

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
2019

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
Москва • 2019

УДК 082
ББК 94
А64

А64 **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы, 2019. – 192 с.

УДК 082
ББК 94

© Аппарат Государственной Думы, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	8
--------------------	---

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Анализ эффективности действующей нормативной правовой базы и правоприменительной практики, выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования в сфере миграции и приобретения гражданства Российской Федерации, в том числе соотечественниками, проживающими за рубежом	9
Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях	14
Анализ правоприменительной практики и выработка предложений по совершенствованию системы парламентского контроля.	17
Информационно-аналитическое сопровождение законодательного обеспечения диверсификации оборонно-промышленного комплекса в целях стимулирования производства высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения	21
Мониторинг отдельных законодательных практик субъектов Федерации в части предметов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Разработка механизмов гармонизации федерального и регионального законодательств	25

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ И УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства о благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)	27
Преодоление проблем правоприменения, связанных с организацией и проведением капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и изменение порядка оказания коммунальных услуг	31
Совершенствование законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий	34

Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства об организации отдыха и оздоровлению детей	38
Совершенствование пенсионного законодательства	41

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Анализ эффективности системы медицинского обеспечения в общеобразовательных организациях. Рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы	44
Совершенствование модели здравоохранения в контексте задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию	48
Направления организационно-правового совершенствования медицинского обеспечения лечения редких (орфанных) заболеваний	50

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СВЯЗЬ

Законодательное регулирование в зарубежных странах деятельности организаторов сервиса обмена мгновенными сообщениями в сети «Интернет». Оценка возможностей применения зарубежного опыта в Российской Федерации	53
Перспективы применения правовых механизмов государственно-частного партнёрства в сфере информационно-коммуникационных технологий	58
Нормативно-правовое регулирование социальных сетей в зарубежных странах	61
Перспективы развития проекта «Киберсекретариат» как интерактивного инструмента межпарламентской коммуникации	65

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Проблемы имплементации отдельных положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза в национальное законодательство стран ЕАЭС	69
Сравнительный анализ правового регулирования деятельности политических партий в зарубежных странах	71
Гармонизация национального законодательства в области обороны и безопасности государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности	74
Анализ эффективности деятельности межпарламентских органов и организаций: рекомендации для реализации национальных интересов России	78

ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

Основные направления совершенствования системы профессиональной ориентации молодёжи: международный опыт, законодательные аспекты	81
Анализ правоприменительной практики и выработка рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере оказания психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации	83
Анализ правоприменительной практики в ходе реализации различными уровнями власти полномочий по управлению региональными и муниципальными системами образования. Выработка предложений по оптимизации распределения властных полномочий	85
Анализ зарубежного опыта построения систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования: законодательные аспекты, возможности адаптации в России	88
Правовое регулирование культурной деятельности: текущее состояние, зарубежный опыт, направления совершенствования	91

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов. Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	93
Обзор и подходы к совершенствованию законодательного регулирования сноса и реконструкции морально и физически устаревшего жилищного фонда в Российской Федерации	97
Анализ лучших практик зарубежных стран в области государственной политики по снижению социально-экономического неравенства и борьбы с бедностью. Оценка возможностей адаптации в российских условиях, выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования	101
Законодательное обеспечение государственной политики в отношении российского казачества	105
Анализ подходов к совершенствованию законодательного регулирования в сфере государственной поддержки семей с детьми. Экономико-демографический и правовой аспекты	107
Правовое регулирование вопросов социального статуса и защиты прав женщин: анализ российского и зарубежного опыта, направления совершенствования законодательства Российской Федерации	112

Обеспечение безопасности детей: правовое регулирование, направления совершенствования законодательства	116
Нормативное правовое регулирование государственной поддержки граждан Российской Федерации, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	120
Пути законодательного обеспечения реализации принципов адресности и нуждаемости при проведении социальной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях	123

ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА, СПОРТ И ТУРИЗМ

Применение механизмов ГЧП в интересах формирования благоприятной среды для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие спортивной инфраструктуры: анализ правоприменительной практики и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования	126
Совершенствование правового регулирования прав на результаты интеллектуальной деятельности (включая авторские и смежные права) и средств индивидуализации в области физической культуры и спорта	129
Направления совершенствования правового регулирования туристской деятельности в целях стимулирования молодёжного туризма	130
Совершенствование правового регулирования подготовки спортивного резерва в Российской Федерации	133

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Подходы к совершенствованию правового регулирования охраны и использования лечебно-оздоровительных местностей и курортов	135
Разработка предложений по правовому обеспечению экологической безопасности вывода из эксплуатации объектов размещения отходов	138
Правовое обеспечение государственной политики по сбережению экосистемы озера Байкал. Разработка научно обоснованной концепции модернизации Федерального закона «Об охране озера Байкал»	141

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Анализ развития секторов финансового рынка Российской Федерации в условиях современных трансформаций мировой валютно-финансовой системы	144
Возможности и способы нормативно-правового регулирования применения технологии блокчейн на финансовом рынке России с учётом мирового опыта	148

Анализ правоприменительной практики регулирования кредитно-денежной политики и финансовой системы. Выработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере банковской деятельности, валютного регулирования и валютного контроля, кредитно-денежной политики с целью повышения устойчивости финансовой системы и доступности инвестиционных ресурсов для обеспечения роста национальной экономики	151
Основные направления совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства	154
Законодательное обеспечение сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов для реализации государственных полномочий, переданных федеральным центром, и решения вопросов местного значения	158
Направления совершенствования законодательного регулирования формирования и реализации межрегиональных инвестиционных контрактов в целях повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения кризисоустойчивого социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях (на примере лучших международных практик: импакт-контракт в США, комплексный контрактный план во Франции)	160
Анализ лучших зарубежных практик законодательного регулирования обязательного страхования гражданской ответственности собственников крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью. Выработка предложений по совершенствованию российского законодательства с учётом зарубежного опыта	164
Анализ лучших зарубежных практик и выработка научно обоснованных рекомендаций по вопросам законодательного регулирования механизмов ускоренной амортизации	167
Подходы к совершенствованию правового регулирования безналичных расчётов с помощью платёжных карт (эквайринга) в Российской Федерации	171

ЭНЕРГЕТИКА

Роль законодательного регулирования в развитии распределённой энергетики и совершенствовании розничного рынка электроэнергии. Анализ моделей централизованного и децентрализованного энергоснабжения	174
Перспективы развития нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслей в контексте изменений налогового режима. Направления законодательного стимулирования	179
Анализ правоприменительной практики и зарубежного опыта ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива. Рекомендации по совершенствованию законодательства	183
Законодательные аспекты стимулирования развития рынка газа в России	187

ВВЕДЕНИЕ

Приоритеты государственной политики Российской Федерации направлены на обеспечение научно-технологического и социально-экономического развития страны, повышение уровня жизни и развитие человеческого капитала.

Важнейшим инструментом достижения поставленных социально полезных целей является качественная правотворческая деятельность.

Эффективность законодательного процесса напрямую зависит от точности выявления и учёта факторов, отражающих потребность в правовой регламентации. Согласованное комплексное нормативно-правовое обеспечение диктует необходимость системного экспертно-аналитического сопровождения законотворчества.

С 2017 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проводятся экспертно-аналитические исследования и научно-исследовательские работы по приоритетным направлениям законопроектной деятельности в рамках реализации Программы научно-экспертной и исследовательской работы.

В 2018 году Советом по формированию Программы утверждены 54 темы научно-исследовательских работ и экспертно-аналитических исследований.

Диапазон Программы исследований включает в себя вопросы развития регионов, социальной инфраструктуры, образования и науки, высоких технологий, национальной экономики, энергетики, государственного управления и международных отношений, экологической безопасности. Среди тем исследований – безопасность детей, меры по совершенствованию долевого строительства, утилизация ТБО и др.

Результаты исследований на системной основе внедряются в деятельность Государственной Думы.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Анализ эффективности действующей нормативной правовой базы и правоприменительной практики, выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования в сфере миграции и приобретения гражданства Российской Федерации, в том числе соотечественниками, проживающими за рубежом

Руководитель исследования: *В. А. Виноградов, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».*

Цель исследования: оценка эффективности законодательного регулирования в сфере миграции и приобретения гражданства Российской Федерации, выявление имеющихся проблем и формирование научно обоснованных предложений по их преодолению.

Ключевые результаты исследования. Проведённый анализ законодательства, регламентирующего вопросы миграции и предоставления гражданства, показал, что развитие миграционного законодательства в последнее десятилетие характеризуется интенсификацией и диверсификацией миграционных процессов, что соответствует общему мировому тренду развития правового регулирования миграционных отношений.

В то же время отсутствие системных подходов к его развитию, в том числе слабая сопряжённость отдельных элементов системы миграционного законодательства, пробелы и сохраняющаяся несогласованность правовых норм, отсутствие чёткого разграничения полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, неоправданное вторжение подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования, несовершенство понятийно-категориального аппарата и другие проблемы серьёзно снижают заложенный в нём потенциал правового регулирования и препятствуют повышению эффективности реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации.

По итогам проведённого исследования были сформулированы следующие рекомендации и предложения по совершенствованию законодательного регулирования в сфере миграции и приобретения гражданства Российской Федерации.

1. Нуждается в совершенствовании правовое регулирование вопросов **вынужденной миграции**.

В исследовании сформулированы предложения по оптимизации понятийно-категориального аппарата, применяемого при регулировании вынужденной миграции, в том числе касающиеся понятий «беженец», «член семьи беженца», «вооружённый конфликт», «межнациональный конфликт», «массовый приток беженцев» и др.

Имеются основания для расширения перечня причин для признания лица вынужденным переселенцем, прежде всего, за счёт включения в них обстоятельств, связанных с угрозой возникновения либо возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (с учётом возможных последствий).

Развитие законодательства в области вынужденной миграции обуславливает разработку системы раннего реагирования с тем, чтобы можно было предвидеть и оперативно реагировать на перемещение людей. Это требует совершенствования методов сбора информации о том, что происходит, когда беженцы покидают родину, когда они возвращаются, и кто из них с наибольшей вероятностью вернётся на родину.

Дальнейшей гуманизации миграционного законодательства Российской Федерации способствовало бы регулирование статуса лиц, ищущих убежище, с так называемыми особыми потребностями (дети, разлучённые с семьёй, беременные женщины, лица, страдающие тяжёлыми заболеваниями, лица с психическими нарушениями и др.).

Обосновывается целесообразность применения института временной защиты, который может быть использован в отношении групп лиц (иностранных граждан и лиц без гражданства), вынужденно покинувших страну своего прежнего местожительства по тем же причинам, которые могут явиться основанием для предоставления статуса беженца.

2. Требуется развитие законодательства в области *трудоустройственной миграции*.

В условиях усложнения миграционных связей особое значение приобретает чёткое обеспечение статистического учёта миграции на уровне межгосударственных объединений, прежде всего, СНГ и ЕАЭС, в исследовании обосновывается создание единой системы учёта и контроля трудовой миграции. В Российской Федерации предполагается создание и ведение реестра иностранных граждан, прибывших в страну в порядке, не требующем получения визы, и осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов.

Обосновывается необходимость выработки механизмов для осуществления объективной оценки квалификации иностранных граждан. В соответствии с законодательством оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, привлекаемых в качестве высококвалифицированных специалистов, оценивает исключительно работодатель и заказчик работ (услуг), который сам несёт и соответствующие риски. При этом в решении данного вопроса не используются подходы, положительно зарекомендовавшие себя в практике зарубежных стран для привлечения квалифицированной иностранной рабочей силы.

Большинство субъектов Российской Федерации в настоящее время не определяют на уровне прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации общую потребность в привлечении иностранных работников, а также их количество по отдельным видам экономической деятельности. В то же время провести оценку вклада иностранных работников в социально-экономическое развитие регионов будет возможно только тогда, когда будет осуществляться полноценный учёт иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации.

Для преодоления существующих на практике разночтений предлагается в рамках Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепить возможность заключения трудового договора о привлечении к дистанционному труду иностранных граждан и лиц без гражданства.

Формирование системы организованного набора иностранных работников, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей, требует не только заключения межгосударственных соглашений, но и законодательного оформления отдельных элементов. Такая система должна предусматривать в числе прочего чёткие обязательства сторон, механизм координации и контроля взаимодействия организаций различных форм собственности и организаций (учреждений), оказывающих услуги работодателям и иностранным работникам в процессе привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Решить проблему систематизации законодательства о занятости можно, прежде всего, посредством совершенствования базового Закона Российской Федерации «О занятости в Российской Федерации», в котором требуется более точного определения категориально-понятийный аппарат, общие принципы и основные направления государственной политики в сфере занятости в Российской Федерации. Важно чётко разграничить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и определить координацию их деятельности, а также круг лиц, подпадающих под действие этого закона. При этом целесообразно предоставить субъектам Россий-

ской Федерации право устанавливать особенности правового регулирования отношений в сфере занятости с учётом национальных, культурных традиций, исторически сложившихся видов занятости, а также дополнительные меры, направленные на оказание гражданам содействия в трудоустройстве и предоставление социальной помощи.

Необходимо на нормативно-правовом уровне установить критерии, которыми должен руководствоваться наблюдательный совет при определении доли иностранных работников, привлекаемых в территории опережающего социально-экономического развития, определить порядок принятия таких решений, включая сроки их принятия, возможность и периодичность изменений и др. Кроме того, целесообразно установить ответственность работодателей (индивидуальных предпринимателей и юридических лиц), являющихся резидентами территорий опережающего социально-экономического развития, за привлечение иностранных работников сверх установленной доли, что будет способствовать гарантированному сохранению рабочих мест для российских граждан.

В работе сформулирован перечень рекомендаций, направленный на исключение необоснованных ограничений для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации.

3. Необходимы изменения в правовом регулировании вопросов, связанных с оказанием содействия ***добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом.***

Необходим системный подход к разграничению полномочий между органами власти различных территориальных уровней в сфере миграции населения, который в том числе решит проблему разграничения полномочий в части оказания государственной поддержки добровольным переселенцам из числа участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа).

Обосновывается целесообразность расширения законодательного регулирования понятийного аппарата в сфере добровольной миграции, закрепление на законодательном уровне основных позиций, касающихся установления правового статуса добровольных переселенцев в Российскую Федерацию, в том числе порядка предоставления данного статуса, аннулирования свидетельства участника Государственной программы, мер оказания им государственной поддержки и др.

Рекомендуется определить конкретные сроки осуществления компенсационных выплат из федерального бюджета, предусмотренных в рамках Государственной программы.

Предлагается предусмотреть возможность однократного продления срока действия свидетельства участника Государственной программы с тем, чтобы предоставить возможность завершить предусмотренные в законодательстве процедуры по оформлению соответствующего правового статуса.

Учитывая существующие проблемы регистрационного учёта, а также непроработанность региональных программ в части жилищного обеспечения участников Государственной программы и членов их семей (как правило, предполагается, что жилищные вопросы решаются ими самостоятельно), рекомендуется заменить требование о наличии регистрации по месту жительства, являющееся обязательным условием для применения упрощённого порядка принятия в гражданство Российской Федерации для указанной категории лиц, обязательством наличия регистрации по месту пребывания.

Требует решения проблема воссоединения семьи для участников Государственной программы. Помимо самого участника Государственной программы всеми правами обладают и члены его семьи, но только те, которые выехали вместе с ним. Если по каким-либо причинам им не удалось это сделать, то они получают все документы для проживания на территории Российской Федерации в общем порядке. Необходимо установить для них особый порядок получения разрешения на временное проживание или вида на жительство для воссоединения с семьёй.

4. Рекомендуется принятие дополнительных мер, направленных на стимулирование **образовательной миграции** в Российскую Федерацию.

С учётом поставленной стратегической задачи по значительному увеличению количества иностранных студентов в исследовании предлагаются группы мер правового характера, направленные на повышение привлекательности получения образования в Российской Федерации:

- по упрощению порядка трудоустройства иностранных студентов во время обучения;

- по упрощению процедуры получения вида на жительство в Российской Федерации для иностранных граждан, завершивших обучение в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию, по очной форме обучения, длительностью не менее трёх лет (возможен иной срок);

- по упрощению порядка получения гражданства после завершения обучения;
- по изменению визового режима (предлагается пересмотреть существующий порядок ежегодного продления многократной визы, выдаваемой обучающимся – иностранным гражданам, установив для этого более длительный период её действия) и др.

Образовательным организациям, в которых обучаются иностранные граждане, рекомендуется разработать комплексные программы по их адаптации. К процессу адаптации предлагается привлекать не только педагогических работников, соответствующих должностных лиц и структурные подразделения образовательной организации, но и студенческие организации, соотечественников вновь прибывших студентов из числа обучающихся старших курсов.

5. Нуждается в совершенствовании **законодательство о гражданстве Российской Федерации**.

Обосновывается идея дифференцированного подхода к выдаче разрешений на временное проживание и видов на жительство для различных категорий лиц, предполагающая введение различных типов вида на жительство.

Представлена оценка целесообразности введения балльной системы получения вида на жительство для иностранных граждан, выделены её достоинства и недостатки.

Сделан вывод о неэффективности норм пунктов «ж», «з» и «и» ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», которые были введены с целью оказания влияния на качество миграционного потока и повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации, подчёркнута необходимость изменения условий предоставления гражданства Российской Федерации по соответствующим основаниям.

Отмечается необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» с целью разграничения категорий «двойное гражданство» и «множественное гражданство». Так, вопросы уведомления о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве не относятся к вопросам двойного гражданства и должны быть исключены из ст. 6 указанного федерального закона.

После принятия Республики Крым и города федерального значения Севастополь в состав Российской Федерации фактически сложилось два режима, действующих для российских граждан, имеющих иное гражданство иностранного государства. Российскими гражданами были признаны по официальным данным более 2 млн жителей указанных территорий, которые, как правило, состояли в гражданстве Украины. Но письменное уведомление об отказе от гражданства Украины, которое предусмотрено российским законодательством о гражданстве, ещё не может означать реальный выход лица из гражданства Украины, поскольку уведомление сделано в одностороннем порядке, решение государственных органов Украины отсутствует. Это может означать невозможность для указанной категории граждан занимать многие государственные и муниципальные должности. Следует разработать и закрепить в законодательстве единый механизм официального признания Российской Федерацией российского гражданства.

Согласно ст. 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» если при обращении с заявлением о приёме в гражданство Российской Федерации

или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные законодательством Российской Федерации для граждан Российской Федерации, а целью приобретения гражданства Российской Федерации являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, решение о приобретении гражданства Российской Федерации подлежит отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации. Целесообразно ведение срока нахождения в гражданстве Российской Федерации, после которого отмена решения о приобретении гражданства по данному основанию применяться не будет.

Помимо сказанного, в исследовании были сформулированы рекомендации и предложения по совершенствованию регистрационного и миграционного учёта; по оптимизации регулирования ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции; по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов; по совершенствованию адаптации и интеграции мигрантов и др.

Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях

Руководитель исследования: *И. В. Ершова, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства о саморегулируемых организациях в целях более полного использования его потенциала для обеспечения социально ответственного поведения бизнеса и повышения качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, в том числе, на основе более широкого использования модели «двойного регулирования» профессиональной и предпринимательской деятельности, а также стимулирование развития иных, отличных от СРО добровольных форм самоорганизации бизнеса.

Ключевые результаты исследования. На уровне саморегулирования должны быть определены стандарты корпоративного управления и этики, то есть даны контуры так называемой деонтологической автономии, должна быть выстроена система солидарной и социальной ответственности участников профессиональных рынков труда и предпринимательской деятельности. Административный контроль важно оставить за органами государственной власти. Формы такого контроля могут быть различными.

Авторами исследования предложено использовать зарубежный опыт саморегулирования в части:

- 1) авторизации созданных на добровольной основе кодексов СРО органом исполнительной государственной власти, ответственным за проведение конкурентной политики (английская, канадская и австралийская модель контроля за деятельностью СРО);
- 2) оценки регулирующего воздействия саморегулируемых организаций по секторам экономики определёнными государственно-властными структурами;
- 3) установления контроля за деятельностью СРО на уровне международной интеграции стран – участниц БРИКС по аналогии с региональными интеграционными формами саморегулирования, сложившимися в ЕС;
- 4) использования применения конструкции корпоративной социальной ответственности (в англоязычной научной литературе – corporate social responsibility).

Целесообразно закрепить в законе о СРО положения, согласно которым СРО, созданные в целях саморегулирования предпринимательской или профессиональной деятельности, признаются социально ориентированными некоммерческими организациями. Придание СРО статуса социально ориентированной НКО позволит ей рассчитывать на получение финансовой, имущественной, информационной, консультационной поддержки, льгот по уплате налогов и сборов.

Законодательная регламентация различных форм экономической поддержки, а также транспарентного механизма её предоставления будет способствовать более активному созданию СРО с добровольным членством.

Авторами обоснована необходимость проработки вопроса о полной передаче функций частных управляющих компаний и частных специализированных депозитариев, которые принимают участие в инвестировании средств компенсационного фонда СРО, профильным государственным корпорациям и отраслевым органам государственной власти, включая структуры Банка России.

Установление солидарной ответственности СРО по обязательствам своих членов, возникшим в результате причинения вреда потребителям их товаров (работ, услуг), не является адекватным и соразмерным целям правового воздействия на процессы саморегулирования, создаёт чрезмерное обременение для членов СРО и тем самым нарушает баланс прав и законных интересов различных субъектов саморегулирования. Предложено определить и унифицировать характер их правоспособности СРО с учётом норм гражданского законодательства о некоммерческих организациях (в частности, об ассоциациях (союзах)).

СРО de facto осуществляют предпринимательскую деятельность. Как и большинство иных видов некоммерческих организаций, СРО имеют специальную правоспособность, которая позволяет им осуществлять с учётом установленных ограничений направленную на получение прибыли деятельность, в указанных в законе о СРО целях. В отличие от иных видов некоммерческих организаций предпринимательская деятельность СРО ограничена в указанных в законе случаях наличием либо отсутствием связи с предметом предпринимательской деятельности или профессиональными и коммерческими интересами её членов.

Классическая модель саморегулирования и «двойное» регулирование способствуют утверждению более высоких стандартов профессиональной и предпринимательской деятельности. Есть необходимость создания легальной системы имущественной ответственности СРО за счёт средств компенсационных фондов по модели «двойного» регулирования в тех сферах, где она не создана, и по модели сорегулирования в целях наделения СРО всеми признаками, которые закреплены в законе о СРО.

В исследовании отражена позиция, что основными стимулами для развития добровольного саморегулирования могут являться:

- создание единых правил и стандартов для определённой отрасли;
- урегулирование спорных ситуаций и конфликтов посредством учреждения института третейских судов;
- препятствие появлению неквалифицированных и/или недобросовестных участников отраслевого рынка;
- организация профессионального образования и повышение квалификации профильных специалистов;
- снижение государственного контроля и надзора в отношении добровольных СРО для определённой предпринимательской или профессиональной сферы;
- передача со стороны государства добровольным СРО определённых функций и полномочий для решения ряда вопросов;
- создание ряда преференций для членов добровольных СРО в зависимости от сфер деятельности.

