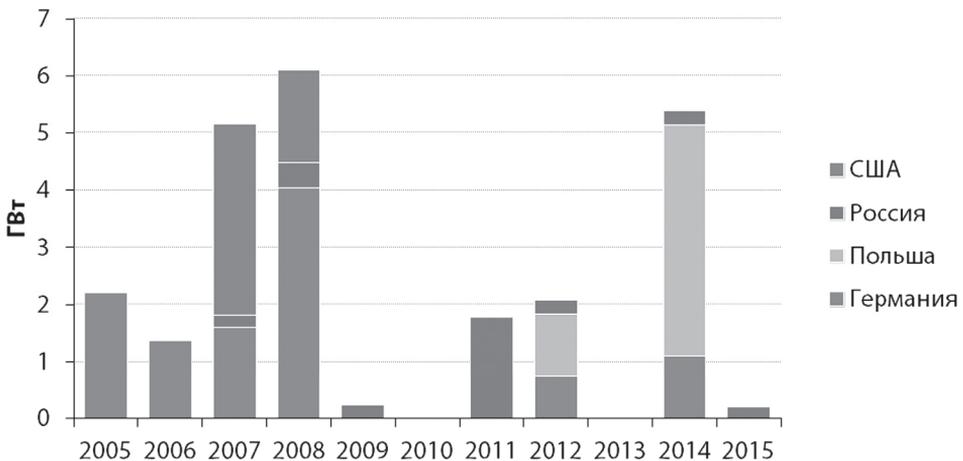


Рис. 2. Мощность заложенных энергоблоков угольных ТЭС (из ТЭС, введённых в 2012–2017 годы или строящихся по состоянию на ноябрь 2017 года) в четырёх рассмотренных странах (Примечание: в Австралии и Канаде нет электростанций, удовлетворяющих таким условиям)

выросла на 188 ГВт (на 25 %). В меньшей степени этот процесс был выражен в Германии, США, Польше и России (рис. 2). При этом в Канаде и Австралии последние крупные угольные энергоблоки вводились в строй лишь в 2005 и 2009 году соответственно.

3. Сжигание угля на ТЭС сопровождается образованием ЗШО, оказывающих негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. Объёмы полезной утилизации ЗШО минимальны, их основная часть направляется на золоотвалы, свободный ресурс которых подходит к концу. Дальнейшее складирование ЗШО может привести к дополнительному изъятию земель и возможному повышению платы предприятий за размещение сверхнормативных отходов производства. Поэтому необходимо увеличивать объём утилизации и переработки ЗШО.

4. Сводные данные о мощности угольных ТЭС с инновационными технологиями представлены ниже (табл. 1). Можно видеть, что неоспоримым лидером по использованию инновационных технологий как в абсолютном, так и в относительном выражении является Китай, а второе место занимает Германия. Также заметно, что технологии суперсверхкритических параметров пара (ССКП) и циркулирующего кипящего слоя (ЦКС) распространены гораздо шире остальных в Китае, а также, в определённой мере в Германии, в Польше и США они вошли в массовое использование. Напротив, технологии внутрицикловая газификация угля (ВЦГ) и улавливания и захоронения CO₂ (carbon capture and storage, CCS) фактически не вышли за уровень отдельных демонстрационных проектов.

К основным направлениям утилизации и переработки ЗШО в зарубежных странах относятся:

- заполнение выработанного пространства при рекультивации отработанных карьеров и разрезов;
- производство строительных материалов;
- использование в дорожном строительстве.

Таблица 1

**Мощность угольных ТЭС с инновационными технологиями
в рассматриваемых странах по состоянию на 2016 год**

Страна	Угольные ТЭС с инновационными технологиями					Всего угольных ТЭС	Доля инновационной генерации
	Крупные CCS*	ВЦГ	ССКП	ЦКС	Всего		
Россия	-	-	-	0,33	0,33	40	0,8 %
Австралия	-	-	-	0,15	0,15	29	0,5 %
Германия	-	-	11	≈0**	11	48	22,9 %
Канада	0,12	-	-	0,17	0,28	10	2,8 %
КНР	-	0,25	175	100	275	943	29,2 %
Польша	-	-	-	2,3	2,3	26	8,6 %
США	0,24	1,8	0,61	5,1	7,8	290	2,7 %
Всего	0,36	2,0	186	107	296	1386	21,4 %

Примечания:

* Мощностью от 100 МВт.