Необходимо закрепить в законодательстве термин «профессиональная деятельность», что в перспективе будет способствовать разграничению моделей саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности, конкретизировать базовые функции СРО, объединяющие субъектов именно профессиональной деятельности, направленных не только на первоначальную проверку профессионализма при вступлении в СРО, но и на поддержание его на должном уровне на протяжении всего периода членства.

В сферах предпринимательской и профессиональной деятельности, представляющих повышенную опасность для граждан, сохранение модели «двойного регулирования».

Для повышения эффективности деятельности национальных объединений профессиональных участников необходимо внести следующие положения:

- 1) о реализации сильных механизмов управления, направленных на независимость деятельности органов управления НО профессиональных участников;
- 2) о внедрении такой системы управления, как комплаенс и включение этого механизма в стандарты НО профессиональных участников;
- 3) о снижении рисков по «захвату управления» и распределения «нагрузки» между заинтересованными лицами.

При выработке стандартов и правил с учётом внедрения комплаенс-системы в своей деятельности НО должны руководствоваться следующими принципами:

- 1) установление комплаенс-целей;
- 2) идентификация комплаенс-рисков;
- 3) корпоративная культура, направленная на соблюдение применимых норм;
- 4) комплаенс-программа;
- 5) комплаенс-коммуникации;
- 6) комплаенс-организация;
- 7) контроль и совершенствование комплаенс-системы.

Существует необходимость внедрения института страхования ответственности руководителя и иных должностных лиц, как НО профессиональных участников, так и члена НО – руководителя СРО.

Также в настоящее время существует необходимость разработки кодекса корпоративного поведения для НО профессиональных участников, который будет обязателен для исполнения всеми членами таких объединений и самим объединением. Такой кодекс должен регламентировать правила поведения членов СРО, а также правила работы с «конфиденциальной информацией», в том числе используя платформу блокчейна в целях прозрачности деятельности как самих НО профессиональных участников, так и их членов – СРО.

При разработке стандартов и правил своей деятельности НО обязаны включить в текст локального документа следующие положения: разработать механизмы выявления конфликта интересов профессиональных участников; применение мер ответственности и способов защиты участников в целях избежания таких конфликтов интересов; избегать использования «инсайдерской информации» в своей профессиональной деятельности.

При этом федеральные органы исполнительной власти должны иметь доступ ко всем публичным реестрам с целью формирования статистики по эффективности деятельности конкретно каждого НО профессиональных участников. Такие реестры должны применяться на платформе блокчейн, что позволит видеть также жалобы потребителей на деятельность национальных участников профессиональной деятельности, применение мер ответственности к ним и иные действия.

Анализ правоприменительной практики и выработка предложений по совершенствованию системы парламентского контроля

Руководитель исследования: *Е. А. Кремянская, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование системы парламентского контроля, в том числе, в части контроля правоприменения федеральных конституционных и федеральных законов, принимаемых Государственной Думой.

Ключевые результаты исследования. В современных условиях назрела необходимость в дальнейшем развитии теории парламентаризма и парламентского контроля как одного из важнейших элементов парламентаризма, совершенствовании практики парламентского контроля и повышении его эффективности. Актуальными являются научные разработки, включающие общий теоретический анализ парламентаризма как одного из важнейших атрибутов правового демократического государства, его становления и тенденций развития; исследование и оценка главных черт современного состояния, положительных и отрицательных тенденций развития, опасностей и резервов позитивной динамики российского парламентаризма и парламентского контроля, в том числе правового регулирования и практики функционирования; выработка предложений по совершенствованию законодательства в соответствующих сферах. Результатом таких исследований должно стать обоснование внесения изменений в федеральное и региональное законодательство, закрепляющее формы и процедуры парламентского контроля, гарантирующие его эффективное осуществление.

Авторы настоящего исследования, отстаивая единые концептуальные подходы в отношении основных направлений и путей развития парламентаризма и парламентского контроля, подчас имеют несколько различающиеся позиции по поводу оптимизации правового регулирования отдельных вопросов, что нашло отражение в настоящей работе.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы познания. Институт парламентского контроля исследован в диалектическом развитии, диалектической связи с другими социальными явлениями. Используются исторический, социологический, формально-логический, системно-структурный методы, а также специальные правоведческие методы познания: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический и др. Социологический метод позволил показать место института парламентского контроля в социуме в аспектах статичности и динамики. Исторический метод дал возможность проследить эволюцию правового закрепления института парламентского контроля, уловить тенденции и определить пути дальнейшего развития. Сравнительно-правовой метод позволил показать общее и особенное в правовом регулировании форм и методов парламентского контроля, выделить пригодные для российских условий аспекты правового регулирования и правоприменительной практики в исследуемой сфере. Методы системно-структурного, системно-функционального анализа дают возможность детально раскрыть правовую модель парламентского контроля в России, соотношение отдельных его элементов, выявить объективно существующие системно-структурные связи, вскрыть сильные и слабые стороны исследуемого института и составляющих его элементов. Методы формальной логики: описание, классификации, формулирование выводов из имеющихся посылок – позволяют охарактеризовать

формы и инструменты парламентского контроля в их единстве и многообразии, исследовать соответствующие правовые нормы, взаимодействие органов, участвующих в осуществлении парламентского контроля с институтами гражданского общества с позиций их конкретного нормативного содержания, выявить пробелы и дефекты правового регулирования, сформулировать предложения по их устранению.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования системы парламентского контроля в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях, включая современное состояние нормативно-правового регулирования.

На основании проведённого анализа исторического развития и современного состояния системы парламентского контроля, российского и зарубежного законодательства, научных теоретических трудов, использования отечественного и зарубежного опыта разработан комплекс предложений по развитию теории и практики парламентского контроля, совершенствованию законодательства, в том числе внесению поправок в Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.) «О парламентском контроле», Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, некоторые другие нормативные правовые акты.

Предлагаемые поправки обосновываются и даются в форме редакций конкретных статей.

Проанализирован механизм взаимодействия парламента Российской Федерации с органами государственной власти при проведении парламентского контроля, выработаны предложения по его совершенствованию в части взаимодействия с контрольно-счётными органами, прокуратурой, Уполномоченным по правам человека. Подробно исследована и подвергнута критическому анализу существующая система парламентского контроля в субъектах Российской Федерации. Выработаны предложения по её совершенствованию.

На основе изучения отечественного и зарубежного законодательства и практики разработаны критерии эффективности форм парламентского контроля и ключевые направления развития системы парламентского контроля в Российской Федерации. Аналитически охарактеризованы сложившиеся практики осуществления парламентского контроля в Российской Федерации в части форм, форматов и инструментов.

Далее приведён анализ нормативно-правового регулирования и практики парламентского контроля в ряде зарубежных государств, таких как Дания, Канада, Норвегия, США, Сербия, Франция, Швеция, Япония, Канада.

Исследован опыт парламентского контроля, выявлены наиболее эффективные его формы, такие как депутатские запросы, включая интерpellации; парламентские расследования, в том числе, посредством создания специальных расследовательских комитетов. Выявлено, что в целом роль парламентского контроля существенно возрастает во всех рассмотренных государствах. Предложено рассмотреть возможность и изменений российского законодательства.

В частности, ввести такую форму парламентской ответственности как интерpellация – письменный депутатский запрос, в особой форме, который может привести к серьёзным последствиям для органов власти в случае нарушения законодательства или ненадлежащего исполнения своих обязанностей; предоставить Уполномоченному по правам человека право законодательной инициативы в целях защиты прав граждан и совершенствования деятельности органов управления в этой сфере; наделить особым статусом Комитет Государственной Думы по контролю и Регламенту и предоставить ему право непосредственного контроля, а также рассмотреть вопрос о придании статуса комитета, обладающего правом непосредственно осуществлять парламентские расследования. Отдельное внимание уделено широкой практике использования устных и письменных депутатских запросов как эффективной меры контроля в зарубежных странах.

Даны практические рекомендации по формированию эффективной модели нормативно-правового регулирования в сфере парламентского контроля. В качестве таких критериев обосновываются и предлагаются достижение целей парламентского контроля как главный общий критерий; своевременность и качество принятых по результатам применения той или иной формы парламентского контроля мер, полезный эффект для общества, интенсивность и достоверность финансового контроля на основе предлагаемых показателей, степень удовлетворённости общества, критерий реальности.

Авторы приходят к выводу, что построение эффективной модели парламентского контроля возможно при реализации следующих ключевых направлений развития системы парламентского контроля в Российской Федерации:

- совершенствование нормативно-правового регулирования;
- усиления контроля за реализацией существующих форм, форматов, инструментов парламентского контроля и предлагаемых новых форм;
- реализация существующих и поиск новых форм взаимодействия Государственной Думы с государственными органами и институтами гражданского общества;
- развитие форм информационного обеспечения парламентского контроля;
- усиление ответственности подконтрольных субъектов.

С целью единообразного понимания сущности парламентского контроля на всей территории России целесообразно в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установить пределы осуществления регионально-парламентского контроля в части недопустимости вмешательства в осуществление правосудия, расследование преступлений, оперативно-розыскную деятельность; установить правовые основы осуществления парламентских расследований, в частности, определить парламентское расследование как форму парламентского контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; определить цели и принципы парламентских расследований.



Рис. 1. Критерии (показатели, индикаторы) эффективности парламентского контроля

Источник: составлено авторами

В целях усиления взаимодействия законодательных органов субъектов Российской Федерации, их комитетов и комиссий, а также депутатов с субъектами общественного контроля предлагается предусмотреть в законодательстве субъектов Российской Федерации:

- проведение расследований комиссиями, членами которых являются как депутаты региональных законодательных органов, так и субъекты общественного контроля;
- право субъектов общественного контроля инициировать отдельные формы парламентского контроля, представлять свои предложения и рекомендации по осуществлению парламентского контроля, проводить общественные обсуждения по его результатам.

Дана оценка целесообразности разработки и принятия изменений в Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, связанные с обеспечением форм парламентского контроля. Признаны целесообразными дальнейшее обсуждение внесения поправок в статьи 102 и 117 Конституции Российской Федерации, разработка и принятие поправок в Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в части установления основ парламентского контроля в субъектах Федерации федеральным законодательством, расширения круга подконтрольных органов, расширения форм, форматов и инструментов парламентского контроля, совершенствования процедур.

В отчёте присутствуют разработанные авторами на основе анализа отечественного и зарубежного законодательства рекомендации по совершенствованию системы парламентского контроля в Российской Федерации. Сформулированы ключевые положения новых норм нормативных актов, в том числе определены нормы, подлежащие изменению.

Разработаны предложения по совершенствованию механизмов парламентского контроля, в том числе взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и органами, осуществляющими функции государственного контроля, а также Счётной палатой Российской Федерации, являющейся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). Предложения касаются, прежде всего, правового закрепления взаимодействия с Уполномоченным по правам человека, отдельными членами Правительства Российской Федерации, контрольно-счётными органами, институтами гражданского общества.

Содержащиеся в настоящем исследовании выводы и предложения призваны способствовать эффективности парламентского контроля, повышению авторитета парламента, развитию элементов парламентаризма как важной составляющей конституционализма и конституционного государства.

Информационно-аналитическое сопровождение законодательного обеспечения диверсификации оборонно-промышленного комплекса в целях стимулирования производства высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения

Руководитель исследования: *С. С. Занковский, д-р юрид. наук, профессор, главный научный сотрудник, и. о. заведующего сектором предпринимательского и корпоративного права ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук».*

Цель исследования: повышение эффективности законодательного обеспечения развития производства высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения организациями ОПК.

Ключевые результаты исследования. Актуальность проблемы диверсификации оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК) была подчеркнута в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в декабре 2016 года, в соответствии с которым ориентирами по доведению доли гражданской продукции в общем объёме выпуска организаций ОПК являются достижение 30 % – к 2025 году, и 50 % – к 2030 году¹. На фоне указанных целевых показателей текущие результаты – около 17 %² в общем объёме выпуска организаций ОПК – свидетельствуют о необходимости совершения дальнейших шагов по достижению поставленной цели, в том числе, в области развития нормативной правовой базы, регулирующей сферу ОПК.

В целях реализации задач, заявленных в указанном Послании Президента Российской Федерации, был принят также Перечень поручений Президента Российской Федерации от 23 сентября 2016 года № Пр-1845 «О мерах по использованию потенциала оборонно-промышленного комплекса в производстве высокотехнологичной продукции гражданского назначения, востребованной на внутреннем и внешнем рынках»³. В рамках настоящей темы разрабатывались предложения, направленные на реализацию задач, указанных в данном Перечне поручений.

Одно из важных направлений – совершенствование механизмов координации деятельности уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных корпораций и компаний с государственным участием, связанной с осуществлением закупок продукции гражданского назначения (далее – ПГН) организаций ОПК при реализации крупных инвестиционных проектов и программ.

В рамках работы установлено, что значительный блок проблем связан с ориентацией государственных корпораций и компаний с государственным участием на государственный оборонный заказ, поскольку недостаточно эффективно развивается производство инновационной гражданской продукции. В связи с этим обоснована целесообразность наделения правительственной комиссии по импортозамещению полномочиями по координации деятельности, связанной с осуществлением закупок ПГН организаций ОПК при реализации крупных инвестиционных проектов и программ, в том числе осуществление комиссией функции по исследованию потребностей внутреннего рынка с привлечением государственных органов, научных организаций и промышленных кластеров для экспертно-аналитической деятельности по предварительной оценке потенциальной

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 01.11.2018).

² <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 01.11.2018).

³ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/56898>.

эффективности инвестиционных проектов на внутреннем рынке по конкретным видам продукции.

В ходе работы также выявлена проблема недостаточной регламентации вопросов снижения финансовых рисков государственных корпораций и компаний с государственным участием. В связи с этим предлагается закрепить за комиссией функцию обязательного страхования финансовых рисков государственных корпораций и компаний с государственным участием при реализации государственных программ по импортозамещению.

Даны предложения по повышению эффективности функционирования информационно-аналитической системы мониторинга закупок высокотехнологичной ПГН и продукции двойного назначения (далее – ПДН) путём возложения на Департамент оборонно-промышленного комплекса Министерства промышленности и торговли Российской Федерации полномочий по реализации указанных задач.

Представляется необходимым также ввести институт общественного контроля за деятельностью правительственной комиссии по импортозамещению.

В рамках проведённой работы обоснован вывод о том, что создание оптимальных условий проведения диверсификации требует совершенствования законодательства Российской Федерации по закреплению порядка ведения реестра ПГН (номенклатуры), производимой организациями ОПК, подлежащей закупке государственными и муниципальными заказчиками, государственными корпорациями и компаниями с государственным участием.

Для этого, в первую очередь, необходимо законодательно закрепить понятие «диверсификация промышленности» как совокупности мероприятий, осуществляемых в целях расширения и совершенствования номенклатуры продукции гражданского и двойного назначения, в первую очередь, инновационной и высокотехнологичной.

Анализ норм закона № 44-ФЗ показал различные подходы законодателя в определении терминов «инновационная и высокотехнологичная продукция», «товары, работы, услуги инновационного и высокотехнологичного характера», «инновационная продукция, высокотехнологичная продукция», «инновационная продукция и (или) высокотехнологичная продукция». Кроме того, единые критерии отнесения товаров, работ, услуг (продукции) к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, применяемые в целях закупок, отсутствуют и определяются по каждой отрасли уполномоченным федеральным органом исполнительной власти самостоятельно. В связи с этим предлагается внести в закон № 44-ФЗ положения, устраняющие противоречия терминологического характера, а также положения о формировании и ведении единого перечня (реестра) инновационной продукции, высокотехнологичной продукции Правительством Российской Федерации, установить в законе либо нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации критерии отнесения товаров, работ, услуг (продукции) к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции для целей формирования вышеуказанного перечня (реестра), определить целью формирования и ведения такого перечня (реестра) осуществление закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции.

В рамках работы подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок реестра (номенклатуры) высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения, производимой организациями оборонно-промышленного комплекса, для обеспечения государственных и муниципальных нужд, нужд государственных корпораций и компаний с государственным участием, и правил использования для обеспечения государственных и муниципальных нужд, нужд государственных корпораций и компаний с государственным участием, реестра (номенклатуры) высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения, производимой организациями оборонно-промышленного комплекса».

В подтверждение ряда предлагаемых изменений также проведён сравнительный анализ норм международного права, зарубежных государств и законодательства Российской Федерации по правовому определению продукции гражданского назначения,

её классификации и принципов формирования и ведения номенклатуры (реестра) такой продукции.

В работе проведён анализ существующей нормативной правовой базы и практики её применения по вопросу внесения изменений, предусматривающих, в частности, ведение организациями оборонно-промышленного комплекса отдельного учёта затрат на производство продукции гражданского назначения. На основе проведённого анализа сформулированы предложения, закрепляющие порядок ведения отдельного учёта затрат на производство продукции гражданского назначения и продукции двойного назначения, в ряд федеральных законов, в том числе, в Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», предложения, связанные с правом заказчика осуществлять контроль за результатами финансово-хозяйственной деятельности поставщика по государственному контракту, – в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Одной из задач данного исследования являлась разработка предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в целях обеспечения стимулирования развития производства высокотехнологичных ПДН и ПГН организациями ОПК. В связи с этим был подготовлен ряд изменений в законодательство, направленных на поддержку проектов по производству, продвижению на внутренний и внешний рынок, а также стимулированию продаж высокотехнологичной ПГН и ПДН, производимой организациями ОПК.

В частности, предложено внести в Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» дополнения, однозначно распространяющие предусмотренные в нём меры поддержки деятельности в сфере промышленности также на производство и продвижение на внутренний и внешний рынок высокотехнологичной ПГН и ПДН, производимой организациями ОПК. Включить в указанный федеральный закон главу, предусматривающую порядок организации и функционирования (включая актуализацию) Реестра высокотехнологичных продуктов и услуг, рекомендованных к использованию в Российской Федерации, а также Реестра высокотехнологичной гражданской продукции предприятий ОПК, рекомендованной к использованию в Российской Федерации.

Предлагается внести изменения в федеральный закон о бюджете на 2019 год в части предоставления субсидий организациям ОПК, реализующим проекты диверсификации, для компенсации расходов на электроэнергию, экспортные пошлины, страхование, расходы на сертификацию. Также рекомендуется внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части предоставления льгот по налогам для таких организаций.

Даны рекомендации по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в целях упрощения для организаций процедур проведения закупок для обеспечения производства ПГН, в том числе, путём создания специальных правовых режимов для организаций ОПК как субъектов, участвующих в гражданском обороте, или для производимой данными субъектами ПГН / ПДН.

Кроме того, представлены рекомендации по внесению изменений в действующие и/или подготовке новых нормативных правовых актов Российской Федерации в части формирования механизма упрощённого использования исключительных прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности организациями ОПК, участвующими в проектах диверсификации, при производстве ПГН и ПДН, в том числе в рамках кооперации. Например, отмечена целесообразность разработки для ОПК нормативного правового акта, предусматривающего регламент размещения условий открытой лицензии на использование РИД, правообладателем которого является ОПК; сформировать единый для всех государственных заказчиков порядок учёта прав на РИД и выделить в отдельный нормативный акт порядок учёта и распоряжения материальными ценностями, полученными в ходе выполнения НИОКР.

В области обеспечения национального режима закупок товаров, работ и услуг организациями ОПК при производстве и реализации высокотехнологичной продукции гражданского назначения предлагается:

1) распространить региональный принцип исчерпания права на территорию Российской Федерации (внести поправки в ст. 1487 ГК РФ);

2) распространить сферу применения Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на соглашения по использованию исключительных прав, приводящие к ограничению, недопущению, устранению конкуренции при реализации товара, а также сформировать перечень запрещённых практик, признаваемых недобросовестной конкуренцией;

3) раскрыть механизм и методику оценки технологических решений, в Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации» и др.

Сделаны предложения, касающиеся использования механизмов лизинга в целях стимулирования спроса на гражданскую продукцию, производимую организациями ОПК, и направленные на государственную поддержку лизингополучателей по договорам, предметом которых является указанная продукция.

Затронут вопрос производства оборудования, необходимого для применения наилучших доступных технологий как направления конверсии предприятий оборонно-промышленного комплекса. Разработка и внедрение наилучших доступных технологий требует значительных затрат и нуждается в поддержке государства. В ст. 17 закона об охране окружающей среды в контексте наилучших доступных технологий речь ведётся исключительно об их внедрении, то есть поддержка адресуется только предприятиям, переходящим на такие технологии. Предлагается дополнить ст. 17 положением, посвящённым вопросам государственной поддержки разработки и производства оборудования, необходимого для применения наилучших доступных технологий.

Мониторинг отдельных законодательных практик субъектов Федерации в части предметов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Разработка механизмов гармонизации федерального и регионального законодательств

Руководитель исследования: *А. В. Попова, д-р юрид. наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций, направленных на гармонизацию регионального и федерального законодательства. Анализ лучших законодательных практик субъектов Российской Федерации в части предметов совместного ведения.

Ключевые результаты исследования. Приоритетным направлением правотворческой политики и одним из основополагающих факторов, обеспечивающих эффективность правового регулирования в Российской Федерации, является системная согласованность федерального и регионального законодательства, которая влияет на решение многих задач, прежде всего, на обеспечение единства российской правовой системы, на укрепление правового пространства страны.

Очень важно обеспечить согласованность законодательных усилий на этапе планирования законопроектной деятельности, которая должна осуществляться по принципу двусторонней связи между законодательными органами всех уровней, что является необходимым условием повышения эффективности законотворчества. Важно понять, что Российская Федерация, несмотря на её региональную специфику, – это единое государство, которое предполагает проведение целостной законотворческой политики, основанной на скоординированных действиях законодательных органов. С учётом федеративного устройства России законотворческая политика должна осуществляться совместными усилиями законодательных органов федерального и регионального уровней с помощью разработки координирующих правовых механизмов, обеспечивающих процесс её системного осуществления. Единство российской правовой системы во многом зависит от степени координации, согласования механизмов реализации федеральной и региональной законотворческой политики.

В этой связи актуальным является оптимизация соотношения федерального и регионального уровней законотворческой политики. Нарушение между ними связей снижает эффективность правового регулирования. Обеспечение такого соответствия является одной из приоритетных задач развития современного российского законодательства.

В рамках экспертно-аналитического исследования:

1. Проведён сравнительный анализ взаимодействия федеральных и региональных органов законодательной власти в Российской Федерации и зарубежных государств с федеративной формой государственного устройства.
2. Осуществлена оценка соотношения федерального и регионального законодательства в контексте развития федерализма.
3. Рассмотрены проблемные вопросы, возникающие на пути гармонизации российского законодательства.
4. Сформированы рекомендации по гармонизации федерального и регионального законодательства.
5. Проведён анализ законодательства, регулирующего вопросы разграничения предмета ведения федеральной и региональной власти.

6. Исследовано отраслевое региональное законодательство (бюджетное, инвестиционное, налоговое, предпринимательское и пр.) на предмет соответствия федеральному.