** Действует несколько маломощных угольных ТЭС с ЦКС. Не учтены в расчётах общей мощности инновационной угольной генерации.

Составлено по данным генерирующих компаний, поставщиков оборудования, национальных статистических ведомств и отраслевых ассоциаций.

5. Среди инновационных технологий угольной генерации для российских условий наиболее актуальны ССКП и ЦКС. Технологии ВЦГ и ССС остаются крайне дорогостоящими, и их внедрение даже теоретически целесообразно исключительно в странах, стремящихся к максимально быстрой декарбонизации электроэнергетики (ряд европейских стран и Канада).

Все основные технологии полезной утилизации ЗШО (заполнение выработанного пространства, производство строительных материалов, использование в дорожном строительстве) пригодны для массового применения в России.

6. Совершенствование законодательства в области решения проблем ЗШО должно проводиться по двум основным направлениям:

- стимулирование генерирующих компаний к эффективной переработке ЗШО (например, требование обязательного включения систем обращения с ЗШО в инвестиционные проекты по сооружению новых энергоблоков угольных ТЭС);

- стимулирование использования ЗШО от угольной генерации (например, ввод налоговых льгот для компаний, использующих ЗШО в своей деятельности).

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

Модернизация законодательства в некоторых областях образовательной деятельности. Раздел 1. Правовой и функциональный анализ компетенций региональных и муниципальных органов управления образованием в формировании содержания общего образования. Раздел 2. Оценка соответствия региональной нормативной базы федеральному законодательству об образовании в части обеспечения реализации требований закона об обязательности отдельных уровней образования

Руководитель исследования: *Янкевич С. В., канд. юрид. наук, доцент департамента образовательных программ НИУ ВШЭ.*

Цель исследования: модернизация российского образования, нацеленная на повышение его качества на всех уровнях, требует постоянного мониторинга правоприменительной практики действующего законодательства с целью оценки его эффективности в решении стратегических государственных задач. Несмотря на комплексный характер федеральной нормативной правовой базы в данной сфере, в отдельных сегментах образовательной деятельности проявляются проблемные точки, требующие дополнительного исследования и оценки с точки зрения всех участников образовательных отношений, федеральных и региональных органов власти и т. д.

Большая часть вопросов реализации государственной политики в сфере образования регламентирована с соблюдением принципа федерализма.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данный принцип был реализован при подготовке Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Большое число полномочий по регулированию тех или иных вопросов, финансовому обеспечению реализации права на образование и связанных с этим социально-экономических прав закреплено за регионами.

В связи с этим приобретает важность исследование нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации на предмет соответствия федеральному законодательству Российской Федерации, устранения противоречий в целях реализации права на образование.

Ключевые результаты исследования. В результате исследования сформулированы следующие рекомендации:

1. С учётом результатов анализа положений Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» на предмет определения наличия или отсутствия противоречий между ними не рекомендуется вносить изменения в действующее законодательство, касающееся полномочий учредителя в согласовании общеобразовательной программы. Помимо

легитимизации существующей практики, такие изменения несут в себе серьёзные риски сокращения автономии образовательных организаций и ограничения творческой инициативы педагогического коллектива образовательной организации, воспроизводства типовых образовательных программ и, как следствие, сокращение числа школ с уникальными образовательными программами, а также увеличение бюрократической нагрузки на общеобразовательную организацию и её учредителя. Кроме этого, существует риск нивелирования роли управляющих советов общеобразовательных организаций и игнорирования позиции родителей (законных представителей) обучающихся в части образовательной программы, формируемой участниками образовательных отношений.

Вместе с тем, если будет принято решение о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», в исследовании приведены формулировки, которые предлагаются к использованию.