7. Проведён анализ механизма приведения законов субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

8. Проведён анализ правоприменительной практики устранения противоречий между региональным и федеральным законодательством.

9. Проведён анализ стратегических и программных документов субъектов Федерации на предмет соответствия федеральным стратегическим и программным документам в Российской Федерации.

Исполнителем даны рекомендации по совершенствованию законодательства в области:

- общих принципов организации системы органов государственной власти;
- охраны окружающей среды и обращения с отходами, а также в рамках парламентского контроля за проведением реформы обращения с отходами;
- осуществления государственного экологического надзора, государственной экологической экспертизы;
- совершенствования нормативных правовых актов, касающихся вопросов защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера;
- мер социальной поддержки «детям войны», установленным на региональном уровне;
- поддержки занятости;
- региональные налоги, тарифообразование, ЖКХ.

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ И УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства о благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)

Руководитель исследования: *О. С. Гринь, канд. юрид. наук, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (в редакции федеральных законов от 05.02.2018 г.) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанного законодательного акта, разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. В результате исследования сделаны следующие основополагающие выводы.

Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (в редакции федеральных законов от 05.02.2018 г.) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (далее – закон) устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы её поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации. Анализ действующих норм позволил сделать вывод о том, что добровольческая (волонтерская) деятельность, по сути, определена в законе в качестве разновидности благотворительной деятельности. При этом технически в законе выделяется как самостоятельный вид деятельности, хотя подчиняется всем требованиям, которые распространяются на благотворительную деятельность.

В качестве общего правила в законе установлено положение о том, что содержащиеся в других законах нормы, регулирующие благотворительную деятельность, не должны ему противоречить. При этом важно учитывать, что по ряду вопросов, затрагиваемых в законе о благотворительной деятельности и волонтерстве (в частности, особенности регулирования гражданско-правового положения благотворительных, добровольческих (волонтерских) организаций; договорных отношений между благотворителями, благополучателями, добровольцами (волонтерами) и т. п.) всё же нормы гражданского законодательства о юридических лицах, о договорах должны иметь большую юридическую силу, чем нормы законодательства о благотворительной деятельности, которыми могут быть установлены только особенности создания и деятельности указанных организаций, заключения соответствующих договоров. Таким образом, положения закона о благотворительной деятельности и волонтерстве не могут в этой части противоречить требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации.

Как показали социологические и сравнительно-правовое исследования, необходимо усилить поддержку деятельности благотворительных, добровольческих организаций со стороны государства, органов местного самоуправления, в связи с чем обоснована

необходимость введения в качестве критерия оценки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, эффективности государственных и муниципальных программ количество мероприятий в сфере добровольчества, в том числе направленных на популяризацию добровольческой деятельности.

Важно, чтобы формальное установление административного порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями и определение видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями не привёл в итоге к ограничению права граждан и юридических лиц беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора её целей.

Анализ норм законов и подзаконных нормативных актов показал, что основные функции по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (в том числе благотворительных) возложены прежде всего на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. В целом такая модель соответствует мировому, зарубежному опыту.

При этом на сегодняшний день не в полной мере разработаны правила и порядок взаимодействия с благотворительными, добровольческими (волонтерскими) организациями, в связи с чем сделан вывод о том, что во исполнение закона органам государственной власти субъектов Российской Федерации целесообразно:

- разработать и реализовать государственные программы (подпрограммы) субъектов Российской Федерации, содержащие мероприятия, направленные на поддержку добровольчества (волонтерства), с учётом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

- разграничить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности; назначить уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации в сфере добровольчества (волонтерства);

- разграничить полномочия органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности; утвердить порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им государственных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями;

- методически обеспечить органы местного самоуправления и оказать им содействие в разработке и реализации мер по развитию добровольчества (волонтерства) на территориях муниципальных образований;

- сформировать координационные и совещательные органы в сфере добровольчества (волонтерства) при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- утвердить порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации, подведомственных им учреждений с организаторами, добровольческими (волонтерскими) организациями, с иными институтами гражданского общества в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности.

Когда государственные органы не в состоянии самостоятельно справиться с социальными проблемами, то возрастает роль благотворительной деятельности. Согласно ст. 39 Конституции России необходимо развивать благотворительность как дополнительную форму социальной защиты населения. Государство должно не препятствовать благотворительности, но поощрять такую деятельность. Порядок взаимодействия с бла-

готовительными организациями, добровольческими (волонтерскими) организациями должен быть максимально открытым, меры поддержки, в том числе финансового, материального характера (например, в форме выделения грантов, предоставления материальной базы для осуществления благотворительной деятельности) должны быть оправданы, во избежание оказания предпочтения тем или иным лицам, организациям. Указанные меры поддержки должны осуществляться на конкурсной основе с обязательным отчетом о результатах и достигнутых благотворительными организациями целях. В настоящее время порядок и формы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций устанавливаются, в основном, на уровне субъектов Российской Федерации.

В то же время, как показал анализ зарубежного опыта применения законодательства о благотворительной, добровольческой (волонтерской) деятельности, в федеральном законодательстве должны быть предусмотрены определённые формы поддержки, морального стимулирования волонтеров, благотворителей.

Необходимо разграничивать бескорыстную деятельность по безвозмездному предоставлению товаров, выполнению работ или оказанию услуг от возмездной деятельности, осуществляемой на льготных началах.

ГК РФ не предусмотрены модели договоров безвозмездного выполнения работ и безвозмездного оказания услуг. В ГК РФ закреплены договор подряда (глава 37), являющийся возмездным, и договор возмездного оказания услуг (глава 39). Договор дарения (ст. 572 ГК РФ) не охватывает отношения по безвозмездному выполнению работ или оказанию услуг. Согласно ст. 582 ГК РФ пожертвованием признаётся дарение вещи или права в общепользных целях. Поэтому договоры, опосредующие волонтерскую деятельность, по сути, являются непоименованными договорами по смыслу п. 2 ст. 421 ГК РФ. Всё это позволяет говорить о том, что возникшие отношения урегулированы законом не в полной мере, в связи с чем представляется необходимой дальнейшая конкретизация правового регулирования договоров, опосредующих волонтерскую деятельность.

Судебная практика свидетельствует о необходимости конкретизации законодательного регулирования отношений в сфере защиты прав некоммерческих организаций (в том числе благотворительных) на свои наименования.

По результатам проведённого исследования были сделаны следующие основные концептуальные предложения в части обоснования и предложения схемы основных направлений совершенствования действующего законодательства о благотворительной деятельности и волонтерстве:

1. Требуют устранения имеющиеся в законе коллизии в определении базовых понятий, в частности необходимо уточнить соотношение понятий благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности.

2. Учитывая, что волонтеры (волонтерские организации) выполняют работы и оказывают услуги исключительно на безвозмездных началах, необходимо включить в закон указание на виновный стандарт ответственности (при наличии их вины в нарушении договора), установить ограниченный размер ответственности – возмещению подлежит только реальный ущерб, причинённый ненадлежащим выполнением работ или оказанием услуг благотворителем, в том числе волонтером (волонтерской организацией).

3. Следует определить основания и границы применения положений законодательства о защите прав потребителей при осуществлении благотворительной, добровольческой (волонтерской) деятельности на льготных началах.

4. Анализ правоприменительной практики указывает на необходимость включения в закон правила, определяющего возможность заключения договора о совместной благотворительной деятельности, к которому применимы правила договора простого товарищества, если иное не вытекает из существа совместной благотворительной деятельности.

5. В гражданском законодательстве следует предусмотреть возможность заключения безвозмездных договоров на выполнение работ, оказание услуг. К таким договорам должны применяться правила статей 575, 576, 577, 581 ГК РФ о договоре дарения. Договором на заказчика может быть возложена обязанность создать подрядчику необходи-

мые условия для выполнения работы, оказания услуги, а также компенсировать его издержки, связанные с выполнением работы, оказанием услуги.

6. В ГК РФ необходимо включить норму, указывающую на нематериальный характер права некоммерческой организации на своё наименование, а также предусмотреть специальное средство правовой защиты – компенсацию за нарушение права на наименование.

7. На основе анализа норм субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления можно сформулировать следующие предложения по совершенствованию практики применения федерального и регионального законодательства в сфере благотворительности и добровольчества.

Целесообразно разработать модельный закон «О добровольческой (волонтерской) деятельности в субъектах Российской Федерации», в который рекомендовано включение норм о правовых основах добровольческой деятельности; положения о принципах, задачах, направлениях добровольческой (волонтерской) деятельности; включения открытого перечня видов добровольчества: социального, патриотического, инклюзивного, «серебряного», поискового, экологического, событийного, культурного и иных видов добровольчества (волонтерства); о полномочиях различных органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, местного самоуправления в сфере добровольчества; предусмотреть различные виды поддержки органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (финансовой, организационной, информационной, консультационной и иных); виды поощрения (моральное поощрение, общественное признание и др.), перечислить субъектов поощрения; разработать методическое направление деятельности: создание опорной методической площадки для распространения опыта работы по волонтерскому движению; разработка и реализация программ для подготовки добровольцев (волонтеров); организация, проведение и участие в обучающих семинарах для руководителей добровольческих (волонтерских) отрядов; организация работы ресурсного методического центра по развитию добровольческого (волонтерского) движения в дошкольных образовательных организациях, в общеобразовательных организациях, организациях дополнительного образования; организация и проведение семинаров, тренингов, «круглых столов» в сфере добровольчества (волонтерства); создание единой информационной базы о деятельности, проектах волонтерских центров и объединений в субъекте Федерации, в муниципальном образовании, в т. ч. наполнение разделов единой информационной системы «Добровольцы России» и т. д.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод о том, что внесение изменений и дополнений в закон в части регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности является своевременным и необходимым, однако её правовое регулирование требует дальнейшего совершенствования как на федеральном, так и региональном, местном уровнях, что имеет важное значение для социальной, экономической жизни общества на современном этапе его развития.

Преодоление проблем правоприменения, связанных с организацией и проведением капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и изменения порядка оказания коммунальных услуг

Руководитель исследования: *О. С. Гринь, канд. юрид. наук, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: формирование и обоснование рекомендаций и предложений по преодолению проблем правоприменения, связанных с организацией и проведением капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома, изменением порядка организации договорных связей по оказанию коммунальных услуг в контексте принятия Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ, Федерального закона от 03.04.2018 г. № 59-ФЗ, Федерального закона от 29.07.2018 г. № 226-ФЗ. Достижению указанной цели способствовала реализация следующих задач: обобщение, анализ и оценка информации о практике применения исследуемых федеральных законов, проведение социологических исследований, анализ международного и зарубежного опыта регулирования сходных отношений, выработка научно обоснованных предложений по совершенствованию данных законов.

Ключевые результаты исследования. На основании проведённого обобщения, анализа и оценки информации о практике применения Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ, Федерального закона от 03.04.2018 г. № 59-ФЗ, Федерального закона от 29.07.2018 г. № 226-ФЗ, результатов социологических исследований, материалов правовой доктрины, международного и зарубежного опыта регулирования сходных отношений были сделаны следующие ключевые выводы, а также выработаны рекомендации и предложения.

1. Конституционным судом Российской Федерации не установлено несоблюдения гарантированных Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. На практике оспаривалась конституционность положений ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ применительно к ряду статей ЖК РФ (ст. 32, 153, 154, 158, 167, 170, 175, 182) либо положений ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ, в целом, или положений ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ в совокупности с Законом Ленинградской области «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области». По данному вопросу принято 19 актов Конституционного суда Российской Федерации, среди которых 17 определений и 2 постановления. Конституционным судом Российской Федерации не установлено несоблюдения гарантированных Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

2. Особое внимание было уделено исследованию регионального законодательства. В результате исследования установлено, что в открытых публичных источниках (в том числе, справочных правовых системах, официальных сайтах органов власти субъектов Российской Федерации) отсутствуют сведения о принятии ряда актов, необходимость принятия которых предусмотрена Федеральным законом от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ во взаимосвязи с Федеральным законом от 29.07.2018 г. № 226-ФЗ. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ предусмотрена необходимость принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, которым устанавливаются порядок предоставления лицом, на имя которого открыт специальный счёт (далее – владелец специального

счёта), и региональным оператором сведений, подлежащих предоставлению в соответствии с ч. 7 ст. 177 и ст. 183 ЖК РФ, перечень иных сведений, подлежащих предоставлению указанными лицами, и порядок предоставления таких сведений. Такие акты не приняты в 20 субъектах Федерации.

Исследуемый закон закрепляет, что правовыми актами субъектов Федерации устанавливается порядок выплаты владельцем специального счёта и (или) региональным оператором средств фонда капитального ремонта собственникам помещений в многоквартирном доме, а также порядок использования средств фонда капитального ремонта на цели сноса или реконструкции многоквартирного дома в случаях, предусмотренных ЖК РФ. Такие акты не приняты в четырёх субъектах Федерации.

Некоторые субъекты Федерации частично устанавливают порядок выплаты владельцем специального счёта и (или) региональным оператором средств фонда капитального ремонта собственникам помещений в многоквартирном доме, а также порядок использования средств фонда капитального ремонта на цели сноса или реконструкции многоквартирного дома; регулирование закреплено в общем законе, посвящённом капитальному ремонту, но не в отдельном акте. Такой подход к правовому регулированию исследуемых отношений представлен в девяти субъектах Федерации.

3. Системный анализ Федеральных законов № 271-ФЗ, № 59-ФЗ, № 226-ФЗ не выявил искажения смысла положений актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также решений Конституционного суда Российской Федерации и постановлений Европейского суда по правам человека.

В ст. 1 Федерального закона № 271-ФЗ применительно к ст. 36.1 ЖК РФ выявлена некорректная с правовой точки зрения формулировка в отношении режима безналичных денежных средств, не соответствующая статье 128 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4. Анализ практики Верховного суда Российской Федерации выявил искажение смысла положений ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ (например, Обзор практики Верховного суда Российской Федерации от 04.07.2018 г. № 2(2018)), которое выражается в неправильном применении норм об объёме ответственности регионального оператора, о соотношении ответственности регионального оператора и подрядчика.

Анализ судебной практики выявил при применении ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ совершение необоснованных действий и принятие необоснованных решений, например, издание Правительством Свердловской области постановления от 22.04.2014 г. № 306-ПП. Апелляционным определением Верховного суда Российской Федерации от 24.10.2018 г. № 45-АПГ18-20 были признаны недействующими отдельные положения данного постановления.

Анализ судебной практики продемонстрировал отсутствие единых правоприменительных подходов в отношении Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ, Федерального закона от 03.04.2018 г. № 59-ФЗ, Федерального закона от 29.07.2018 г. № 226-ФЗ по категориям дел, связанным со следующими проблемными ситуациями: определение способа формирования фонда капитального ремонта (девять дел рассматривались Верховным судом Российской Федерации); основания для включения в программу капитального ремонта (четыре дела рассматривались Верховным судом Российской Федерации); основания и порядок предоставления льгот и компенсаций (два дела рассматривались Верховным судом Российской Федерации, одно – Конституционным судом Российской Федерации); качество проведения капитального ремонта (Обзор практики Верховного суда Российской Федерации от 04.07.2018 г. № 2(2018)); оспаривание положений законов и подзаконных актов субъектов Федерации (19 дел рассматривались Верховным судом Российской Федерации).

5. Анализ зарубежного законодательства, практики его применения, а также юридической литературы свидетельствуют об отсутствии целесообразности внесения изменений в отечественное законодательство о капитальном ремонте путём имплементации институтов и отдельных норм иностранного права. Российский законодательный порядок предполагает более полное, детальное регулирование рассматриваемых отношений, наделяя граждан правами на жилище и благоприятную окружающую среду.

6. По результатам социологического исследования можно заключить, что одной из важных проблем реализации закона о капитальном ремонте в многоквартирных домах является низкая активность граждан, проживающих в этих домах. Поэтому не происходит общественного контроля использования средств фонда капитального ремонта, отсутствует интерес к деятельности по ремонту дома и отчётности владельца специального счёта, на котором формируется фонд капитального ремонта. Так, треть опрошенных ответили, что за последние три года никаких работ по капитальному ремонту их дома не проводилось, наиболее распространёнными видами ремонта являются ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, а также ремонт крыши, в том числе, переустройство неветилируемой крыши на вентилируемую крышу, устройство выходов на кровлю, реже всего ремонтируют фундамент и подвальные помещения. Реальные меры по подготовке дома к капитальному ремонту принимаются редко. 8 % респондентов знают о фактах подготовки проектной документации на проведение капитального ремонта и утверждении проектной документации, ещё 8 % опрошенных слышали о привлечении для оказания услуг или выполнения работ по капитальному ремонту подрядных организаций и о заключении с ними от своего имени соответствующих договоров.

7. По результатам проведённого исследования был разработан законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту – законопроект). Предмет правового регулирования законопроекта – жилищные отношения, связанные с организацией и проведением капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, а также с организацией договорных связей в сфере оказания коммунальных услуг.

Законопроектом предлагается внести изменения:

– в п. 7 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ, указав, что собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежат права в отношении безналичных денежных средств, находящихся на специальном счёте, предназначенном для перечисления средств на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме;

– в п. 15 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ и обязать регионального оператора по письменному / электронному запросу в течение 10 дней предоставлять необходимые сведения;

– в ст. 1 Федерального закона от 29.07.2018 г. № 226-ФЗ, уточнив понимание одиноко проживающего гражданина для целей предоставления компенсации уплаты расходов на капитальный ремонт.

Законопроектом предлагается расширить полномочия Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, внося изменения в ст. 4 Федерального закона от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ, указав, что Фонд выполняет мониторинг осуществления региональными операторами своей деятельности, направленной на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в частности, посредством подачи письменных / электронных запросов региональному оператору.

8. Помимо бесспорно положительного социально-экономического влияния реализации Федерального закона от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ, Федерального закона от 03.04.2018 г. № 59-ФЗ, Федерального закона от 29.07.2018 г. № 226-ФЗ, выразившегося в формировании организационной, нормативной и финансовой базы организации и проведения капитального ремонта, оказания коммунальных услуг, были выявлены некоторые негативные последствия, к которым, в частности, относятся: снижение уровня доверия населения к управляющим органам объединений собственников жилых помещений многоквартирных домов, к региональным операторам, к органам местного самоуправления; нежелание ряда граждан уплачивать взносы на капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома. На преодоление данных социально-экономических последствий и направлены выводы, рекомендации и предложения, выработанные по итогам проведения данного экспертно-аналитического исследования.

Совершенствование законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий

Руководитель исследования: *О. С. Гринь, канд. юрид. наук, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: выработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий (положения части первой и второй Гражданского кодекса Российской Федерации).

Ключевые результаты исследования. В соответствии с поставленной целью был решён ряд взаимосвязанных задач: представлены обобщение, анализ и оценка информации о практике применения законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий (положения части первой и второй Гражданского кодекса Российской Федерации) по показателям; проведены социологические исследования по вопросам реализации ключевых положений законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий (положения части первой и второй Гражданского кодекса Российской Федерации); осуществлён анализ международного и зарубежного опыта регулирования отношений, входящих в предмет регулирования законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий (положения части первой и второй Гражданского кодекса Российской Федерации).

Подводя итоги проведённого исследования, можно сделать следующие основополагающие выводы, вытекающие из решения поставленных задач и цели исследования.

1. В целях совершенствования правового регулирования совершения сделок с использованием цифровых технологий, а также правоприменительной практики принято значительное количество нормативных правовых актов о внесении изменений в действующее законодательство, которые могут быть систематизированы в зависимости от направлений совершенствования законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий: во-первых, изменения, направленные на придание юридической силы и обеспечение сделок, совершённых с использованием цифровых технологий; во-вторых, изменения, направленные на расширение сферы применения сделок, совершённых в электронной форме; в-третьих, изменения, направленные на обеспечение достоверного установления того, что электронный документ исходит от конкретного лица, в том числе на обеспечение эффективности использования электронной подписи; в-четвёртых, изменения, направленные на обеспечение прав и законных интересов участников гражданского оборота, совершающих сделки с использованием цифровых технологий; в-пятых, изменения, направленные на формирование правовых условий для защиты прав потребителей, являющихся слабой стороной в сделках, совершённых в электронной форме.

Однако важным является понимание того, что отдельные направления совершенствования действующего законодательства не должны детерминировать отсутствие системного подхода в правовом регулировании отношений в сфере цифровой среды. Напротив, требуется формирование комплексного законодательного регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики.

2. Обзор законодательства о совершении сделок в электронной форме позволяет резюмировать отсутствие системного (комплексного) подхода в правовом регулировании отношений, возникающих в связи с совершением сделок в электронной форме. В законодательстве закреплены отдельные правовые нормы, устанавливающие определённую специфику анализируемых сделок. В отношении обеспечения правовой защиты

ты прав и интересов потребителей, приобретающих товары дистанционным способом, следует признать, что законодатель руководствуется принципами обеспечения баланса как частных и публичных интересов, так и интересов сторон гражданского правоотношения с учётом необходимости приоритетной обеспечения интересов потребителя, являющегося слабой стороной. При этом в основе законодательства лежит принцип единства и дифференциации правового регулирования отношений с участием потребителей. Законодатель уделяет пристальное внимание совершенствованию правового механизма защиты прав потребителей, реагируя на складывающиеся новые социальные явления, обусловленные цифровизацией гражданского оборота.

3. Обобщение применения судами электронной переписки в качестве доказательств позволяет резюмировать, что суды в целом допускают использование электронной переписки в качестве доказательства совершения сделки в электронной форме. При этом для доказывания обстоятельств по делу обычно достаточно представления простых распечаток электронных писем или скриншотов переписки. Из многочисленных определений об отказе в передаче дела на рассмотрение в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам можно сделать вывод, что Верховный суд Российской Федерации скорее склонён поддерживать сложившуюся практику о допустимости использования электронной переписки – в том числе в виде простых распечаток – в качестве доказательств по делу.

Обзор судебной практики по делам, вытекающим из сделок в электронной форме с участием потребителей, позволяет констатировать, что суды при рассмотрении дел по спорам о защите прав потребителей при заключении соответствующих договоров в электронной форме руководствуются принципами: обеспечения баланса частных и публичных интересов, что соответствует общеевропейской практике; обеспечения баланса интересов сторон правоотношения с учётом необходимости приоритетного обеспечения интересов слабой стороны, в качестве которой выступает потребитель. Кроме того, как законодательная, так и правоприменительная (судебная) практика базируются на принципе единства и дифференциации правового регулирования отношений с участием потребителей.

4. Система защиты прав граждан и организаций, предоставляемых законодательством о совершении сделок с использованием цифровых технологий, требует совершенствования. Толкование статьи 9 Конвенции ООН «Об использовании электронных сообщений» позволяет резюмировать, что правовая природа электронной формы сделки являет собой разновидность простой письменной формы сделки. Из этого следует вывод о допустимости применения традиционных способов защиты нарушенных гражданских прав, предусмотренных статьёй 12 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем электронная форма сделки обладает значительной спецификой, которая должна быть учтена законодателем при выработке механизма правовой защиты прав и интересов участников гражданского оборота, совершающих сделки с использованием цифровых технологий. Иными словами, механизм правовой защиты должен строиться на принципе единства и дифференциации правового регулирования отношений, возникающих в связи с совершением сделок в электронной форме. Это позволило законодателю в полной мере учесть общее и специальное соответствующих общественных отношений. Важно обратить внимание на то, что именно такой путь был избран законодателем и правоприменителем в целях обеспечения защиты прав и интересов потребителей, приобретающих товары дистанционным путём. Однако потребность в формировании правовых условий для защиты прав потребителей, являющихся слабой стороной в сделках, совершённых в электронной форме, сохраняется.

5. Проведённое социологическое исследование показало, что вопросы защиты прав потребителя при покупках через сеть «Интернет» крайне актуальны для населения. Почти все граждане пользуются интернетом для покупки товаров (94 % опрошенных). Около половины из них сталкивались с нарушением таких прав, но не смогли их защитить. Только самые активные и целеустремлённые потребители доводят до конца отстаивание своих прав и выигрывают процесс в суде.

6. Анализ международного и зарубежного опыта правового регулирования отношений, входящих в предмет регулирования законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий, позволил выявить правовые положения, конструкции и институты, которые могут быть имплементированы в российское законодательство. К таковым относятся: признание возможности заключения сделок в электронной форме и учёт перечня сделок, которые не могут совершаться в электронной форме; определение момента заключения сделки в электронной форме; возможная идентификация стороны сделки не только с помощью электронной подписи, но с помощью других способов, включая биометрические данные; обеспечение необходимости сохранения и распечатки договора в письменной форме; особенности защиты прав потребителей в сфере электронной коммерции в click-wrap договорах; установление презумпции подлинности волеизъявления участника, подтверждённого использованием электронной подписи; распространение общих правил об электронной форме сделок на смарт-контракты. Вместе с тем ни одна норма иностранного права не может быть непосредственно включена в Гражданский кодекс Российской Федерации без учёта специфики национального правового регулирования.

По результатам проведённого исследования были сделаны следующие научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства о совершении сделок с использованием цифровых технологий (положения части первой и второй Гражданского кодекса Российской Федерации):

1. Анализ судебной практики, зарубежного законодательства и доктринальных исследований позволяет сделать вывод об известном отставании гражданско-правового регулирования в России от потребностей гражданского оборота и уровня развития информационно-коммуникационных технологий. В связи с этим обосновывается необходимость изменения п. 1 ст. 160 ГК РФ посредством указания на то, что сделки, для которых предусмотрена письменная форма, могут по общему правилу, совершаться в электронной форме, а также предусмотреть круг сделок, которые не могут совершаться в электронной форме (сделки, подлежащие государственной регистрации, сделки в сфере семейных и наследственных отношений).

2. С учётом зарубежного опыта предлагается в п. 2 ст. 160 ГК РФ указывать в качестве способа, удостоверяющего личность контрагента, не только электронную подпись, но и иные способы идентификации контрагента (биометрические данные, мобильные устройства, коды, пароли и др.), поскольку использование квалифицированной электронной подписи сопряжено со значительными издержками и риском злоупотреблений. В то же время ввиду специфики электронной формы сделки и проблемы идентификации участника предлагается установить презумпцию подлинности волеизъявления лица, подтверждённого использованием его электронно-цифровой подписи, пока не доказано обратное. Для опровержения указанной презумпции лицу достаточно доказать наличие сомнений в том, что документ был подписан им или с его согласия третьим лицом под его именем.

3. Неправомерное использование электронной подписи лица не всегда освобождает его от ответственности по заключённой от его имени другим лицом сделки. Данный вывод может следовать из доктрины видимых («подразумеваемых») полномочий (полномочия, основанные на обстановке), так как полномочие представителя может являться из обстановки, в которой у третьего лица как у разумного участника гражданского оборота есть основания воспринимать поведение представителя как поведение лица, наделённого надлежащими полномочиями (например, передачу другому лицу чистого подписанного бланка можно сравнить с передачей собственной электронной подписи). В этой связи предлагается установить правило, согласно которому передача лицом собственной электронно-цифровой подписи другому лицу, а равно передача смартфона, планшета, иного устройства, содержащего пароли, коды, необходимые и достаточные для совершения сделки, признаётся молчаливым одобрением лица совершённой в результате таких действий сделки.

4. Средством электронно-коммуникационных сетей (в т. ч. сети «Интернет»), путём отправки письма по электронной почте или клика на интерактивной веб-странице

может быть передано волеизъявление субъекта. Заключение договоров в электронной форме может осуществляться посредством принятия клиентом общих условий заключения сделок, т. е. стандартных условий, разработанных контрагентом. В данном случае используется модель договора присоединения (ст. 428 ГК РФ). В этой связи предлагается предусмотреть положение, согласно которому сторона, разработавшая данные стандартные условия, должна обеспечить их доступность на сайте. Содержание данных условий должно быть выражено в формулировках, не допускающих различное толкование, исключающих неопределённость, в т. ч. не допускается использование мелких шрифтов либо размещение стандартных условий на второстепенных страницах веб-сайта.

5. В случаях, когда заключение договора в электронной форме осуществляется путём обмена офертой и акцептом, необходимо определить, в какой момент волеизъявление стороны будет воспринято контрагентом: в момент поступления письма в его почтовый ящик, на следующие сутки после его поступления и т. п. В целях обеспечения стабильности гражданского оборота предлагается установить правило, согласно которому при заключении договора в электронной форме акцептом может выступать электронное письмо от контрагента с подтверждением сделки либо иное явно выраженное согласие на сделанное предложение. В этой связи договор в электронной форме признаётся заключённым в момент получения лицом, направившим оферту в электронной форме, электронного сообщения от лица, получившего оферту, подтверждающего заключение договора или содержащее иное явно выраженное согласие на сделанное предложение.

С учётом зарубежного опыта, необходимости обеспечения стабильности гражданского оборота, защиты прав потребителей предлагается также установить в п. 1 ст. 437 ГК РФ правило, согласно которому презентация продукции (услуг) на сайте продавца или исполнителя считается приглашением делать оферты, если продавец или исполнитель не указали на намерение быть связанным в случае принятия сделанного ими предложения (т. е. не указали, что презентация продукции является офертой).

6. В целях недопущения нарушения прав участников гражданского оборота, необходимо обеспечить возможность распечатать и сохранить условия заключаемого сторонами соглашения. Ввиду этого предлагается предусмотреть правило, в соответствии с которым стороны договора, заключаемого в электронной форме, должны обеспечить возможность сохранения и последующего использования текста электронного соглашения. В противном случае договор может быть признан совершённым с нарушением письменной формы.

Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства об организации отдыха и оздоровления детей

Руководитель исследования: *О. С. Гринь, канд. юрид. наук, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 28.12.2016 г. № 465-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей»; Федерального закона от 18.04.2018 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»; Федерального закона от 04.06.2018 г. № 136-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанных законодательных актов, и разработка научно обоснованных предложений по их совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. В соответствии с поставленной целью был решён ряд взаимосвязанных задач. В своей теоретической части исследование базируется на критическом анализе положений нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, зарубежных стран; материалов судебной практики; практики зарубежных государств, отечественных и иностранных научных исследований по областям, входящим в предмет правового регулирования анализируемых законов; различных открытых источников данных, в том числе, данных справочных правовых систем; данных органов государственной власти; материалов экспертов и СМИ; иных структурированных данных открытых источников.

Подводя итоги проведённого исследования, можно сделать следующие основополагающие выводы, вытекающие из решения поставленных задач и цели исследования:

1. Анализ и оценка информации о практике применения Федерального закона от 28.12.2016 № 465-ФЗ; Федерального закона от 18.04.2018 № 85-ФЗ; Федерального закона от 04.06.2018 № 136-ФЗ показал, что до настоящего момента сфера детского отдыха и оздоровления до конца не урегулирована. Так, приняты не все нормативные акты, необходимость разработки и утверждения которых предусмотрена законодательством о детском отдыхе:

– Приказ Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждающий порядок информирования территориальных органов МЧС России о маршрутах передвижения, проходящих по труднодоступной местности, водным, горным, спелеологическим и другим объектам, связанным с повышенным риском для жизни, причинением вреда здоровью туристов (экскурсантов) и их имуществу.

– Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист, участвующий в организации деятельности детского коллектива (вожатый)» (проект приказа подготовлен Минтрудом России 13.07.2018).

2. С учётом анализа принятых нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, связанных с принятием Федерального закона от 28.12.2016 № 465-ФЗ, Федерального закона от 18.04.2018 № 85-ФЗ, Федерального закона от 04.06.2018 № 136-ФЗ, можно прийти к выводу, что **около 73 % субъектов (62 региона)** приняли нормативные правовые акты, издание которых предусмотрено Федеральным законом от 28.12.2016 № 465-ФЗ, **31 % субъектов (26 регионов)** – нормативные правовые

акты, издание которых предусмотрено Федеральным законом от 18.04.2018 № 85-ФЗ. Введение поправок, связанных с принятием Федерального закона от 04.06.2018 № 136-ФЗ, в ходе исследования не выявлено.

Подобная статистика говорит о низкой доле принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, издание которых предусмотрено Федеральным законом от 18.04.2018 № 85-ФЗ и Федеральным законом от 04.06.2018 № 136-ФЗ.

3. До настоящего момента не принята норма о необходимости создания федерального реестра детских лагерей, оздоровительных учреждений и других организаций, обеспечивающих отдых детей и их оздоровление. Сейчас на отдельных сайтах, размещающих информацию об отдыхе детей, можно ознакомиться только с перечнем реестров организаций отдыха детей и их оздоровления. Отсутствие федерального реестра организаций отдыха детей и их оздоровления негативно сказывается на возможности повышения уровня доверия родителей к указанным в нём организациям.

4. Анализ социологических исследований показал, что добровольная дифференцированная сертификация организаций отдыха и оздоровления детей, определение критериев их градации и присвоения оценки уровня оказываемых услуг позволит родителям быстрее и качественнее делать свой выбор, отправляя ребёнка на отдых, получать наиболее полную и достоверную информацию об организации отдыха и оздоровления, а также повысить уровень доверия к таким организациям. Для определения основного критерия классификации представляется необходимым отталкиваться от вместимости таких организаций (суммарное количество детей в смену), а также учитывать такие параметры как условия размещения детей, наличие водных объектов, программа, местоположение и пр.

5. Опрос разных слоёв населения показал ключевую значимость наличия собственной охраняемой территории, медицинского персонала и хороших санитарных условий.

На сегодняшний день возникает риск совершения противоправных действий в отношении несовершеннолетних, находящихся в организациях отдыха детей и их оздоровления, со стороны посторонних лиц, имеющих доступ не только к территории детских учреждений, но и законный доступ к береговой линии пляжей, которые непосредственно примыкают к территории организаций отдыха детей и их оздоровления, и необходимостью предотвращения таких действий.

6. Аналитическое исследование правовых норм некоторых зарубежных стран показал, что в рассматриваемых государствах могут отсутствовать специальные нормы, законы или подзаконные акты, которые прямо регулируют исключительно организацию услуг в сфере детского отдыха и туризма. Складывается мнение о неравномерном и недостаточно детальном регулировании данной проблемной области внутри стран Европейского союза. Мониторинг законодательства некоторых штатов США, наоборот, демонстрирует детальное правовое регулирование данной сферы, элементы которого могут быть успешно имплементированы в российское законодательство.

7. Одной из ключевых особенностей построения системы правового регулирования сферы организации детского отдыха и туризма в зарубежных государствах является система лицензирования деятельности лагерей разного вида. Причём в разных странах лицензирование может осуществляться как государственным органом, регулирующим данную сферу услуг, так и ассоциацией, саморегулируемой организацией. Кроме института лицензирования необходимо отметить эффективность конструкции саморегулирования, которая изнутри поддерживает высокий уровень оказываемых услуг, участвует в разработке и поддержании стандартов деятельности организаций в сфере детского отдыха и дополнительного образования.

По результатам проведённого исследования были сделаны следующие основные концептуальные предложения в части обоснования и предложения схемы основных направлений совершенствования действующего законодательства об обеспечении безопасности детского отдыха.

1. Необходимо доработать и принять указанные нормативные правовые акты:

– Приказ Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждающий порядок информирования территориальных органов МЧС России о маршрутах передви-

жения, проходящих по труднодоступной местности, водным, горным, спелеологическим и другим объектам, связанным с повышенным риском для жизни, причинением вреда здоровью туристов (экскурсантов) и их имуществу.

– Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист, участвующий в организации деятельности детского коллектива (вожатый)» (проект приказа подготовлен Минтрудом России 13.07.2018).

2. В целях создания условий для обособленного использования необходимой для рекреационных целей акватории водных объектов организациями отдыха детей и их оздоровления и выполнения требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей, предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в статьи 6, 11, 38, 50 Водного кодекса Российской Федерации и статью 39.8 Земельного кодекса Российской Федерации.

3. Для повышения уровня и качества оказываемых услуг организациями отдыха детей и их оздоровления в соответствии с Национальным стандартом Российской Федерации (ГОСТ Р 52887-2007. Услуги детям в учреждениях отдыха и оздоровления), устанавливающим виды этих услуг, их состав, формы, порядок и условия предоставления, обеспечения формирования конкурентной среды между такими организациями, назрела необходимость разработать систему дифференцированной добровольной сертификации организаций отдыха детей и их оздоровления. В рамках полномочий федерального органа исполнительной власти необходимо разработать Положение о добровольной сертификации организаций отдыха детей и их оздоровления, в котором должны быть определены критерии, позволяющие разделить данные организации по классам (от самого низкого до высшего класса).

4. Предлагается улучшить процесс информирования о программах и продуктах детского туризма и отдыха в регионах в целом, а также создать единый информационный центр, который будет консолидировать всю имеющуюся информацию и ресурсы детского отдыха.

5. В целях обеспечения безопасности пребывания детей в организации отдыха и оздоровления, открытости и доступности информации о деятельности организаций отдыха детей и их оздоровления как для родителей, отправляющих своих детей на отдых, так и для организаторов такого отдыха предлагается создание федерального реестра организаций отдыха детей и их оздоровления, что позволит родителям выбрать наиболее подходящий вариант отдыха для своего ребёнка, в том числе в других субъектах Федерации, в первую очередь отвечающий требованиям безопасности.

Для того чтобы попасть в федеральный реестр, организациям отдыха детей и их оздоровления необходимо соответствовать определённым критериям, которые должен устанавливать уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. При соответствии таким критериям и попадании в федеральный реестр уровень доверия к организации отдыха детей и оздоровления повысится не только среди потребителей услуг, но и среди заказчиков, желающих заключить контракты с организацией.

6. Представляется, что институт саморегулирования организаций, оказывающих услуги в сфере детского отдыха и туризма, может быть имплементирован в российское законодательство, регулирующее данную сферу, как эффективный механизм принятия единых стандартов деятельности и стандартов качества оказываемых услуг, а также контроль соблюдения установленных требований стандартов и правил. Кроме того, положения иностранных законов, предъявляющие особые требования к сотрудникам детских лагерей, а именно к уровню образования, опыту работы, состоянию здоровья, и определённых практических навыков, а также требующие предоставления для последующего трудоустройства справки об отсутствии судимости также могут быть успешно имплементированы в российское законодательство. Помимо этого, стоит обратить внимание на требования законодательства некоторых стран о придании территориям круглосуточных лагерей особого рекреационного статуса с ограниченным правом доступа.

Предлагается создать условия, способствующие развитию добровольного саморегулирования организаций отдыха детей и их оздоровления. Члены таких саморегулируемых организаций вправе разрабатывать собственные повышенные стандарты качества оказываемых услуг, соответствующие требованиям закона, осуществлять общественный контроль отрасли и всячески способствовать её развитию.

Совершенствование пенсионного законодательства

Руководитель исследования: *О. С. Гринь, канд. юрид. наук, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о реализации мер (на федеральном и региональном уровнях) по сохранению для граждан предпенсионного возраста установленных льгот и дополнительных мер социальной поддержки, а также предложения по совершенствованию пенсионного законодательства (Федеральный закон от 03.10.2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»).

Ключевые результаты исследования. В соответствии с поставленной целью был решён ряд взаимосвязанных задач. Исследование базировалось на обобщении, анализе и оценке информации о принятии на уровне субъектов Федерации законоположений по сохранению для граждан предпенсионного возраста установленных льгот и дополнительных гарантий социальной поддержки; проведении социологических исследований по вопросам реализации законодательных актов; анализа международного и зарубежного опыта. По результатам проведённого анализа разработаны предложения по совершенствованию представленных для проведения мониторинга правоприменения законодательных актов.

Проведённое исследование позволило сформулировать следующие основополагающие выводы, вытекающие из поставленных задач и цели исследования:

1. Повышение пенсионного возраста связано с потенциальным социальным риском – увеличением численности людей, уровень жизни которых может опуститься ниже прожиточного минимума, довольно скромного по сравнению с другими промышленно развитыми странами. Именно поэтому государство должно принять все необходимые меры для недопущения такого последствия применения вновь принятых законов. Одной из этих мер может стать принятое на федеральном уровне решение о сохранении за лицами предпенсионного возраста тех социальных гарантий, которыми пользовались граждане, вышедшие на пенсию в возрасте, действовавшем до 1 января 2019 года.

Однако результаты мониторинга свидетельствуют о том, что на уровне субъектов Российской Федерации единообразной системы социальных гарантий, которые должны «компенсировать» возможные неблагоприятные последствия перехода национальной пенсионной системы к более высокому возрастному критерию, пока ещё не сложилось. Доказательством такого вывода являются следующие данные мониторинга.

Во-первых, отсутствие однозначного понимания такого адресата мер социальной поддержки как «лица предпенсионного возраста». Во многих региональных актах речь идёт о социальной поддержке ветеранов труда, о лицах, вышедших на пенсию, о других категориях граждан, которым предоставляются социальные льготы.

Во-вторых, это отсутствие единого перечня самих социальных преференций, гарантируемых государством каждому будущему пенсионеру по старости. В некоторых субъектах ранее предоставленные льготы сохраняются в полном объёме и с 1 января 2019 года, в других – лишь частично.

В-третьих, различен объём мер социальной поддержки, что противоречит принципу недопустимости введения не имеющих объективного и разумного оправдания различий в правах лиц, находящихся в одинаковых или сходных обстоятельствах.

В-четвёртых, мониторинг даёт основание и для такой оценки самого процесса регионального законоотворчества как бессистемность, хаотичность, нестабильность, изменение формы предоставления мер социальной защиты, приостановление действия региональных норм или полная их отмена в связи с недостаточностью финансовых ресурсов, что свидетельствует об отсутствии эффективных экономических и правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и непрерывное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты тем, кто будет выходить на пенсию в более позднем возрасте.

2. Анализ регионального законодательства в субъектах Федерации свидетельствует о различном объёме мер социальной поддержки в регионах, что противоречит принципу введения не имеющих объективного и разумного оправдания различий в правах лиц, находящихся в одинаковых или сходных обстоятельствах. В связи с этим представляется, что после вступления в силу анализируемого закона и законов на уровне субъектов Федерации, в Конституционный суд Российской Федерации будут поступать обращения граждан с признанием норм названного закона не соответствующим Конституции Российской Федерации (на примере Федерального закона № 122-ФЗ о монетизации льгот).

3. Проведение социологических исследований по вопросам реализации ключевых положений Федерального закона от 03.10.2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» и выявление уровня удовлетворённости граждан принятыми мерами показывает, что в целом граждане негативно оценивают последствия реформы: 36 % считают, что будет значительно хуже и 13 % – несколько хуже. 16 % опрошенных видят возможность положительных изменений. Наибольшие опасения о последствиях пенсионной реформы проявлены у граждан с доходом ниже среднего и наиболее высоким. Пенсионная реформа вызывает высокую настороженность у всех слоёв населения. Опасения консолидируют и бедные, и обеспеченные слои. Наиболее сдержаны в оценках представители среднего класса. Смысл увеличения предпенсионного возраста и различных социальных гарантий для этого возраста мало кому понятен. Во многом негативные оценки связаны со слухами, которые распространяются через сеть «Интернет» и СМИ. Из официальных источников граждане получают крайне мало информации. Для снижения социальной напряжённости и повышения эффективности работы исполнительных органов государственной власти в области пенсионного законодательства необходимо существенно усилить интенсивность работы с населением региональных и местных органов власти.

4. При переходе к системе социальной защиты граждан субъекты Федерации обязаны:

- при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учётом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств;
- реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путём сохранения стабильности правового регулирования;
- предоставлять гражданам возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности посредством установления временного регулирования общественных отношений;
- не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц.

В целях реализации принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, обеспечения стабильности правового регулирования **предложен законопроект**, устанавливающий гарантии сохранения уровня социальной защищённости и адаптации к новым условиям пенсионного обеспечения лицам предпенсионного возраста:

- на федеральном уровне закрепить право на сохранение ранее предоставляемых на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации льгот и мер соци-

альной поддержки именно тем лицам, которые достигли после 1 января 2019 года возраста: женщины – 55 лет и мужчины – 60 лет, имеющим страховой стаж, необходимый для назначения страховой пенсии по старости в соответствии с федеральным законодательством;

– в целях сохранения прежнего уровня социальной защищённости и адаптации к новым условиям пенсионного обеспечения необходимо закрепить в федеральном законе норму о недопустимости снижения размера льгот и мер социальной поддержки по сравнению с тем, который был установлен ранее на федеральном и региональном уровнях;

– предлагается федеральным законом закрепить систему минимальных социальных стандартов, а также порядок и условия их предоставления, что позволит чётко выстроить экономически обоснованную систему предоставляемых льгот и мер социальной поддержки, гарантированную государством путём перераспределения социальных обязательств по их реализации между Федерацией и субъектами;

– в качестве рекомендации законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации предлагается принять соответствующие нормативные правовые акты, предусматривающие право на получение адресной социальной помощи малоимущим лицам.

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Анализ эффективности системы медицинского обеспечения в общеобразовательных организациях. Рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы

Руководитель исследования: *Г. Н. Суворов, проректор по общим вопросам ФГБОУ ДПО «Институт повышения квалификации Федерального медико-биологического агентства», ведущий научный сотрудник научно-образовательного центра медицинского и фармацевтического права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: экспертиза ресурсного обеспечения и возможностей современной школьной медицины в удовлетворении потребностей общества и государства в сфере охраны и укрепления здоровья детей и подростков, обоснование совершенствования законодательного и нормативно-правового обеспечения оказания медицинской помощи несовершеннолетним в образовательных организациях.

Ключевые результаты исследования. В рамках реализации цели экспертно-аналитического исследования (далее – ЭАИ) и решении задач, поставленных перед разработчиками настоящего исследования, научным коллективом была проанализирована действующая нормативно-правовая база, регулирующая данную сферу общественных отношений, а также проекты нормативно-правовых актов, которые ещё не вступили в юридическую силу. Исследована законодательная база иностранных государств, а также нормативный опыт международных организаций в вопросах оказания первой и медицинской помощи в образовательных организациях. Изучены подходы известных учёных, юристов, практикующих педиатров, гигиенистов, инфекционистов.