2. Предлагается провести аудит нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере образования на предмет наличия в них положений о региональном компоненте образовательной программы, который федеральным законодательством не предусмотрен. Акты, которые не соответствуют федеральному законодательству, необходимо либо привести в соответствие с федеральным законодательством, либо отменить.

3. Предлагается проведение профильных парламентских слушаний с участием представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по контролю и надзору в сфере образования и науки и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, с целью обсуждения проблем применения федерального законодательства о степени участия учредителей общеобразовательных организаций в согласовании основных образовательных программ и предложить рассмотреть возможность проведения следующих мероприятий: проверку деятельности учредителей общеобразовательных организаций на предмет соответствия федеральному законодательству; проверку уставов общеобразовательных организаций на предмет соответствия федеральному законодательству; организовать серию обучающихся семинаров для учредителей общеобразовательных организаций в целях повышения эффективности их деятельности в управляющем совете общеобразовательной организации; просветительские мероприятия с учредителями общеобразовательных организаций относительно возможности их влияния на содержание образования путём создания объектов инфраструктуры, которые образовательная организация сможет использовать в образовательной деятельности (например, экскурсионные маршруты, выставки, экспозиции и т. д.).

4. Предлагается внести изменения в ряд нормативных правовых актов.

В результате исследования также сформулированы следующие рекомендации:

1. На сегодняшний день официальные статистические сведения не позволяют провести точный расчёт и анализ численности обучающихся, не завершивших обучение по обязательному уровню образования. Тем не менее, некоторые выводы можно сделать из косвенных расчётов и статистических данных.

Анализ показывает, что около 965 тысяч детей (или порядка 6 % от общей численности детей школьного возраста) не обучаются в образовательных организациях. Существующие данные не позволяют оценить, где находятся и чем занимаются эти дети, однако эта категория имеет сильные риски не получить аттестат о среднем общем образовании к концу 17 лет. Стоит, однако, отметить, что часть из тех, кто не получает обязательного уровня образования к 17 годам

включительно, получают его впоследствии. Это косвенно подтверждается статистическими данными о том, что в организациях, реализующих программы общего образования, обучается 85 тысяч человек в возрасте 18 лет и старше. Попытка отследить моменты выбытия учащихся из системы общего образования дали обратные результаты: по официальным статистическим сведениям в 5-м классе обучается больше детей, чем заканчивают 4-й. Та же ситуация повторяется и после 9-го класса, что можно связать с особенностями статистического учёта или миграцией детей школьного возраста из других стран.

Также в ходе анализа было установлено, что некоторая часть обучающихся не получает аттестата об основном или среднем общем образовании в силу неудовлетворительных результатов государственной итоговой аттестации или единого государственного экзамена. Эта доля учащихся относительно невысока и составляет от 1 % до 3 % в зависимости от формы аттестации и дисциплины тестирования. Как и в случае с категорией населения, не обучающейся вовсе, важно учитывать, что эти дети не лишаются возможности получить аттестат в дальнейшем. Более того, существует достаточно распространённая практика, при которой учащиеся, получившие неудовлетворительные результаты на ЕГЭ, поступают в организации среднего профессионального образования, где они также смогут освоить программу среднего общего образования.

2. Дополнить ст. 66 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» п. 6.1 следующего содержания: «Родители несовершеннолетнего, оставившего общеобразовательную организацию до получения основного общего образования, не достигшего возраста пятнадцати лет или не получившего согласия родителей (законных представителей), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, обязаны уведомить об этом орган, уполномоченный вести учёт таких несовершеннолетних, о таком событии».

3. Внести изменения в ст. 7.2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», добавив среди полномочий органов местного самоуправления в содействии занятости населения полномочие по принятию мер по трудоустройству несовершеннолетнего, достигшего возраста пятнадцати лет, оставившего общеобразовательную организацию.

4. Внести изменения в Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 12-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: ч. 2 ст. 11 дополнить п. 7 следующего содержания: «осуществляют мероприятия по профилактике оставления несовершеннолетними общеобразовательных организаций и снижению численности несовершеннолетних, не завершивших обучение по обязательному уровню образования».