Научным коллективом констатируется, что на сегодняшний день в России углубленно и всесторонне проработан вопрос школьной гигиены, питания, формирования у обучающихся концепции здорового образа жизни, однако при этом недостаточно уделено внимания вопросам оказания первой и медицинской помощи в дошкольных учреждениях, школах, вузах. Современное отечественное законодательство имеет достаточное количество пробелов, коллизий, взаимоисключающих норм, реализация которых в итоге приводит к нарушениям конституционного права ребёнка на охрану здоровья. Однако стоит отметить, что законодателем в последние годы проводится активная всесторонняя работа по устранению вышеуказанных ошибок и гармонизации отечественного законодательства в сфере охраны здоровья детей в образовательных организациях. Данное ЭАИ с учётом его междисциплинарности и участия в нём как учёных в сфере образования, медицины, юриспруденции, так и практикующих врачей, юристов, педагогов призвано помочь в выявлении и устранении подобного рода нормативных пробелов.

Научным коллективом разработаны:

- а) перечень необходимого табельного оснащения современного эффективного здравпункта в образовательной организации;
- б) проект типовой должностной инструкции медицинского персонала образовательной организации;
- в) проект типового согласия родителей или опекунов на оказание медицинской помощи несовершеннолетнему медицинским работником образовательного учреждения;
- г) аналитическая таблица с примерами положительного опыта нормативного регулирования оказания медицинской помощи в образовательных организациях зарубежных государств.

В рамках настоящего исследования сформулированы конкретные рекомендации по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты (федеральные законы, ведомственные акты), сформированы предложения (дорожные карты) по совершенствованию законодательного, нормативного правового и нормативного методического регулирования медицинской помощи несовершеннолетним в образовательных организациях, даны предложения в «План основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства».

Реализуя задачу ЭАИ по оценке ресурсного обеспечения медицинской помощи детям в образовательных организациях, научным коллективом обоснованы следующие основные предложения по совершенствованию законодательного регулирования организации медицинской помощи несовершеннолетним в образовательных организациях в России:

– проработать вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части закрепления статуса образовательного учреждения, как организации, которая обязана признавать и соблюдать права детей в сфере охраны здоровья, а также в части расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению условий оказания необходимой медицинской помощи детям и медико-профилактической деятельности в образовательных организациях;

– проработать вопрос о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ в части закрепления обязанностей за образовательными и медицинскими организациями заключать договоры о безвозмездном пользовании медицинским блоком образовательной организации по типовым формам, утверждённым соответствующим федеральным органом исполнительной власти, а также в части закрепления обязанности за преподавателями оказывать первую помощь обучающимся;

– внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», дополнив его положением о том, что обработка персональных данных осуществляется в целях профилактики и предотвращения возникновения опасных ситуаций с физиологическим состоянием ребёнка (подростка), угрожающим его жизни и здоровью в период его временного нахождения в образовательной организации;

– внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, дополнив его нормой об освобождении от возмещения вреда лиц, причинивших вред при оказании первой помощи (аналог Закона доброго самаритянина);

– проработать вопрос о внесении изменений в приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 05.11.2013 г. № 822н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях» с целью:

а) распространения во всех общеобразовательных и дошкольных организациях передовых методов оздоровления детей (утренний «фильтр» приёма детей в организации, адаптационный алгоритм при поступлении детей в организации), что позволит повысить качество профилактической работы;

б) изменения штатного норматива медицинских работников для образовательных организаций, обеспечив единичей медработника – медсестры (одна штатная единица на одну образовательную организацию) и врача (одну штатную единицу на несколько образовательных организаций), что позволит обеспечить укомплектованность образовательных учреждений медицинскими кадрами;

в) оптимизации процесса обмена информацией о состоянии здоровья обучающихся (противопоказаниях) между образовательной организацией, медицинской организацией и родителями обучающихся.

Также представляется правильным внесение в вышеуказанный нормативный акт изменений, направленных на отмену информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство в случаях оказания первой и медицинской помощи в экстренной и неотложной форме обучающимся в образовательной организации;

– подготовить изменения в приказ Министерства здравоохранения и социально-развития Российской Федерации от 23.07.2010 г. № 541н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения» в части должностных обязанностей медицинских работников по проведению базовой сердечно-легочной реанимации и автоматической наружной дефибрилляции;

– подготовить проект документа о дополнении образца информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство информацией о возможных рисках поствакцинальных осложнений и противопоказаниях к вакцинации, и внесения изменений в приказ Минздравсоцразвития России от 26.01.2009 г. № 19н «О рекомендуемом образце информированного добровольного согласия на проведение профилактических прививок детям или отказа от них»;

– разработать проект межведомственного акта о дополнении постановления Минтруда России и Минобрнауки России № 1/29 от 13.01.2003 г. «Об утверждении порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организации» с целью организации проведения периодического, не реже одного раза в год, обучения работников образовательных организаций навыкам оказания первой помощи пострадавшим;

– подготовить проект ведомственного нормативного правового акта (Минздрава России) об отмене действия старых стандартов, принятых до 2012 года, и дополнить новые стандарты недостающими стандартами медицинской помощи, дополнительно утвердив порядки, стандарты, методические рекомендации (клинические протоколы) по оказанию первичной доврачебной помощи детям в образовательных учреждениях;

– разработать проект нормативно-правового документа, ясно определяющего цели и задачи медицинских стандартов, принципы их разработки, применения, контроля за их соблюдением;

– разработать и утвердить требования к комплектации лекарственными препаратами и медицинскими изделиями укладок и наборов для оказания неотложной медицинской помощи в образовательных организациях;

– поручить в рамках государственного задания подведомственным научно-исследовательским организациям Минздрава России провести научные изыскания с целью определения на основе дифференцированного подхода (уровня сознания несовершеннолетнего, его способности осознавать происходящее и в соответствии с этим осмысленно действовать) объёма дееспособности несовершеннолетних в вопросах медицинского вмешательства с целью увеличения минимального возраста, с которого подросток вправе самостоятельно подписывать добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство, увеличивая этот возраст до 18 лет;

– разработать программно-методическое обеспечение общеобразовательных организаций в части медико-психолого-педагогического сопровождения здоровья школьников;

– разработать концепцию массового обучения широких слоёв населения по программе первая помощь, в частности освоения практических навыков по модулю «Базовая сердечно-лёгочная реанимация и автоматическая наружная дефибрилляция»;

– провести анализ образовательных программ по предмету «Основы безопасности жизнедеятельности» с привлечением специалистов в сфере здравоохранения;

– пересмотреть систему льгот и преференций для медицинских работников, выполняющих трудовые функции в образовательных учреждениях, с целью увеличения социальных гарантий медицинским работникам, осуществляющим трудовые функции в образовательной организации и уравнивания в социальных правах медицинского и педагогического работников образовательной организации;

– дополнительно проанализировать и актуализировать проект профессионального стандарта «Специалист по оказанию медицинской помощи несовершеннолетним обучающимся в образовательных организациях» и «Специалист в области сестринского дела (медицинская сестра/ медицинский брат)»;

– включить в профессиональные стандарты всех медицинских специальностей высшего и среднего профессионального медицинского образования обязательную профессиональную компетенцию по проведению автоматической наружной дефибрилляции в комплексе с проведением базовой СЛР и выработать национальные рекомендации по продолжительности и частоте обучения педагогических работников и обучающихся медицинских работников медицинского блока образовательных организаций по дополнительной образовательной программе / модулю «Базовая сердечно-лёгочная реанимация и автоматическая наружная дефибрилляция» с использованием симуляционных образовательных технологий;

– проработать медицинское и финансово-экономическое обоснование включения в таблицу оснащения медицинского блока образовательной организации автоматического наружного дефибриллятора в количестве одной единицы;

– разработать проект типового договора о передаче образовательной организацией на безвозмездной основе в пользование медицинской организации помещения для размещения медицинских кабинетов в образовательной организации;

– представить к обсуждению на региональном и местном уровнях концепцию взаимосвязи показателя эффективности работы образовательного учреждения (руководителя образовательного учреждения) и состояния здоровья обучающихся в конкретном образовательном учреждении с целью стимулирования работы администраций образовательных организаций по проведению мероприятий, связанных с обеспечением охраны жизни и здоровья обучающихся, улучшением здоровья учащихся, а также с целью просветительской функции.

Основные результаты настоящего ЭАИ были вынесены на обсуждение профессионального педагогического и медицинского сообществ. Дискуссия проводилась в рамках межведомственного научно-методического семинара на площадке Зеленоградского отделения ГАОУ ВО МГПУ 25.10.2018 г. (в г. Зеленограде реализуется пилотный проект «школьная медицина»). Результаты апробации выводов ЭАИ легли в основу ряда предложений в рамках настоящего исследования.

В результате проведённых исследований и обсуждений, выводы и предложения, содержащиеся в ЭАИ, могут получить свою реализацию:

– на федеральном уровне – в рамках законодательного процесса и ведомственного нормотворчества;

– на региональном и местном уровнях – в рамках реализации законодательных и ведомственных актов на практике, с возможностью проведения пилотных проектов по модернизации процесса оказания медицинской помощи в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях.

Совершенствование модели здравоохранения в контексте задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию

Руководитель исследования: *А. А. Мохов, д-р юрид. наук, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка концепции организационно-экономической модели повышения эффективности управления здоровьем нации.

Ключевые результаты исследования. В Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года и в указе Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) установлена цель: ожидаемая продолжительность жизни (далее – ОПЖ) к 2024 году должна достигнуть 78 лет. То есть ОПЖ за шесть лет должна прирасти на 5,3 года.

Анализ динамики и инерционный прогноз смертности и ОПЖ позволяет сделать очевидный вывод: без изменения принципов государственного управления здоровьем населения России поставленная цель достигнута не будет.

За предыдущее десятилетие (с 2007 по 2017 год) прирост составил лишь 5,09 года. За этот же период ежегодные расходы на здравоохранение увеличились в 2,2 раза – с 1,3 трлн до 2,8 трлн руб.¹

Значения ключевых целевых показателей госпрограммы «Развитие здравоохранения», принятой в 2012 году на период до 2020 года, такие как уровень смертности и ОПЖ, не были выполнены, а в новой редакции госпрограммы показатель общей смертности отсутствует. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» в части достижения к 2018 году ОПЖ на уровне 74 лет не выполнен.

Внесённые в Государственную Думу проекты федерального бюджета и бюджета федерального ФОМС на 2019–2021 годы не содержат указаний на действия, которые могли бы преодолеть инерцию сложившейся динамики. Россия не достигнет поставленных целей без целенаправленного изменения принципов управления производством здоровья. С учётом планов по существенному увеличению ассигнований на новые приоритетные проекты в сфере охраны здоровья масштаб неэффективности только увеличится. Среднегодовое снижение смертности на 1,5 % за десятилетие с 01.01.2007 по 01.01.2017 года позволило повысить ОПЖ на 5,09 года в основном за счёт снижения младенческой смертности с 11,1 до 6,5 на 1000 чел. Потенциал снижения общей смертности и роста ОПЖ за счёт снижения младенческой смертности сейчас значительно уменьшился.

Указ № 204 предполагает прибавку ОПЖ на 5,3 года за 6 лет. Инерционный сценарий снижения смертности до 2024 года, который следует рассматривать как оптимистичный, позволит достичь значения ОПЖ лишь на уровне 75,53 года.

Если не предпринять мер по повышению эффективности управления здоровьем нации, невыполнение составит 2,47 года, преодоление которого потребует ещё как минимум 6 лет, а скорее всего, более 10 лет.

Проведённое экспертно-аналитическое исследование позволило:

– сформулировать проблемы, ограничения и риски существующей модели здравоохранения, их значение с учётом Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и указов Президента Российской Федерации, касающихся российского здравоохранения;

¹ https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/conbud_year.xlsx <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud>.

Место в мировом рейтинге (всего 55 позиций)	Страна	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Доля ВВП	Затраты на 1 человека, \$	Разница в затратах по сравнению с РФ, \$
37	Куба	79,39	11,06%	817	-76
18	Польша	77,25	6,30%	910	17
11	Аргентина	76,16	4,79%	605	-288
31	Румыния	75,6	5,57%	557	-336
48	Беларусь	72,98	5,69%	450	-443
45	Казахстан	71,62	4,36%	539	-354
55	Россия	70,37	7,07%	893	-



Рис. 1. Эффективность расходов на здравоохранение в странах мира

Источник: составлено авторами

– создать концепцию организационно-экономической модели повышения эффективности управления здоровьем нации для практической реализации в Российской Федерации. Описать принципы финансовой, кадровой и информационной политики, необходимые для непрерывного повышения эффективности управления здоровьем нации;

– подготовить решения по совершенствованию системы управления здоровьем нации, достижимому росту эффективности управления здравоохранением, включая кадровую, бюджетную и информационную политику, рекомендации по совершенствованию положений действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы здоровья нации;

– провести модельные расчёты предлагаемых решений для всех субъектов Российской Федерации;

– разработать способ перехода от существующей системы управления здоровьем нации к системе непрерывного повышения эффективности управления здоровьем нации, как федерального проекта и план, описывающий мероприятия по переходу от сложившейся системы управления здоровьем нации к системе непрерывного повышения эффективности управления здоровьем нации, описать предлагаемый процесс совершенствования модели здравоохранения в период 2019–2024 годов, включая программу мероприятий («дорожная карта»). Подготовленная модель инвариантна по отношению к системе здравоохранения способна повышать эффективность как существующей системы (ОМС), так и её возможных принципиальных изменений, например, при переходе от страховой к бюджетной модели управления здравоохранением. Предложенный федеральный проект может быть выполнен без принятия изменений в федеральном законодательстве и силами существующего управленческого персонала в федеральных и региональных органах власти, не потребует дополнительных, кроме уже утверждённых на 2019–2021 годы бюджетных расходов;

– разработать порядок мониторинга системы непрерывного повышения эффективности управления здоровьем нации, перечень и описание показателей совершенствования модели здравоохранения.

Подготовленные в рамках ЭАИ предложения, часть из которых представлена в виде проектов нормативно-правовых актов, методические и организационные выводы и рекомендации могут быть использованы для совершенствования законотворческой деятельности в сфере управления здоровьем нации, включая бюджетные и кадровые решения.

Направления организационно-правового совершенствования медицинского обеспечения лечения редких (орфанных) заболеваний

Руководитель исследования: *А. Б. Жулин, директор Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: изучение действующего правового регулирования вопросов обеспечения лиц, страдающих орфанными заболеваниями, медицинской и лекарственной помощью, формулирование направлений совершенствования нормативно-правового обеспечения оказания медицинской помощи и лекарственного обеспечения таким больным.

Ключевые результаты исследования. В работе исследована история появления терминов «орфанные заболевания», их особенности. Пациенты, болеющие редкими (орфанными) заболеваниями, являются гражданами Российской Федерации, обладают всеми конституционными правами на медицинскую помощь (далее – МП) для восстановления или стабилизации состояния здоровья, вызванными своим заболеванием.

Пациенты, которые болеют редкими заболеваниями (далее – РЗ), являются пациентами региональных систем здравоохранения, поэтому эффективная законодательная система оказания им медицинской помощи должна быть комбинацией комплиментарных друг другу федерального и регионального законодательств.

В результате анализа федерального законодательства выяснено, что федеральная часть содержит потенциально все необходимые законодательные механизмы для медицинской помощи больным редкими (орфанными) заболеваниями. Однако данные механизмы не реализованы.

В результате анализа регионального законодательства в части, касающейся лечения редких (орфанных) заболеваний, установлено, что региональная законодательная база, в целом, сформирована недостаточно для оказания качественной своевременной МП пациентам с редкими заболеваниями.

В результате исследования законодательных инициатив, имеющих отношение к лечению больных с редкими (орфанными) заболеваниями, установлено, что самой успешной федеральной инициативой в области лекарственного обеспечения оказалась программа «7 ВЗН» («Семь высокотратных нозологий»), которая зафиксировала федеральную ответственность за закупки дорогостоящих лекарственных препаратов по семи нозологиям, из которых оказались четыре орфанных. В настоящий момент её значимость снижается, так как она финансируется не в полном объёме.

В результате анализа мирового опыта законодательного регулирования медицинской помощи больным с редкими заболеваниями выявлено следующее:

- в деле координации помощи больным с редкими заболеваниями ведущая роль отдана пациентским сообществам;
- доступность лекарственных средств для лечения редких заболеваний зависит от законодательства и нормативных положений отдельных стран, включая национальные политики по лекарственным средствам для лечения редких заболеваний, получение статуса лекарственных средств для лечения редких заболеваний, разрешения на выпуск продукции на рынок, эксклюзивные права на обращение продукции на рынке и меры стимулирования (например, налоговые льготы) для обеспечения научных исследований, развития и сбыта.

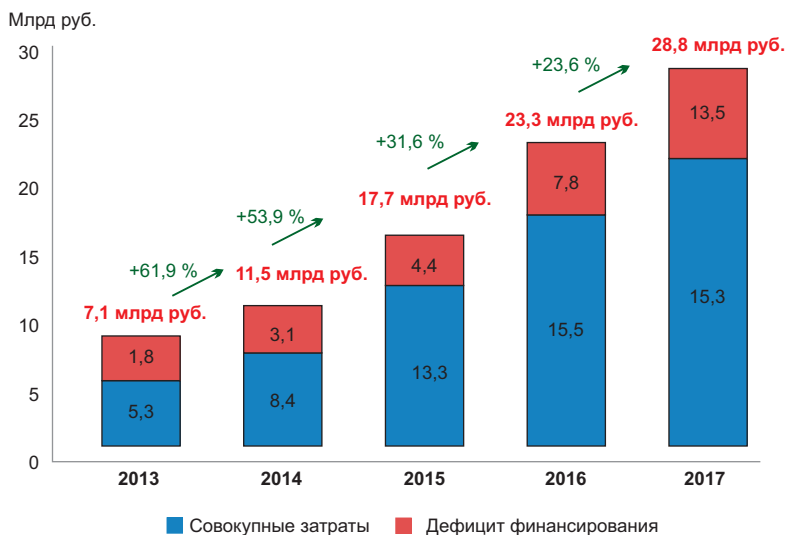


Рис. 1. Объёмы финансирования, реальная потребность и дефицит бюджетов на лекарственное обеспечение граждан, страдающих редкими заболеваниями, из Перечня-24 в Российской Федерации, 2013–2017 гг.

Источник: составлено авторами

Приведённый выше анализ позволяет сделать следующие рекомендации для корректировки нормативно-правовой базы по медицинской помощи больным с редкими заболеваниями:

1) необходимо разработать и утвердить медицинскую и медико-экономическую часть законодательства, а именно: разработать порядки и стандарты медицинской помощи, покрывающие полный спектр утверждённых законом РЗ (226 нозологий), опубликованных на сайте Минздрава России;

2) необходимо принять порядки включения и исключения редких нозологий в программы федерального и регионального уровней;

3) по аналогии с программой «7 ВЗН», необходимо принять список утверждённых лекарственных препаратов для использования их для лечения пациентов с РЗ по 24 нозологиям, финансируемым из региональных бюджетов, как неотъемлемое приложение к региональному перечню жизнеугрожающих редких заболеваний, описать процедуру включения и исключения из данного списка лекарственных препаратов;

4) расширить скрининг новорождённых до 30 наследственных заболеваний;

5) разработать проект приказа Минздрава России о порядке формирования Перечня редких (орфанных) заболеваний;

6) разработать проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке формирования и утверждения Перечня жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности из числа редких (орфанных) заболеваний;

7) внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26.04.2012 г. № 403 «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента» в части расширения Перечня жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, утверждённого данным постановлением Правительства Российской Федерации;

8) предусмотреть в Порядке оказания медицинской помощи больным с врождёнными и (или) наследственными заболеваниями, утверждённом приказом Минздрава России от 15.11.2012 № 917н, оказание медицинской помощи больным, страдающим жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности;

9) в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения» разработать и утвердить приоритетный проект «Развитие системы генетической диагностики и скрининга в Российской Федерации»;

10) необходимо внести дополнение касательно возмещения затрат по проведению квалифицированных исследований, а также на медицинское оборудование для лечения редких заболеваний за счёт средств федерального бюджета. Также необходимо ускорить процедуру экспертизы и регистрации орфанного лекарственного препарата;

11) необходимо внести пункт о возможности диагностики и лечения за рубежом для пациентов с редкими заболеваниями, в случае если такая диагностика и лечение неосуществимы в Российской Федерации и/или не приносят эффективного результата;

12) необходимо упростить процедуру подачи документов и процедуры получения квоты для диагностики и лечения за рубежом для лиц с редкими (орфанными) заболеваниями;

13) медико-генетическое обследование в настоящее время проводится по пяти позициям. Необходимо увеличить медико-генетическое обследование по крайней мере до 30 позиций;

14) необходимо создать государственную целевую программу по генетическим заболеваниям с фиксацией конкретной стоимости мероприятий (диагностики генетических заболеваний, стоимости диагностического оборудования и расходных материалов для регионов и др.) и указанием ответственных за каждый блок;

15) следует уточнить критерии и показатели, на основании которых осуществляется расчёт субсидий регионам с целью выравнивания возможностей регионов для исполнения мер по лекарственному обеспечению граждан, в том числе, лиц с орфанными заболеваниями;

16) необходимо разработать и утвердить положение по вопросам организации амбулаторной помощи специалистами, работающими с орфанными заболеваниями, на местах (педиатры, терапевты, генетики, гематологи, гастроэнтерологи, пульмонологи и т. д.);

17) разработать совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации и принять в установленном порядке проект федерального НПА, предусматривающий уменьшение размеров понижающих коэффициентов для первых воспроизведённых и биоаналоговых лекарственных препаратов;

18) внести изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (главы 3, ст. 14, 15, 16, 17) в части изменения схемы закупок лекарственных средств для пациентов с РЗ, либо формирование отдельной законодательной базы по редким заболеваниям, которая будет включать в себя схему закупок эффективных проверенных лекарств, а также регламентировать минимальные сроки закупок препаратов по торговым наименованиям при зафиксированной индивидуальной непереносимости.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СВЯЗЬ

Законодательное регулирование в зарубежных странах деятельности организаторов сервиса обмена мгновенными сообщениями в сети «Интернет». Оценка возможностей применения зарубежного опыта в Российской Федерации

Руководитель исследования: *А. С. Дуван, канд. юрид. наук, директор Института проблем правового регулирования ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ существующего законодательства и нормативно-правового регулирования общественных отношений в области использования сервисов обмена мгновенными сообщениями, выявления механизма взаимодействия государства как регулятора с организаторами сервисов обмена мгновенными сообщениями в развитых странах.

Ключевые результаты исследования. Доля мгновенных сообщений в глобальном трафике увеличится с 50 % до 63 % за ближайшие несколько лет. Такие оценки подразумевают, что даже если доля мгновенных зашифрованных сообщений останется неизменной, более 22 % глобального трафика электронных сообщений будет зашифровано и недоступно для правоохранительных органов к 2019–2020 годам.

Как правило, в зарубежной правовой практике мессенджеры не регулируются каким-то отдельным законодательством, в котором содержатся чёткие правила использования и распространения сервисов обмена мгновенными сообщениями. Деятельность мессенджеров часто касается и подпадает под смежное законодательство, например, о шифровании данных и доступе правоохранительных органов к информации о преступниках. В основном, деятельность мессенджеров подпадает под антитеррористическое законодательство. При этом большинство таких законов были приняты ещё до того, как мессенджеры получили массовое распространение.

Так, в США отсутствуют законодательные положения о предоставлении властям ключей шифрования сообщений, а также о штрафах в случае непредставления такой информации. Но доступ к метаданным пользователей мессенджеров (то есть техническая информация об отправителе и получателе, не касающаяся содержания сообщений) может быть получен на основании Закона о сохранённых коммуникациях¹, а также выдачи разрешения на получение таких данных рассматривается судами отдельно и выдаётся отдельный приказ на раскрытие данных конкретного пользователя.

Доступ к содержанию непосредственно переданных через мессенджер сообщений пользователей можно получить только в исключительных случаях и только по решению суда².

¹ 18 U. S. Code Chapter 121 – Stored Wire And Electronic Communications and Transactional Records Access [Electronic resource] LII / Legal Information Institute. – Electronic data. – Mode of access: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-121>.

² Public Law 103–414. Communications Assistance for Law Enforcement Act by the 103rd Congress of the United States [Electronic resource] // Pub. L. 103–414, 108 Stat. 4279, H.R. 4922, enacted October 25, 1994. // Wikisource. – Electronic data. – 8 March 2013. Mode of access: https://en.wikisource.org/wiki/Communications_Assistance_for_Law_Enforcement_Act Ст. 102, п. (4).

Во Франции Закон № 2015-912 от 24 июля 2015 г.³ создал новый независимый надзорный орган: Национальную комиссию по контролю над техническим наблюдением (разведкой) (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, CNCTR). Законодательство касается не только сбора и анализа данных пользователей средств обмена мгновенными сообщениями: мессенджеры не рассматриваются как некое отдельное средство общения и передачи информации в соответствии с данным законом, однако любая статья закона может быть применена к пользователю мессенджера, к которому спецслужбы проявляют интерес.

Кроме того, правительственные сотрудники, должным образом уполномоченные перехватывать электронные сообщения в разведывательных целях, могут запрашивать у поставщиков крипто-услуг средства для расшифровки своих кодов. Это относится не только к ключам шифрования, но и к любому программному обеспечению или другой информации, которая позволяет считывать зашифрованные данные. Поставщик крипто-услуг должен обработать запрос правительства в течение семидесяти двух часов.⁴ Кроме того, от поставщика крипто-услуг могут потребовать применить средства расшифровки в течение того же периода времени, если только он не продемонстрирует неспособность сделать это.

Федеральный конституционный суд Германии ещё в 2005 году постановил, что любой, кто управляет телекоммуникационной сетью, предоставляющей общедоступные телекоммуникационные услуги более чем 10 000 участникам, обязан установить систему слежки, соответствующую техническим требованиям, изложенным в Директиве о наблюдении за телекоммуникациями.⁵ С тех пор мессенджеры не выделялись в какую-то отдельную категорию, но к ним может быть применено всё то же законодательство к телекоммуникационным услугам, принятое в 2005 году. То есть под действие указанного правила попадают сеть или мессенджер с более чем 10 тыс. пользователей.

Китайское законодательство чётко определяет понятие мессенджер или соцсеть. Средства обмена мгновенными сообщениями, как говорит китайский закон,⁶ относятся к приложениям в сети «Интернет», которые предоставляют услуги обмена мгновенной информацией конечным пользователям. Службы общественной информации при этом относятся к деятельности по распространению информации среди общественности через публичные учётные записи с помощью средств обмена мгновенными сообщениями и других средств.

Основанием для ограничения распространения в сервисах обмена мгновенными сообщениями отдельных категорий информации в западной практике может служить судебное решение или общее законодательство, например, запрет распространения детской порнографии и экстремистских материалов. Отдельные запреты на распространение такого рода информации именно в мессенджерах или в социальных сетях не прописаны. Предполагается, что мессенджеры являются составной частью общей категории субъектов, организующих распространение информации, в связи с чем на них распространяются те же правила, законы и запреты, которые относятся, скажем, к газетам, радио, социальным сетям, телекоммуникационным операторам. Исключения составляют особые виды услуг связи, где данные шифруются самим сервисом.

³ LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. [Electronic resource]. – Legifrance.gouv.fr. – 24 juillet 2015. – Mode of access: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20180705>.

⁴ Статья L. 871-1 закона.

⁵ Telekommunikations-Überwachungsverordnung (Telecommunications Surveillance Directive) [Electronic resource]. – Juris.de. – 03.11.2005. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/tk_v_2005/TK%3%9CV.pdf.

⁶ Provisional Regulations for the Development and Management of Instant Messaging Tools and Public Information Services. [Electronic resource]. – Electronic data. – China Copyright and Media // August 7, 2014. – Mode of access: <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/08/07/provisional-regulations-for-the-development-and-management-of-instant-messaging-tools-and-public-information-services>.

В большинстве стран установлены требования по идентификации пользователей сервисов мгновенными сообщениями, позволяющие при необходимости установить конкретное физическое или юридическое лицо – владельца аккаунта (канала) для дальнейшей передачи указанной информации уполномоченным государственным органам.

В США «Письма об угрозе национальной безопасности» (National Security Letters) разрешают правительству получать идентификационные записи подписчиков и пользователей, а также другие типы транзакционных записей, находящиеся в распоряжении интернет-провайдеров и сервисов, предоставляющих услуги удалённой связи (например, «неконтентные» (англ. – non-content) данные, относящиеся к телефонной или электронной связи).

Согласно французскому законодательству, хостинг-провайдер должен сохранять всю информацию, предоставленную пользователем при регистрации в сервисе, включая имя пользователя, псевдоним, адрес, номер телефона, адрес электронной почты, пароль, информацию, позволяющую пользователю изменить пароль, а также платёжную информацию. То же относится и к средствам обмена мгновенными сообщениями, то есть к мессенджерам.

Таким образом, каких-либо специфических решений в регулировании правоотношений по использованию сервисов мгновенного обмена сообщениями (в зависимости от видовых особенностей сервиса) в зарубежных странах не обнаружено. Более того, прослеживается чёткая тенденция на унификацию регулирования всех средств для организации распространения информации в сети «Интернет». При этом различается регулирование для тех сервисов, которые используют шифрование данных, и для тех, которые не используют.

В Российской Федерации в правоотношениях по использованию сервисов мгновенных сообщений основными субъектами являются организатор сервиса мгновенных сообщений и пользователь. Третьим участником данных отношений может быть государство, претендующее на получение определённой информации от оператора мессенджера. Указанные правоотношения регулируются Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ).

Проблемные точки и процессы, свидетельствующие о необходимости правового регулирования мессенджеров, в Российской Федерации в основном не отличаются спецификой, так как связаны с необходимостью решения важной задачи по соблюдению баланса прав пользователей на неприкосновенность частной жизни и тайну переписки и обязанностей государства по обеспечению общественного порядка и защите национальной безопасности, что требует регулирования:

- 1) порядка идентификации пользователей мессенджеров;
- 2) вопросов хранения операторами мессенджеров мета-данных о передаваемых сообщениях и пользователях, а также контента передаваемых сообщений;
- 3) порядка предоставления органам государственной власти сохраняемой информации;
- 4) порядка обеспечения возможности для органов государственной власти ознакомиться с содержанием передаваемых сообщений, в том числе тех сообщений, для передачи которых использовались средства шифрования;
- 5) порядка ограничения передачи с помощью мессенджеров информации, распространение которой запрещено и(или) нарушает права третьих лиц;
- 6) порядка решения вопросов о передаче информации, которая не является запрещённой, но при этом является недостоверной (fake-news) и в силу того, что касается общественно значимых явлений в жизни государства и общества, способна вызвать нарушения общественного порядка;
- 7) эффективных мер принуждения оператора мессенджера к соблюдению установленных требований.

В настоящее время государство на уровне нормативного правового акта решило только первые три вопроса.

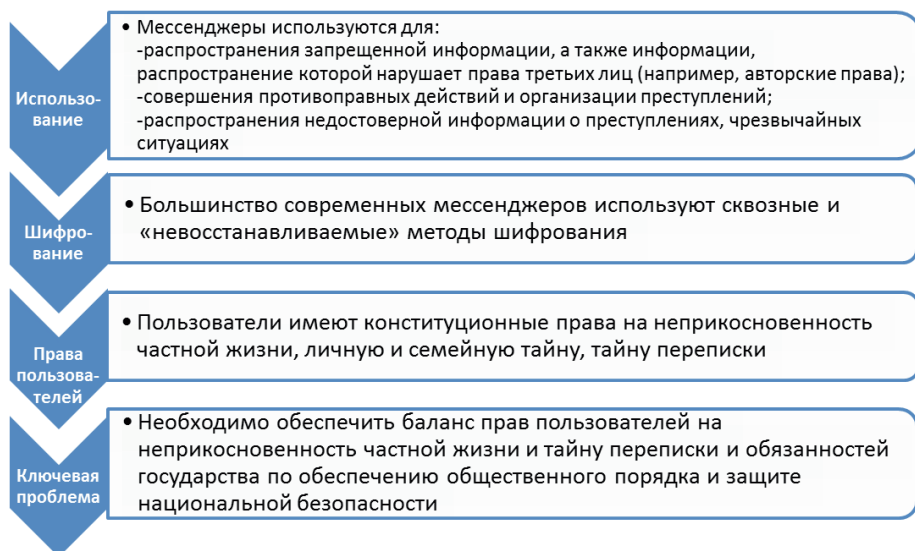


Рис. 1. Смарт-схема проблемных точек и процессов, свидетельствующих о необходимости правового регулирования отношений, формирующихся при использовании сервисов мгновенного обмена сообщениями

Источник: составлено авторами

Регулирование четвёртого вопроса частично осуществляется постановлением Правительства Российской Федерации от 31.07.2014 г. № 743, а частично самой статьёй 10.1 Закона № 149-ФЗ, где установлена обязанность любого ОРИ, предоставляющего пользователям возможность дополнительного кодирования электронных сообщений, представлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений.

Российский законодатель создал новую проблемную точку, исключив даже потенциальную возможность использования ОРИ таких технологий шифрования, которые исключают возможность наличия у самих ОРИ информации, необходимой для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений.

При этом в зарубежных странах, где также предусмотрена обязанность операторов мессенджеров и иных ОРИ предоставлять средства для декодирования сообщений уполномоченным государственным органам, устанавливается дополнительная норма о том, что технология передачи сообщений может исключать возможность такого представления.

По пятому из проблемных вопросов вплоть до настоящего времени так и не приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации.

Что касается шестого вопроса, то порядок рассылки фейковых сообщений в принципе не может быть урегулирован так же, как регулируется рассылка запрещённой информации. Во всех странах осознаётся проблема необходимости борьбы с недостоверной информацией, в том числе, передаваемой с помощью мессенджеров, но нормативное регулирование указанной проблемы ещё не предложено практически ни в одной стране (исключение составляет Германия, причём в фокусе регулятора находятся социальные сети, а не мессенджеры).

Седьмой вопрос поднимает проблему эффективности принуждения операторов мессенджеров к соблюдению установленных законодательством требований.

В настоящее время единственным средством принуждения оператора мессенджера к выполнению установленных требований является установленное статьёй 15.4 Закона № 149-ФЗ ограничение доступа пользователей к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приёма, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается тем оператором мессенджеров, которые не соблюдают установленные требования. При этом указанная мера применяется только по решению суда.

Совершенствование российского законодательства в области организации и пользования сервисами обмена мгновенными сообщениями между пользователями необходимо проводить по двум направлениям:

1) совершенствование регулирования деятельности ОРИ в части работы с контентом (так как операторы мессенджеров являются ОРИ, то данные изменения в полной мере будут распространяться и на них);

2) совершенствование регулирования деятельности непосредственно операторов мессенджеров в части решения проблемных вопросов, связанных с предоставлением информации.

В целях реализации первого направления в Законе № 149-ФЗ должны появиться общие требования ко всем ОРИ по предотвращению распространения незаконного контента и последствия неисполнения указанных требований, а также процедура взаимодействия указанных субъектов с пользователями, заинтересованными в предотвращении распространения незаконного контента.

Целесообразно возложить на ОРИ обязанность предоставлять контактные данные для связи с ними в целях удаления незаконного контента и удалять незаконный контент в течение установленного срока.

При установлении требований к ОРИ по предотвращению распространения незаконного контента необходимо иметь в виду, что установление общих императивных требований ко всем ОРИ невозможно в силу различия в технологиях, применяемых разными ОРИ в целом и операторами мессенджеров в частности. Поэтому необходимо применить иной механизм – механизм добровольно-принудительного ограничения распространения информации ОРИ.

Опыт зарубежных стран (в том числе Евросоюза) свидетельствует о том, что данный механизм позволяет оперативно (в срок 24–48 часов) удалять (блокировать) более 90 % незаконного контента до привлечения органов государственной власти.

Аналогичным образом необходимо обязать ОРИ разрабатывать политику выявления и пресечения распространения недостоверной информации (fake news).

Второе направление совершенствования законодательства требует внесения в статью 10.1. Закона № 149-ФЗ нормы о том, что операторы мессенджеров исполняют обязанность по представлению в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информации, необходимой для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений, только в случае технической возможности для предоставления такой информации.

Также необходимо внести в закон требование об экспертной проверке технической исполнимости законодательных требований о предоставлении вышеуказанной информации с учётом технологии, используемой оператором мессенджера.

Перспективы применения правовых механизмов государственно-частного партнёрства в сфере информационно-коммуникационных технологий

Руководитель исследования: *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: проведение комплексного аналитического исследования возможностей и перспектив применения механизмов государственно-частного (далее – ГЧП) и муниципально-частного партнёрства (далее – МЧП) в сферах ИТ-технологий, информационных и коммуникационных технологий, цифровизации экономики в России с учётом мировой практики.

Ключевые результаты исследования. Зарубежный опыт показывает, что в большинстве стран внедрение механизма ГЧП в сферу ИТ происходило постепенно, накапливая определённый позитивный и негативный опыт применения механизма ГЧП в классических сферах. В случае отсутствия изначальных ограничений применения механизма ГЧП, его практическое внедрение также происходило постепенно. В этом плане опыт внедрения механизма ГЧП в России соответствует зарубежным трендам.

Следует отметить, что на текущий момент в мире отсутствует широкий опыт использования механизма ГЧП в сфере ИТ. Например, в Великобритании – лидере по количеству проектов ГЧП в целом, в сфере ИТ имеются только единичные проекты. При этом после ряда неудач от использования ГЧП в ИТ было решено отказаться. Основная причина – это проблема устаревания технологий, которая при долгосрочном характере соглашений приводит к серьёзным рискам для публичной стороны. Вместе с этим, в Великобритании на сегодняшний день 10 % рынка ГЧП приходится на сферу телекоммуникаций. Данная доля достигается за счёт включения отдельных ИТ-элементов в традиционные сферы деятельности, прежде всего, социальную, являясь при этом второстепенным элементом соглашения о ГЧП.

В России в настоящее время отмечается высокий спрос на использование ИТ-элементов в транспортной сфере, прежде всего, в области фотовидеофиксации, организации и эксплуатации парковочного пространства, системах управления дорожным движением (светофоры и системы мониторинга транспортных потоков), а также иных систем, связанных с цифровизацией общественного транспорта. Ожидается, что в ближайшее время в данных сферах сохранится основная доля проектов ГЧП в сфере ИТ.

Применение механизма ГЧП требует определённого опыта и квалификации как от частных инвесторов так и государства. В этой связи, к применению механизма ГЧП в субъектах Российской Федерации необходимо подходить взвешенно. Внедрение механизма ГЧП в сфере ИТ не является панацеей, хотя его законодательное закрепление позволяет добиться определённой легитимности и прозрачности при структурировании сделок в отдельных направлениях.

Результаты и выводы:

1. Оценены перспективы и определены наиболее значимые направления внедрения механизмов государственно- и муниципально-частного партнёрства в цифровой экономике России.

В рамках исследования были определены восемь сфер деятельности для применения механизмов государственно-частного партнёрства в сфере информационно-коммуникационных технологий в Российской Федерации:

- а) транспортная сфера;
- б) сфера здравоохранения;

- в) сфера образования;
- г) сфера обеспечения связи и коммуникации;
- д) сфера гражданской обороны и оповещения при чрезвычайных ситуациях;
- е) сфера государственного управления;
- ж) сфера жилищно-коммунального хозяйства и строительства;
- з) промышленность.

С учётом имеющегося в России опыта наиболее приоритетной сферой деятельности применения механизма ГЧП в ИТ будет оставаться транспортная сфера по следующим направлениям:

- а) автоматизированные системы обеспечения комплексной безопасности на транспорте;
- б) централизованные системы управления и (или) регулирования на транспорте;
- в) автоматизированные системы организации и эксплуатации парковочного пространства;
- г) автоматизированные системы сбора платы за пользование объектами транспортной инфраструктуры;
- д) автоматизированные системы весогабаритного контроля транспортных средств;
- е) автоматизированные системы управления при пограничном контроле на транспортных объектах.

По мере формирования правоприменительной практики внедрение механизма ГЧП в ИТ будет осуществляться за счёт включения отдельных ИТ элементов в традиционные сферы деятельности, являясь при этом второстепенным элементом соглашения о ГЧП.

2. Проведён обзор лучших зарубежных практик по внедрению и применению государственно- и муниципально-частного партнёрства в сфере информационных и коммуникационных технологий.

В рамках исследования был проведён обзор двенадцати зарубежных стран (Великобритания, Бразилия, Германия, Греция, Испания, Китай, США, Канада, Франция, Южная Корея, Австралия, Индия) по внедрению и применению механизмов ГЧП в сфере информационных и коммуникационных технологий, а также вопросов нормативно-правового регулирования. В результате проведённого анализа были определены лучшие и худшие практики взаимодействия государства и частных партнёров по реализации проектов в сфере информационных и коммуникационных технологий и определены типовые модели применения механизмов привлечения частных инвестиций в сфере информационных и коммуникационных технологий на основе обзора зарубежной практики и оценена возможность и целесообразность их применения в российской практике.

3. Осуществлено исследование существующей практики применения механизмов государственно- и муниципально-частного партнёрства, в том числе, договоров концессии Российской Федерации в инновационной сфере, выявлены наиболее успешные проекты, опыт реализации которых может быть использован при подготовке проектов ГЧП в сфере информационных и коммуникационных технологий.

В рамках данной задачи был проанализирован опыт реализации 26 проектов ГЧП в ИТ-сфере с общим объёмом накопленных капитальных инвестиций 54,6 млрд руб., из них частных – 48,6 млрд руб., бюджетных – 6,0 млрд руб. Кроме этого, был произведён анализ 11 потенциальных игроков на рынке информационных и коммуникационных технологий, определены возможности их участия в проектах государственно- и муниципально-частного партнёрства, разработан соответствующий инструментарий анализа и других игроков рынка сферы информационных и коммуникационных технологий.

4. Разработаны предложения по изменению существующей законодательной базы с целью расширения возможностей внедрения механизмов государственно- и муниципально-частного партнёрства в сфере инноваций, а также проект нормативного правового акта, направленного на преодоление специфических препятствий и решения проблем общего характера, препятствующих внедрению механизмов ГЧП/МЧП таких как:

- а) запрет на участие в проектах ГЧП для отдельных категорий лиц и проблемы его правовой неопределённости;
- б) отсутствие указания на лицо, которое полномочно принимать решение о заключении концессионного соглашения на местном уровне;

в) отсутствие специфического регулирования порядка подготовки, заключения, исполнения и прекращения концессионных соглашений и соглашений о ГЧП на муниципальном уровне;

г) невозможность подтверждения установленных конкурсной документацией требований к участнику конкурса на право заключения концессионного соглашения третьими лицами;

д) отсутствие чёткого состава требований, которые допускается предъявлять к участникам конкурса на право заключения соглашения о ГЧП/МЧП, концессионного соглашения и в соответствии с которыми проводится предварительный отбор участников конкурса;

е) отсутствие упрощённого режима подготовки, заключения, исполнения и прекращения концессионных соглашений и соглашений о муниципально-частном партнёрстве.

Кроме этого в рамках исследования были разработаны предложения по созданию унифицированных экономических моделей в субъектах Российской Федерации, связанных с внедрением практики государственно- и муниципально-частного партнёрства в сфере инноваций и цифровой экономике, в т. ч. типовые модели реализации проектов ГЧП по созданию и эксплуатации:

а) автоматизированной системы комплексной безопасности дорожного движения (СКБДД) для фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения и весогабаритного контроля транспортных средств;

б) автоматизированной системы управления дорожным движением (светофоры, системы мониторинга и т. д.);

в) автоматизированной системы освещения улично-дорожной сети (освещение в городах и на региональных дорогах);

г) «умных остановок» на общественном транспорте;

д) парковочного пространства;

е) системы видеонаблюдения.

Результаты исследования могут быть использованы Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в ходе осуществления законодательной деятельности по вопросам внедрения и регулирования ГЧП в цифровую экономику и сферу инноваций.



Рис. 1. Типовая модель реализации ГЧП-проекта по созданию и эксплуатации системы видеонаблюдения

Источник: составлено авторами

Нормативно-правовое регулирование социальных сетей в зарубежных странах

Руководитель исследования: *А. Ю. Иванов, директор Института права и развития ВШЭ-Сколково ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ нормативного правового регулирования общественных отношений в области организации работы и использования социальных сетей, выявление механизма взаимодействия государства как регулятора с владельцами и пользователями социальных сетей в других странах.

Ключевые результаты исследования. Тема исследования включает в себя различные аспекты регулирования социальных сетей, в первую очередь, в пяти выбранных зарубежных юрисдикциях – Великобритании, Германии, США, Индии и Китае. Эти аспекты разнятся от вопросов регулирования и защиты персональных данных пользователей социальных сетей до коммерческого использования сетей и, наконец, до выявления сути самого понятия социальных сетей.

По результатам проведённого многофакторного анализа использования социальных сетей в различных зарубежных юрисдикциях и в Российской Федерации были сделаны следующие выводы.

По результатам анализа определения понятия социальных сетей и смежных понятий. Понятие «общественное место» не определяется в законодательстве ни одной из стран применительно к рассматриваемому нами предмету регулирования. Это означает, что в существующих правовых концептуальных каркасах (системах понятий) понятие «социальная сеть» и понятие «общественное место» не являются сравнимыми понятиями. Также это означает, что они не входят ни в определяющую, ни в определяемую часть более общих понятий. Иными словами, искомая связь отсутствует. При этом понятие «социальная сеть» определяется лишь в законодательствах Германии и Австралии, однако активно используется в актах исполнительной власти и деловом обороте практически всех рассмотренных юрисдикций.