5. Доработать проект федерального закона о создании государственной системы «Единая федеральная межведомственная система учёта контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам» в целях единообразия получаемой информации. Законопроект был отклонён Президентом Российской Федерации с учётом существующего регионального регулирования сохранения контингента обучающихся.

6. Внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части включения в вопросы местного значения муниципальных районов и муниципальных округов полномочия по учёту детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам.

Анализ правоприменительной практики в части, касающейся государственной аккредитации образовательных программ профессионального образования

Руководитель исследования: *Янкевич С. В., канд. юрид. наук, доцент департамента образовательных программ НИУ ВШЭ.*

Цель исследования: анализ законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в части, касающейся государственной аккредитации образовательных программ профессионального образования; выявление достаточности или избыточности правового регулирования процедур государственной аккредитации образовательных программ профессионального образования; формулирование предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в исследуемой области.

Ключевые результаты исследования. В результате исследования сформулированы следующие выводы и предложения:

1. Несмотря на то, что в п. 12 ст. 92 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» говорится, что предметом аккредитационной экспертизы является, в том числе определение качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, п. 2 ст. 92 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам.

Таким образом, наблюдается противоречие между предметом и объектом (целью) экспертизы. Более того, предмет государственной аккредитации сформулирован недостаточно корректно: «определение качества подготовки», – а не конкретные явления или события (образовательные результаты, остаточные знания, материалы работы государственных аттестационных комиссий и т. д.).

Представляется, что определение качества подготовки должно проходить не в форме оценки соответствия основных профессиональных образовательных программ федеральным государственным образовательным стандартам, а с использованием специальных инструментов. Отсутствуют свидетельства того, что система государственной аккредитации направлена на повышение качества образования.

2. В ходе исследования судебной практики, результатов интервью и открытых источников было выявлено, что в настоящее время наблюдается перекос правового регулирования государственной аккредитации образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам в сторону исполнительной власти.

Это проявляется в отсутствии судебной процедуры лишения государственной аккредитации профессиональных образовательных организаций

несмотря на то, что такое лишение влечёт ущемление прав большого числа обучающихся (студентов). Также это проявляется в отсутствии в каких-либо официальных источниках детализированной информации о том, что именно составляет предмет проверки, какие типовые нарушения законодательства в сфере образования влекут за собой санкции, также отсутствует информация о дифференциации нарушений по степени тяжести. Отсутствие регулирования содержания проверок и недостаток информации открывают большой простор для субъективного оценивания, что в совокупности с отсутствием судебной процедуры лишения государственной аккредитации ставят образовательные организации в заведомо невыгодное положение при проведении аккредитационных процедур.

3. Предлагается вернуть в Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности судебный порядок лишения государственной аккредитации профессиональных образовательных организаций или зафиксировать в нём обязательное привлечение при лишении аккредитации межведомственной аккредитационной коллегии.

4. Предлагается нормативно зафиксировать требования к информации, проверяемой при государственной аккредитации образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам Рособрнадзором. Такие требования должны быть разработаны совместно с профессиональным сообществом (например, организациями, проводящими профессионально-общественную аккредитацию) и могут быть установлены Правительством Российской Федерации.

5. В настоящее время система общественной аккредитации не сложилась. Более того, отсутствуют какие-либо значимые российские организации, проводящие такую аккредитацию. Вместе с тем, возможность появления таких организаций в будущем исключать нельзя. Превентивное правовое регулирование их деятельности не требуется.

6. В законодательстве присутствуют элементы увязывания государственной и профессионально-общественной аккредитации основных профессиональных образовательных программ. Однако любая детализация и юридический смысл такого взаимодействия не раскрывается.

7. Анализ экспертной информации, интервью и судебной практики показал, что в сфере государственной аккредитации есть два типа конфликтов: связанные с оспариванием решений Рособрнадзора профессиональными образовательными организациями, а также связанные с изменением объёма прав обучающихся в связи с приостановлением/лишением профессиональной образовательной организации государственной аккредитации.