По результатам анализа юридических механизмов, направленных на противодействие совершению незаконных действий в социальных сетях. Из произведённого обзора законодательств шести юрисдикций можно заметить несколько тенденций. Во-первых, в каждой из рассмотренных юрисдикций в той или иной форме наказывается противоправное поведение в социальных сетях. Это делается либо на основании специального регулирования, как в Германии и частично в Китае, либо на основании общего регулирования, представленного в основном уголовным законодательством и отдельными нормами в отраслевых законах, чаще всего касающихся киберпреступности и информационных технологий. В некоторых юрисдикциях (Индия, Ирландия, Великобритания) в уже имеющееся законодательство были внесены изменения специально для применения имеющихся положений закона к правоотношениям в социальных сетях. Во-вторых, практически во всех странах, за исключением Китая, законодатели при разработке новых правовых моделей и суды при применении существующего права пытаются соблюдать критический для сети «Интернет» баланс между свободой слова и свободой обмена информацией и другими правами и свободами (например, правом на частную жизнь) и интересами общественной и государственной безопасности. В-третьих, в каждой из рассмотренных юрисдикций имеются случаи арестов и уголовного преследования за размещаемые в социальной сети комментарии и публикации, в том числе, в тех странах, где государство пока напрямую не вмешивается в жизнь социальных сетей (Ирландия, Индия, США).

Два основных законодательных механизма, которые как зарубежные страны, так и Российская Федерация используют для превенции правонарушений в сети «Интернет», – это привлечение к ответственности за распространение контента (уголовной, административной, гражданской), и ограничение доступа к контенту (т. н. блокировки).

Модели регулирования блокировок незаконного контента в соцсетях классифицированы на два типа: страны, которые имеют специальное законодательство, непосредственно направленное на ограничение доступа к контенту в соцсетях, и страны, регулирующие распространение контента соцсетями на основании общих норм о блокировках контента в сети «Интернет» в целом.

К первой модели относится Германия и Китай. В Германии это Акт об обеспечении исполнения закона социальными сетями 2017 года, а в Китае это несколько законодательных актов, появившихся за последние два года.

Ко второй модели (регулирование деятельности соцсетей общими нормами) относится преимущественное большинство стран. В том числе Великобритания, Индия и США. Однако и в этих странах в настоящее время идут дискуссии относительно регулирования контента, распространяемого социальными сетями.

Кроме того, на наднациональном уровне появился целый ряд официальных рекомендаций об обязанностях соцсетей, в частности, Facebook, Twitter, Google+, Instagram, YouTube, Reddit и иных, контролировать распространяемый контент. В частности, ЕС приняла рекомендательный акт «Борьба с незаконным контентом в Интернете. Повышение ответственности онлайн-платформ».

По результатам анализа действующих подходов российского законодателя к регулированию социальных сетей в части ответственности за незаконное использование социальных сетей. В Российской Федерации на данный момент существует довольно жёсткая ответственность за высказывания и действия в сети «Интернет», в частности, в социальных сетях, и применение норм судами и правоохранительными органами не всегда чётко и корректно. Безусловно, стоит отметить тенденцию к смягчению такого подхода, которая намечается на высшем уровне государственного управления. Помимо уже отмеченной новой редакции постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации по делам экстремистской направленности, значительно уточнившей порядок рассмотрения подобных дел, напомним также и о внесении предложений по частичной декриминализации статьи 282 УК РФ, которая сейчас является проблемной.

Несмотря на то, что такое изменение федерального законодательства является прогрессивным, имеется вероятность, что само по себе оно не исправит погрешности правоприменения. Для обеспечения чёткой работы правоохранительных органов необходимы системные изменения уголовного, уголовно-процессуального законодательства, иного законодательства, применимого к социальным сетям, которые учитывали бы то влияние, которое социальные сети имеют на право вообще.

По результатам анализа необходимости введения дополнительных мер идентификации пользователей социальных сетей. Зарубежная практика регулирования социальных сетей в части установления для пользователей возрастного ценза является весьма скудной по количеству нормативных актов, однако значительной по охвату аудитории социальных сетей. Фактически, мы имеем законодательный акт Европейского союза (GDPR) и формы имплементации этого закона государствами – членами ЕС; федеральный закон США СОРА, который напрямую не устанавливает возрастной ценз доступа к социальным сетям, но создаёт условия, благодаря которым многие провайдеры социальных сетей подобный ценз вводят. Распространённость американских социальных сетей за пределами США имеет своим следствием случаи экстерриториального применения СОРА, например, с согласия властей Великобритании. В настоящее время имеют место всего две планки возрастного ценза: 13 и 16 лет, различающиеся по степени правоспособности.

По результатам анализа механизмов, используемых для защиты прав пользователей социальных сетей. В целом в мировой практике имеются два основных подхода к регулированию ответственности самих платформ, на которых размещены социальные сети – подход полной ответственности или же подход, который делает социальные сети

лишь одним из субъектов такой ответственности. В данной ситуации сложно сделать какие-либо определённые рекомендации, поскольку зарубежная практика по данному вопросу только начинает формироваться. Тем не менее, российскому законодателю при намерении ввести ответственность социальных сетей за размещаемый в них контент стоит рассмотреть именно эти два подхода, применительно к существующим особенностям регулирования социальных сетей в Российской Федерации.

Предложения и рекомендации по итогам проведённого исследования. *В отношении определения понятия «социальная сеть»:*

Законодательное закрепление понятия «социальная сеть» как отдельного класса организаторов распространения информации (ОРИ) представляется неперспективным направлением регулирования в связи с быстрым развитием технологий и общей тенденцией взаимопроникновения различного типа сервисов. Кроме того, исходя из международного опыта, – даже в Германии, на которую часто ссылаются в рамках инициатив по регулированию, определение «социальная сеть», скорее, соответствует российскому понятию ОРИ, распространяющих преимущественно пользовательский контент.

Но так как введение регулирования отдельных аспектов деятельности в социальных сетях является необходимой мерой государственной политики, предлагается рассматривать социальные сети как подкатегорию понятия «организатор распространения информации» (ОРИ). Деятельность организаторов распространения информации регулируется Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», поэтому именно этот закон целесообразно дополнить перечнем критериев, которые позволят предусматривать специальные правила в отношении социальных сетей.

В отношении защиты персональных данных пользователей социальных сетей: в числе законодательных мер, направленных на защиту персональных данных пользователей социальных сетей, особенно важными представляются следующие меры:

– Введение дополнительных требований к политике конфиденциальности социальных сетей, которая должна предусматривать прозрачные правила сбора и обработки персональных данных и обеспечивать условия, позволяющие пользователю отказаться от обработки его персональных данных в определённых целях (например, директ-маркетинга, сбора данных банками и др.) или определёнными лицами.

– Обязательность введения социальными сетями механизмов родительского контроля.

– Право пользователя удалить все свои данные, а также право получить всю хранящуюся социальной сетью информацию (контакты, фотографии и другие медиафайлы, заметки и прочее) в структурированном виде для дальнейшего переноса на локальное хранилище или другие ресурсы.

Аналогичные права и соответствующие требования к операторам персональных данных, включая социальные сети, содержатся в Европейском регламенте по защите персональных данных (GDPR).

В отношении защиты права пользователей социальных сетей на свободу слова предлагается внести необходимые изменения в Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»:

– возложить функции по рассмотрению жалоб на необоснованные блокировки и приостановления действия аккаунтов, удаления или ограничения доступа к распространяемой пользователями информации на Роскомнадзор;

– решения по указанным жалобам могут быть обжалованы в суде в порядке обжалования действий и решений государственных органов.

В отношении совершенствования системы блокировок незаконного контента: осознавая важность ограничения распространения противоправной информации, для повышения эффективности правоприменения необходимо уточнить её категории и установить комплексную модель регулирования.

Для повышения прозрачности механизмов удаления (ограничения) запрещённой информации социальными сетями и иными организаторами распространения инфор-

мации и введения предлагаемого дифференцированного подхода к блокированию контента предлагается вынесение в отдельный федеральный закон соответствующих частей Федерального закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и № 126-ФЗ «О связи», которые касаются ограничения доступа к запрещённой информации.

Целями принятия самостоятельного закона, закрепляющего принципы и конкретные правила блокирования информации, должны быть:

1) унификация понятийного аппарата, используемого в Федеральном законе «О связи» и Федеральном законе «Об информации» (в статьях 15.1–15.8);

2) введение чёткой категоризации ресурсов и порядка ограничения доступа к таким ресурсам;

3) унификация сроков, отведённых на процедуры корректировки, удаления или блокировки контента;

4) установление единого механизма взаимодействия государственных органов и надзорного органа в сфере коммуникаций по вопросам блокировки контента;

5) дополнение системы блокировок введением процедуры «временной блокировки» за неисполнение обязанностей организатора распространения информации;

6) внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, установление ответственности в виде штрафов за неисполнение требований надзорного органа.

К разработке и обсуждению предлагаемого законопроекта важно привлечь отрасль ИКТ. Поскольку процедура блокировки носит преимущественно технический характер, профессиональные знания отраслевых экспертов и практиков, заинтересованных в прозрачности, выполнимости и эффективности процедуры, могут быть крайне полезны.

В отношении совершенствования механизма привлечения к ответственности за незаконное использование социальных сетей: как показывает судебная практика и как подтверждается позициями Верховного суда Российской Федерации и Президента России, внесённый законопроект о частичной декриминализации статьи 282 УК РФ, в настоящий момент привлечение к административной и к уголовной ответственности за действия и высказывания в социальных сетях неэффективно, и соответствующие нормы нуждаются в корректировке. Это подтверждается и схожими проблемами правоприменения в зарубежном опыте. Представляется, что высказанные Верховным судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации в своих разъяснениях позиции по более осторожному подходу к расследованию правонарушений и преступлений в социальных сетях могут быть успешно имплементированы в законодательство, в первую очередь на подзаконном уровне, однако некоторые изменения потребуются и в федеральный закон.

Перспективы развития проекта «Киберсекретариат» как интерактивного инструмента межпарламентской коммуникации

Руководитель исследования: *Л. Х. Сиянтуллина, начальник отдела перспективных исследований Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ перспектив развития проекта «Киберсекретариат» как интерактивного инструмента межпарламентской коммуникации и разработка концепции его функционирования, а также формата участия в нём Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Предложение по созданию киберсекретариата совещания спикеров парламентов стран Евразии как инструмента повышения эффективности межпарламентской коммуникации было анонсировано на II совещании спикеров парламентов стран Евразии, прошедшем 26–28 июня 2017 года в Сеуле. Участниками совещания поддержана инициатива Национальной ассамблеи Республики Корея по созданию киберсекретариата для обмена информацией, знаниями и передовым опытом между всеми заинтересованными сторонами, а также для обеспечения институциональной преемственности и содействия сотрудничеству между парламентами стран-участниц.

Такой киберсекретариат должен способствовать более эффективному и оперативному решению задач совещания спикеров парламентов стран Евразии, проводимых в ежегодном формате, то есть задачи по укреплению региональных партнёрских отношений на уровне парламентов стран в различных областях, включая экономические вопросы и развитие торговых связей, посредством двусторонних и многосторонних парламентских встреч на высшем уровне между основными странами Евразийского региона. Регулярное взаимодействие и повседневные коммуникации могут обеспечиваться посредством современных технологий с использованием цифровой платформы, создаваемой киберсекретариатом. Данная площадка необходима для продолжения непрерывного дистанционного взаимодействия парламентов и их профильных комитетов между совещаниями спикеров, на что было обращено внимание также на III совещании спикеров парламентов стран Евразии, прошедшем в Анталье 8–11 октября 2018 года. Киберсекретариат призван обеспечить создание эффективного канала обмена мнениями и предложениями в режиме реального времени.

Для достижения поставленной цели по итогам проведения научно-исследовательской работы были достигнуты следующие результаты, являющиеся новыми и оригинальными:

Проведён анализ российских и зарубежных проектов по созданию интерактивных коммуникационных площадок (платформ), являющихся аналогами киберсекретариата, действующих как на международном уровне, так и между различными государственными структурами, в том числе:

- подобраны релевантные проекты по созданию киберсекретариатов международных организаций и объединений;
- проведён анализ десяти проектов – аналогов проектируемого киберсекретариата MSEAP, а также пять анонсированных (но впоследствии не реализованных) проектов;
- проведён анализ опыта интерактивного коммуникационного взаимодействия в рамках международной деятельности Государственной Думы Российской Федерации;
- подготовлены рекомендации по возможному использованию опыта реализации проектов – аналогов при проектировании киберсекретариата MSEAP.



Рис. 1. Карта стран – участниц III совещания спикеров парламентов стран Евразии

Проведён анализ перспектив реализации проекта «Киберсекретариат» как площадки для обмена опытом в сфере законодательной деятельности и парламентской дипломатии, в том числе:

- проведён анализ перспектив использования возможностей киберсекретариата в целях обеспечения работы ежегодных совещаний спикеров парламентов стран Евразии;
- проведён анализ перспектив возможного использования аналогичных подходов организации работы киберсекретариата в международной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в иных парламентских организациях (площадках) помимо ежегодных совещаний спикеров парламентов стран Евразии.

Произведена оценка материальных затрат на запуск проекта киберсекретариата, включающая затраты на создание информационной системы киберсекретариата и сопутствующие затраты, связанные с экспертно-аналитическим сопровождением проекта. Оценка затрат на создание информационной системы киберсекретариата производилась с использованием двух методов: методом по аналогам и затратным методом.

Разработана концепция функционирования киберсекретариата и формат участия в нём Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе:

- определён статус оператора технической основы киберсекретариата;
- определены функциональные роли участников технической основы киберсекретариата;
- определены ключевые функциональные требования к технической основе киберсекретариата;
- определены основные подходы к организации интерфейсов технической основы киберсекретариата;
- сформулированы основные требования к примерному составу размещаемых в библиотеке киберсекретариата документов и сведений;

- сформулированы ключевые требования к организации обсуждения документов и сведений, размещаемых в библиотеке киберсекретариата;
- определены ключевые требования к организации утверждения текстов совместных заявлений, деклараций, коммюнике, модельных законов и прочее посредством технической основы киберсекретариата;
- сформулированы основные требования к обеспечению открытого доступа к части информации информационного ресурса киберсекретариата и составу такой информации;
- разработан план мероприятий по реализации проекта «Киберсекретариат».

Полученные результаты НИР «Перспективы развития проекта «Киберсекретариат» как интерактивного инструмента межпарламентской коммуникации» в части анализа проектов – аналогов проектируемого киберсекретариата MSEAP позволяют дать оценку текущему уровню развития проектов по использованию коммуникационных площадок (платформ) на международном уровне, а также учесть наработки других проектов при создании киберсекретариата MSEAP. В частности, рамках координационного комитета MSEAP предлагается создать рабочую группу представителей (в том числе экспертов) заинтересованных сторон для обсуждения коммуникационных проблем, инструментом решения которых может стать киберсекретариат, исследования возможных технологических решений, а также разработки согласованных требований к киберсекретариату. В рамках согласования требований к киберсекретариату целесообразно организовать демонстрацию возможных решений, которые могут предложить российские, корейские разработчики, а также представители других заинтересованных стран.

Также в ходе исследования были чётко определены перспективы использования киберсекретариата как площадки для обмена опытом и выработки согласованных позиций по ключевым, в первую очередь, быстро развивающимся сферам регулирования. Так проектируемый инструмент будет способствовать гармонизации законодательства Российской Федерации и законодательство других стран посредством разработки и обмена рекомендациями, типовыми модельными законами и пр.

Перспективы использования киберсекретариата в других (помимо MSEAP) направлениях международной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации определены с учётом статуса нижней палаты в той или иной парламентской организации или объединении, а также наличия постоянно действующего административного органа. На основании указанных двух факторов была проведена классификация международных парламентских организаций, в работе которых потенциально возможно внедрение киберсекретариата. Наибольшие перспективы отмечены в группе парламентских организаций (площадок межпарламентского взаимодействия), в которых Федеральное Собрание Российской Федерации является полноправным участником и которые в настоящее время не имеют собственного постоянно действующего административного органа. Примерами таких международных парламентских организаций являются Азиатская парламентская ассамблея, Конференция парламентариев Баренцева региона, Конференция парламентариев Арктического региона.

Также умеренные перспективы наблюдаются в группе организаций, в которых российский парламент также является полноправным участником, однако которые имеют постоянно действующий административный орган. Группа организаций, в которых Федеральное Собрание Российской Федерации имеет статус наблюдателя (почётного гостя) либо взаимодействие с которыми осуществляется без членства в данной организации, характеризуется минимальными наименьшими перспективами внедрения киберсекретариата по инициативе российской стороны.

Разработанная по результатам НИР концепция функционирования киберсекретариата совещания спикеров парламентов стран Евразии может быть использована при дальнейшем организационном и техническом проектировании киберсекретариата MSEAP. На концептуальном уровне экспертно были выделены четыре возможные модели создания информационной системы киберсекретариата:

- создание единой информационной системы киберсекретариата международной организацией, членами которой являются страны – участницы MSEAP;

– создание единой информационной системы киберсекретариата какой-либо одной страной – участницей MSEAP и передача прав на неё всем иным странам-участницам с возможностью её развёртывания на национальных мощностях (серверах);

– создания единой информационной системы киберсекретариата какой-либо одной страной – участницей MSEAP и обеспечение возможности её использования всеми иными странами-участницами посредством обеспечения удалённого доступа к «облачным» сервисам киберсекретариата;

– создание заинтересованными странами – участницами MSEAP обособленных национальных сегментов киберсекретариата и обеспечение их интеграции друг с другом посредством унифицированных протоколов, а также обеспечение опциональной возможности использования типовых сервисов киберсекретариата посредством удалённого доступа для стран – участниц MSEAP, не пожелавших развивать национальные сегменты киберсекретариата.

Наиболее предпочтительным с точки зрения возможности реализации и политических вопросов представляется четвёртый вариант, в рамках которого предполагается, что каждая заинтересованная страна – участница MSEAP может развивать национальный сегмент киберсекретариата на основе унифицированных решений и протоколов.

Среди ключевых функциональных ролей информационной системы киберсекретариата были выделены Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, эксперты и технические секретари. Для каждой функциональной роли определён примерный состав функций, которые легли в основу разработанных функциональных требований к информационной системе киберсекретариата. Ключевыми из них являются:

– размещение, формирование и приём в работу текстовых документов;

– работа с текстом размещённых документов;

– регулирование доступа к загруженным документам, в том числе просмотр размещённых документов и осуществление их загрузки на персональные компьютеры пользователей;

– составление комментариев (замечаний и предложений) к отдельным фрагментам текста загруженных документов;

– изменение редакции загруженных документов;

– одобрение или отклонение редакции, предложенной иными пользователями.

Согласование финальных и промежуточных (в т. ч. именных, утверждённых) версий документов;

– сохранение истории работы с документом, причины и основания принятия тех или иных решений.

Также в составе концепции был определён примерный состав размещаемых в библиотеке киберсекретариата документов и сведений, включающие три базовых типа документов:

– официальные документы MSEAP (документы политического характера и квазинормативные документы);

– национальные документы стран – участниц MSEAP, относящиеся к предмету сотрудничества в рамках площадки межпарламентской коммуникации, в отношении которого осуществляется обмен информацией, знаниями и передовым опытом;

– экспертные материалы.

В развитии этого были определены основные требования к организации обсуждения документов, размещаемых в библиотеке, а также утверждения совместных документов.

Наконец, был разработан исчерпывающий план реализации проекта по созданию киберсекретариата совещания спикеров парламентов стран Евразии с указанием продолжительности отдельных мероприятий и ответственных участников.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Проблемы имплементации отдельных положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза в национальное законодательство стран ЕАЭС

Руководитель исследования: *И. А. Гончаренко, канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

Цель исследования: определение путей гармонизации и унификации национального законодательства Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Российской Федерации с нормами Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

Ключевые результаты исследования. Одним из наиболее актуальных вопросов в сфере геополитики выступает региональная интеграция государств. Глобализация и регионализация – два процесса, идущие рука об руку как дополняющие друг друга, и в то же время заключающие в себе определённые противоречия, которые основываются на различии геополитических интересов государств, обусловленных разницей в уровнях экономического развития. При этом сложно недооценивать необходимость взаимодействия стран на фоне усиления конкуренции за рынки сбыта и источники сырья¹.

Активное развитие международной торговли, транспортной и информационных систем послужили углублению преференциальных отношений особого рода между рядом государств на региональном уровне.

Параллельно процессам разработки унифицированных правил в рамках глобальной торговой системы страны воплощают на практике создание зон свободной торговли, таможенных союзов и др.

Ряд преференций, который обеспечивается в рамках подобных региональных образований, может выражаться в закреплении режима беспошлинной торговли, в наращивании объёмов взаимного товарооборота, в осуществлении поэтапной консолидации экономических процессов и хозяйств стран-соседей.

Представляется, что необходимость региональной интеграции в сфере таможенных отношений на сегодняшний день вызвана определёнными кризисными явлениями как в глобальной экономике в целом, так и в отдельных интеграционных объединениях.

Многие исследователи отмечают, что преференциальные торговые соглашения на региональном уровне представляют собой альтернативу многосторонним переговорам относительно дальнейшей либерализации торговых режимов в рамках Всемирной торговой организации (далее – ВТО).

Так, основными целями создания Таможенного союза Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) выступало обеспечение социально-экономического прогресса совместными усилиями стран-участниц, увеличение рынков сбыта товаров и услуг, производимых участниками, осуществление совместных усилий по защите внутреннего рынка Таможенного союза, которые бы выражались в создании благоприятных условий для производства и реализации национальной продукции стран – участниц союза, а так-

¹ Государство, право, общество в условиях глобализирующегося мира: монография / отв. ред. А. В. Захаров. – М: Проспект, 2017. – 336 с.

же укрепление координации экономической политики государств путём формирования условий выхода стран – участниц Таможенного союза на мировой рынок.²

На сегодняшний день основным актом, регулирующим таможенные отношения в рамках ЕАЭС, является Таможенный кодекс ЕАЭС. Отмечается, что данный кодекс выступает в качестве ключевого документа нормативно-правовой базы Евразийского экономического союза, который вывел уровень унификации и согласованности таможенного регулирования между странами евразийской «пятерки» на новый уровень.³

Предшественником данного акта стал Таможенный кодекс Таможенного союза. Наряду с ним действовали одновременно нормы национальных таможенных кодексов, а также около двадцати международно-правовых актов, которые зачастую содержали в себе противоречивые нормы.

В целом следует отметить, что регулирование таможенных отношений в рамках ЕАЭС на протяжении всей истории существования организации имело определённую специфику. Так, в качестве одного из дискуссионных утверждений в отношении особенностей таможенного регулирования в ЕАЭС можно выделить необходимость проведения общей внешнеторговой политики рядом стран в условиях различия экономических интересов.

Договором о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) закрепляется принцип единого таможенного регулирования на территории стран-участниц. Различия в уровнях социально-экономического развития стран – участниц ЕАЭС, а также различные цели ведения экономической политики данных государств предопределяют разницу в целях, условиях и методах регулирования внешнеторговой деятельности. В связи с данным обстоятельством отмечается сложность в принятии единых решений в сфере таможенного регулирования, а также постоянная необходимость поиска компромиссов.