8. Судебные споры с участием граждан, связанные с ущемлением их прав вследствие прекращения или лишения аккредитации (предоставление отсрочки от призыва на военную службу, оплата образовательных услуг из средств материнского капитала, прохождение государственной итоговой аттестации, поступление на программы магистратуры и аспирантуры и др.), как правило, связаны с неисполнением профессиональной образовательной организацией и её учредителем своих обязательств по обеспечению перевода обучающихся в аккредитованные образовательные организации.

9. Конфликты, возникающие между участниками образовательных правоотношений в сфере высшего образования по вопросам приостановления и (или) лишения государственной аккредитации, могут возникать либо

в результате плановых аккредитационных процедур, происходящих раз в шесть лет, либо по результатам плановых и внеплановых проверок, проводимых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзором).

Как правило, плановые аккредитационные процедуры и плановые проверки не вызывают существенных проблем и (или) конфликтов, поскольку образовательным организациям известно о них заранее, и они хорошо к ним подготовлены. Именно в ходе внеплановых проверок и возникают основные конфликты. В этой связи проблемы лишения образовательных организаций государственной аккредитации во многом связаны с основаниями и порядком проведения внеплановых проверок органами государственного надзора в сфере образования.

Нередко основанием для проведения внеплановых проверок в сфере образования становятся поручения Правительства Российской Федерации. Такие поручения, как правило, даются ежегодно, в том числе по результатам мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования, проводимого Минобрнауки России.

По сути, перечни образовательных организаций, подлежащих проверке, являются дополнительным планом проверок на год и представляют собой механизм обхода установленного порядка проведения плановых проверок, приводящий к снижению гарантий прав проверяемых лиц.

При этом реальную защиту прав участников образовательных правоотношений, то есть возможность проведения проверок по жалобам заинтересованных лиц, обеспечивает лишь основание проведения внеплановых проверок, связанное с требованием прокурора. Однако внесение такого требования – право, а не обязанность прокурора, таких проверок сравнительно немного.

10. Исходя из того, что никаких формальных оснований для особого фокуса аккредитационного органа на негосударственных организациях не следует из законодательства, а является, скорее, установкой Рособрнадзора, представляется необходимым привлечь независимый орган для разрешения конфликтов между Рособрнадзором и негосударственной организацией. Ранее споры по делам о лишении государственной аккредитации разрешались в судебном порядке, сегодня – в административном. Единственной возможностью университета отстоять свои права в суде в настоящее время является оспаривание решения Рособрнадзора о лишении государственной аккредитации.

11. Эффективным способом предотвращения нарушений законодательства об образовании может стать процедура аккредитационного мониторинга. Аккредитационный мониторинг будет проводиться уполномоченными должностными лицами Рособрнадзора по запросу образовательной организации, в его рамках заблаговременно будут получены замечания от Рособрнадзора, которые будут изложены в мотивированном мнении. Запрос о предоставлении мотивированного мнения направляется профессиональной образовательной организацией в аккредитационный орган, проводящий аккредитационный мониторинг, при наличии у неё сомнений или в случае неясности по вопросам правильности деятельности образовательной организации по основным профессиональным образовательным программам. Мотивированное мнение должно быть обязательным для исполнения аккредитационными органами и профессиональными образовательными организациями в ходе проведения аккредитационного мониторинга. Нарушения законодательства в сфере об-

разования, выявленные аккредитационным органом в ходе проведения аккредитационного мониторинга, не могут являться основанием для привлечения профессиональной образовательной организации к ответственности.

12. Предлагается провести обсуждения о возможности устранения барьеров в части поступления на программы высшего образования – магистратуры и подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, а также внести соответствующие изменения в порядки приёма на обучение по соответствующим образовательным программам.

13. Предлагается закрепить механизм предоставления отсрочки от призыва на военную службу обучающимся по основным профессиональным образовательным программам в образовательных организациях, имевших государственную аккредитацию, но лишившихся её во время освоения указанными обучающимися образовательной программы.

14. Предлагается провести информирование о праве обучающихся использовать средства материнского капитала в целях обучения по основным профессиональным программам в образовательных организациях, не имеющих государственной аккредитации.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова
Технический редактор Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 23.11.2018
Формат 70x100/16. Печ. л. 10,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 401

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.
162626, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3