До момента вступления в интеграционное объединение страны придерживались национальных концепций ведения внешнеэкономической деятельности и при осуществлении внешнеторговой политики руководствовались сугубо национальными интересами. Можно выделить в качестве примера особое отношение Республики Беларусь к собственным сельскохозяйственным производителям, которое проявляется в проведении политики протекционизма. Отмечается активное использование инструментов защиты внутреннего рынка от иностранной конкуренции в сфере машиностроения в Российской Федерации. Республика Казахстан, в свою очередь, как крупный экспортёр природных ресурсов и импортёр существенной по объёмам части потребительской и продовольственной продукции при осуществлении регулирования международной торговли придерживается принципов фритредерства.

Данными разногласиями обуславливается отсутствие в течение долгого времени договорённости в отношении нормативного регулирования таможенных вопросов.

² Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии – Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 01.06.2018).

³ Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / под ред. С. Ю. Кашкина // М.: Проспект, 2014. – с. 258–272.

Сравнительный анализ правового регулирования деятельности политических партий в зарубежных странах

Руководитель исследования: *Б. И. Макаренко, канд. полит. наук, президент Фонда «Центр политических технологий».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, регулирующих деятельность политических партий в Российской Федерации, на основе анализа мирового опыта.

Ключевые результаты исследования. Сравнение российского опыта законодательного регулирования деятельности политических партий с основными тенденциями мирового опыта на выборке более 50 стран позволяет утверждать, что как по концептуальному подходу, так и по большинству конкретных параметров регулирования оно соответствует современным мировым тенденциям и/или опыту стран, с которыми Россия имеет схожую историю политического развития в последние десятилетия – постсоветскими и посткоммунистическими государствами, а также странами «третьей волны демократизации».

В связи с этим можно сформулировать рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования деятельности политических партий и избирательного законодательства в тех аспектах, которые непосредственно влияют на деятельность партий.

Концептуальные подходы к совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность политических партий, выглядят следующим образом:

Концептуально российское законодательство о партиях представляется адекватным и цельным. Исследование международного опыта не выявило «законодательных лагун» – сфер или конкретных аспектов деятельности партий, которые – на фоне опыта других стран – в России не охвачены регулированием.

Там, где мировой опыт знает несколько разных моделей регулирования, Россия чаще всего соответствует более «насыщенной» модели, предусматривающей детализированное регулирование как стимулов к развитию партий, так и ограничителей для их деятельности. Такая модель чаще свойственна как западным, так и восточным посткоммунистическим странам, причём в России имеет место максимально детализированный её вариант. Мировая практика знает и модели ещё более насыщенного регулирования, но они существуют только в тех странах, которые применяют норму об обязательном участии граждан в голосовании и/или где происходит рост массового членства в партиях (в первую очередь это крупные латиноамериканские страны и ЮАР). Очевидно, что их опыт в данном случае неприменим к России.

В силу этих причин не просматривается целесообразности ужесточения или большей детализации законодательных норм. Речь может идти скорее о точечной коррекции.

При столь насыщенном законодательстве особую важность приобретает правоприменительная практика, особенно когда речь идёт о недавно созданных партиях, не имеющих опыта управления собственным активом, участия в выборах и взаимодействия с регулирующими инстанциями и другими органами государственной власти и местного самоуправления. Органы государственной власти должны выступать не только как контролёры, но и как консультанты и партнёры партий, выходящих на политическую арену. Там, где это возможно, партиям должны предоставляться время и консультационная помощь на исправление ошибок и недостатков.

Одна из тенденций развития законодательного регулирования в мировой практике – перенос основного бремени регулирования с организационной и уставной деятельности партий на регулирование правил ведения избирательных кампаний и их финансирования. Таким образом, защищается автономность и самостоятельность деятельности

партий в их внутренней жизни, а под контролем государства оказывается ключевое направление их деятельности – борьба за власть. В России этот тренд также отчасти наметился с либерализацией требований к численности партий в 2012 году и коррекцией требований к их регистрации на выборах. Этому подходу целесообразно придерживаться и в будущем.

Исследование выявило не только общий – весьма высокий – уровень детализированности российского законодательства, но и целый ряд аспектов регулирования, не имеющих (или почти не имеющих) аналогов в зарубежных странах. Соответственно, возникает вопрос о целесообразности снижения уровня регуляторного бремени, отмены или смягчения отдельных норм законодательства, выглядящих на фоне международного опыта избыточными. По ряду конкретных норм подобные рекомендации сформулированы ниже. Но более широкая корректировка в сторону снижения регуляторного бремени должна, как представляется, рассматриваться как долгосрочная задача. Ставить вопрос об отмене или смягчении норм, ограничивающих деятельность партий, необходимо после тщательного изучения возможных последствий – как позитивных, так и негативных – такого решения. Иначе говоря, речь идёт о точечном реформировании регуляторных норм.

Эффективность законодательного регулирования деятельности политических партий во многом зависит от уровня правовой и политической культуры, зрелости гражданского общества в стране. Чем выше эти показатели, тем меньше необходимость в детализированном регулировании любой общественно-политической активности в стране.

По части законодательного регулирования деятельности политических партий можно сформулировать следующие соображения и рекомендации.

Общая рамка регулирования деятельности партий представляется адекватной: базовый закон о политических партиях, дополняющийся нормами в других законодательных актах. Это соответствует мировому опыту; распределение этих норм между базовым законом и другими законодательными актами (в первую очередь – регулирующими электоральные процедуры) выстраивается по-разному. Однако сложившаяся в России конфигурация законодательства устоялась и привычна для всех политических партий.

В пересмотре конфигурации законодательства о партиях необходимости не наблюдается.

Россия институционально придерживается модели общенациональных партий, не допуская институционализации партикулярных интересов через политические партии. Такую модель следует признать обоснованной для российских условий, устоявшейся и привычной.

В нынешнем виде регуляторные нормы, касающиеся создания и деятельности партий, соответствуют мировой практике. Факт успешной регистрации и деятельности на протяжении нескольких лет десятков небольших партий служит этому наглядным доказательством. Требования закона к деятельности партий в межвыборный период и порядок роспуска партии также соответствуют мировым нормам, и прописаны – в сравнении с другими странами – предельно детализировано.

Что касается членской базы партий, то оснований для повышения требований к численному составу партий не имеется. Также полностью соответствует мировым трендам ограничение на членство в политической партии для определённых категорий лиц. В мировой практике такие ограничения часто фиксируются в законах о партиях, в России же такой закон содержит отсылочную норму на иные федеральные законы, что является привычным и не требует корректировок.

При нынешнем уровне развития института открытых (с участием массового избирателя) первичных выборов насущной необходимости в их законодательном регулировании нет.

По части законодательного регулирования выборов, в тех аспектах, которые непосредственно затрагивают деятельность политических партий, можно сформулировать следующие соображения и рекомендации.

Регулирование пассивного избирательного права – весьма существенный параметр деятельности партий, поскольку от него зависит формирование политического авангарда партий – их депутатов и других лиц, занимающих выборные должности.

В целом российское законодательство следует в русле мировых тенденций и даже по отдельным параметрам является более либеральным: оно не допускает «ценза оседлости», возрастной ценз установлен на достаточно низком уровне. Нет и ограничений на выдвижение кандидатами лиц определённых профессий.

В то же время в России действуют три ограничения пассивного избирательного права, аналогов которых не обнаружено в странах изучаемой выборки. Такого права не имеют лица без гражданства или имеющие вид на жительство в ином государстве; лица, осуждённые за тяжкие уголовные преступления, лишаются пассивного избирательного права на достаточно длительный срок после погашения судимости; кроме того фактическим ограничением выступает требование, чтобы к моменту регистрации кандидат не имел счетов и иных материальных активов за пределами России.

Российское законодательство, регулирующее ведение предвыборной агитации, с одной стороны, соответствует международным трендам, с другой – отличается беспрецедентной детализированностью и количеством ограничений, особенно по части ведения негативной агитации (т. е. критики оппонентов). Вместе с тем, следует иметь в виду, что в мировой практике ограничителей для агитации как правило существенно меньше.

Принятая в России модель, при которой партии участвуют в формировании избирательных комиссий на всех уровнях и имеют право направлять наблюдателей на выборы, соответствует и мировой практике, и политическим реалиям страны. Общий порядок регулирования этой деятельности вполне корректен.

Поскольку концептуальный подход законодателя фактически создаёт политическим партиям преимущество в осуществлении процедур контроля над электоральными процедурами, логичным представляется распространить это преимущество и на порядок направления наблюдателей на избирательные участки.

В регулировании финансовой стороны деятельности партий Россия следует подходу, принятому в большинстве посткоммунистических стран.

Гармонизация национального законодательства в области обороны и безопасности государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности

Руководитель исследования: *Т. А. Алексеева, д-р филос. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой политической теории ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

Цель исследования: определение путей гармонизации и унификации национальных законодательств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации путём приведения их в соответствие нормативно-правовой базе ОДКБ и соответствующим модельным законам ПА ОДКБ, прежде всего в сферах противодействия терроризму, незаконному обороту наркотиков, нелегальной миграции и торговле людьми, организованной преступности и преступлений в сфере информационных технологий.

Ключевые результаты исследования. По результатам проведённого сравнительного анализа были сформулированы следующие рекомендации по гармонизации и унификации национальных законодательств государств – членов ОДКБ в сферах противодействия терроризму, незаконному обороту наркотиков, нелегальной миграции и торговле людьми, организованной преступности и преступлений в сфере информационных технологий.

В целях способствования дальнейшему развитию национальных законодательных баз в сфере борьбы с террористической угрозой вносятся следующие рекомендации.

1. Необходимы разработка и принятие ПА ОДКБ самостоятельного модельного закона «О противодействии террористической деятельности», а также модельного Уголовного кодекса ОДКБ.

В условиях отсутствия соответствующего модельного акта в структуре правовой базы ОДКБ, соответствующие акты ОДКБ, призванные содействовать гармонизации национальных законодательств в сфере противодействия терроризму, вынуждены обращаться к модельному законодательству СНГ, которое на данный момент частично не отвечает потребностям контртеррористической деятельности. В данном случае рациональным видится внести изменения в существующее модельное законодательство СНГ (с учётом опыта национальных законодательств), либо разработать аналогичные акты в рамках ОДКБ.

Альтернативный вариант предусматривает гармонизацию по линии ШОС. Представляется необходимой разработка рекомендаций (модельного закона) ОДКБ о противодействии экстремизму с учётом имеющегося международно-правового опыта в рамках ШОС.

2. Следует обеспечить единообразие в основных понятиях, используемых национальными законодательствами в данной сфере.

Важно отметить, что как в законах, регулирующих порядок взаимодействия компетентных органов в процессе противодействия террористической угрозе, так и в нормах уголовных кодексов государств – членов ОДКБ отсутствует общая операционализация самого термина «терроризм».

Таким образом, хотя выработка общепризнанного определения «международный терроризм» в рамках ООН представляется ныне маловероятной, некоторые государства – члены ОДКБ (Армения, Беларусь, Россия) ввели уголовную ответственность за акты международного терроризма, но при этом различными образом сформулировали составы этого преступления. Представляется необходимым на уровне ОДКБ разрабо-

тать рекомендации о внутригосударственной криминализации международного терроризма в праве всех государств-членов единым унифицированным образом.

3. Следует ограничить угрозу совершения террористического акта от совершения непосредственно акта терроризма.

4. Следует закрепить в УК государств – членов ОДКБ ответственность за пропаганду и/или одобрение террористической деятельности, а также вербовку в террористические организации.

5. Следует максимально унифицировать принципы государственной политики в сфере противодействия террористической угрозе.

6. Следует унифицировать порядок проведения АТО и КТО в рамках национальных законодательств государств – членов ОДКБ.

ОДКБ целесообразно на основе координации антитеррористических усилий шести государств-членов, выступить центром формирования механизмов взаимодействия между контртеррористической деятельностью ОДКБ и контртеррористической деятельностью других региональных международных организаций. В частности, позитивные перспективы такой деятельности возможны во взаимодействии с Шанхайской Организацией Сотрудничества, в состав которой входят четыре государства, одновременно являющиеся членами ОДКБ.

В законодательстве государств – членов ОДКБ нет единообразного подхода к классификации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров по соответствующим спискам и, соответственно, к мерам контроля в отношении указанных средств и веществ. В этой связи следует последовательно принимать меры, предусмотренные в Рекомендациях по формированию единых по содержанию списков (перечней) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также сильнодействующих и ядовитых веществ в государствах – членах ОДКБ (приняты на пятом пленарном заседании ПА ОДКБ 17 мая 2012 года, постановление № 5-6). Хотя государствам – членам ОДКБ более шести лет назад рекомендовано привести национальные списки (перечни) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в соответствие с международными антинаркотическими конвенциями, включив все упомянутые в конвенциях психотропные вещества или прекурсоры, значащиеся в этих государствах как сильнодействующие, в соответствующие национальные списки, до настоящего времени эта работа не проведена.

Следует принять меры в рамках ОДКБ по унификации законодательных положений относительно установления размеров наркотических средств и психотропных веществ, обнаруженных в незаконном обороте, определения единых (общих) размеров для целей уголовного законодательства. В этой связи необходима гармонизация норм об уголовной ответственности за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков.

Необходима гармонизация специального законодательства государств – членов ОДКБ в части определения порядка формирования и содержания национальных списков наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также регламентации мер противодействия их незаконному обороту.

В связи с отсутствием в законодательстве государств – членов ОДКБ единообразного подхода к установлению уголовной ответственности за совершение преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов от наркопреступлений, и значительной разницей в определении конкретных составов преступлений, необходима выработка на уровне ОДКБ конкретных рекомендаций, содержащих сформулированные образцы соответствующих статей УК и профильных законов.

Нуждаются в дальнейшей гармонизации подходы к определению квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков торговли людьми. В целях дальнейшей гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ следует и дальше совершенствовать систему гарантий реализации принципов уголовно-правовой политики в сфере противодействия торговле людьми, в особенности нужно обратить внимание на:

– обеспечение конфискации имущества у торговцев людьми с направлением изъятых у осуждённых средств в специализированный государственный фонд, предназначенный для оказания помощи жертвам торговли людьми. Для реализации данного прин-

ципа возможно принятие специальных национальных законов по созданию фондов для оказания помощи жертвам торговли людьми;

- обеспечение государствами – членами ОДКБ надёжной правовой защиты жертв торговли людьми, восстановление их прав и законных интересов, полное и своевременное возмещение причинённого им вреда, независимо от предшествовавшего поведения этих лиц, а также их готовности к сотрудничеству с правоохранительными органами в процессе уголовного преследования торговцев людьми;

- обеспечение конфиденциальности информации о жертвах торговли людьми и их близких.

Специальное законодательство в сфере противодействия незаконной миграции в государствах – членах ОДКБ также имеет свои особенности. В некоторых государствах – членах ОДКБ вовсе отсутствуют законодательные акты, непосредственно определяющие понятия незаконной миграции, незаконного мигранта, а также устанавливающие перечень мер по борьбе с рассматриваемым явлением.

Наряду с реализацией мер, направленных на улучшение правового статуса мигрантов, трудящихся легально, совершенствуя нормативный массив ОДКБ, а также национальное законодательство государств-членов, следует обратить внимание на унификацию уголовного законодательства в рассматриваемой сфере. Положительно стоит оценить наличие во всех рассмотренных уголовных кодексах преступления по организации незаконной миграции. Использование термина «незаконный» в данном случае, действительно, является более предпочтительным по сравнению с понятием «нелегальный», так как означает совершение действий, нарушающих национальное законодательство, определяющее порядок въезда в страну, пребывания на её территории, транзитный проезд через территорию государства или выезд за его пределы.

Целесообразно рассмотреть вопрос о разработке в рамках ОДКБ межгосударственной политики противодействия нелегальной миграции и торговле людьми государств – членов ОДКБ.

Следует рассмотреть вопрос о разработке в рамках ОДКБ рекомендаций, согласованных между государствами-членами, о едином (унифицированном) порядке признания беженцем и предоставления дополнительных форм защиты.

Необходимо разработать модельный закон ОДКБ «О предоставлении иностранному гражданину и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты» в качестве базы для разработки национальных законов в этой сфере.

Следует рассмотреть вопрос о разработке рекомендаций, а в дальнейшем – и модельного закона ОДКБ о противодействии торговле людьми, принимая во внимание те положения, которые содержатся в протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказания за неё, дополняющих Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

Проведённый анализ уголовного законодательства государств – членов ОДКБ и специального законодательства в сфере противодействия организованной преступности позволяет выделить основные возможные направления дальнейшей гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в рассматриваемой сфере.

1. Гармонизация норм об уголовной ответственности за преступления в сфере противодействия организованной преступности. При этом необходимо отметить наличие разных подходов к определению некоторых понятий в рассматриваемой сфере; к классификации преступных формирований; формулированию объективной стороны многих преступлений (организации преступного сообщества и др.); определению оснований, условий освобождения от уголовной ответственности, а также категорий деяний, в отношении которых такое освобождение возможно; особенностей субъектов организации преступного сообщества; определению санкций за рассматриваемые деяния; установлению уголовной ответственности за иные деяния, связанные с организацией и деятельностью организованных преступных формирований и др.

2. Формирование и гармонизация специального законодательства государств – членов ОДКБ. В частности, как уже было отмечено, специальные законы в сфере борьбы

с организованной преступностью в настоящее время приняты только в Республике Беларусь, Кыргызской Республике и Республике Таджикистан.

В этой связи необходимо разработать и принять закон «О противодействии организованной преступности», устанавливающий правовые основы государственной политики противодействия организованной преступности в целях защиты прав и законных интересов личности, общества и государства посредством формирования единого понятийного аппарата определения организованной преступности, форм организованной преступности, целей и задач противодействия организованной преступности.

3. На уровне ОДКБ разработать рекомендации для государств-членов по установлению правового статуса криптовалюты как минимум в уголовно-правовой сфере (для противодействия её хищениям и использованию в качестве актива для отмывания (легализации), полученных преступным путём денежных средств).

4. На уровне ОДКБ разработать рекомендации по подготовке специалистов (оперативных работников, следователей, экспертов) к деятельности по пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, совершённых с использованием криптовалюты.

Следует рассмотреть вопрос о создании Центра информационной безопасности государств – членов ОДКБ, на который возложить текущую оперативную деятельность по координации усилий государств-членов в этой сфере, разработку проектов основных регламентирующих, рекомендательных и модельных актов в этой сфере. Он должен строить свою деятельность во взаимодействии с Рабочей группой ОДКБ по информационной безопасности и Аналитической ассоциацией ОДКБ.

Также необходимо рассмотреть вопрос о разработке в рамках ОДКБ межгосударственной политики обеспечения информационной безопасности и о построении единой системы обеспечения информационной безопасности государств – членов ОДКБ. В этой связи требуют постановки и решения задачи создания системы рабочих органов по координации и согласованию информационной политики, выявлению реальных и прогнозированию потенциальных угроз информационным интересам личности, общества и государства, своевременного согласованного реагирования на проявляющиеся информационные вызовы и угрозы.

Таким образом, необходимо разработать модельный закон «Об информационной безопасности». Данный закон целесообразно разработать совместно с СНГ и ШОС, тем самым расширив поле для правовой унификации и разработки единых основ обеспечения информационной безопасности.

Анализ эффективности деятельности межпарламентских органов и организаций: рекомендации для реализации национальных интересов России

Руководитель исследования: *Ф. Г. Войтоловский, чл.-корр. РАН, д-р полит. наук, профессор РАН, директор ФГБНУ «Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций по повышению эффективности деятельности межпарламентских органов и организаций с учётом национальных интересов России, совершенствование инструментов парламентской дипломатии.

Ключевые результаты исследования. Обеспечение нормального функционирования значительной части международных институтов на современном этапе невозможно представить без межпарламентских органов и организаций (МПОО), распространение которых на мировой арене тесно связано с процессами глобализации, регионализма и региональной интеграции.

В работе изучаются четыре группы (типа) межпарламентских объединений, которые различаются по степени институционализации. Для каждой из групп характерен свой набор основных функций, которые они выполняют:

1. Межпарламентские неправительственные организации и сети.
2. Международные и региональные парламентские организации.
3. Международные и региональные парламентские специализированные агентства.
4. Парламентские органы международных, региональных и наднациональных организаций, имеющие оформленную международную правовую базу.

Существование межпарламентских институтов (далее – МПИ) или наднациональных парламентов, избираемых в ходе прямых выборов, оправдывается, по крайней мере отчасти, необходимостью процедурной демократической легитимации процессов региональной интеграции. Ожидается или подразумевается, что, перейдя на систему прямых выборов региональных парламентов, они со временем обретут законодательную и контрольную функции в рамках соответствующих интеграционных объединений. Но за исключением Европейского парламента пока на практике относящиеся к данной группе МПИ остаются далеки от того, чтобы полностью выполнять ту роль, которой наделяются национальные парламенты в демократической системе государств, а обеспечить функционирующую систему прямых выборов не удаётся.

По результатам проведённого исследования получены следующие выводы.

Региональные МПИ остаются важным инструментом развития парламентской дипломатии и демократизации региональной интеграции. Но механизмы принятия решений в МПИ по большей части остаются в руках национальных правительств и президентов.

МПИ, которые не учреждаются или не признаются на основании соответствующего межправительственного договора, практически не имеют шансов обрести со временем следующие функции: законодательную, демократического надзора и бюджетную.

Автономные МПИ, опирающиеся на межправительственный договор, могут, в лучшем случае, рассчитывать на обладание консультативной функцией, хотя возможность их дальнейшей трансформации, сопровождающейся наделением их новыми полномочиями, не стоит исключать.

Разные формы региональной интеграции (интеграционные проекты) для своей реализации нуждаются в наделении соответствующих МПИ неодинаковым, специфичным кругом полномочий. О принадлежности МПИ к тому или иному типу можно судить лишь с известной мерой условности. Кроме того, конкретные МПИ с течением времени пережи-

вают эволюцию, вследствие которой может быть констатирован их переход из одного типа в другой.

В работе предложен перечень основных показателей количественной оценки эффективности российского участия в деятельности МПОО. В работе подчёркивается, что предложенный перечень показателей не является закрытым и может дополняться по мере проведения мониторинга и накопления опыта оценки эффективности деятельности МПОО.

Большое место в работе занимает анализ эффективности конкретных межпарламентских органов и организаций. В первую очередь значительное место в ней отведено ретроспективной оценке эффективности работы межпарламентских организаций и органов, сотрудничество России с которыми в настоящий момент приостановлено.

В работе проведена оценка эффективности деятельности межпарламентских организаций и органов, в которых функционируют постоянные делегации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Межпарламентский союз (МПС), Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Межпарламентская ассамблея СНГ (МПА СНГ), Парламентская ассамблея ОДКБ (ПА ОДКБ).

Сделан вывод о высокой эффективности работы российской делегации в МПС. Представители делегации Российской Федерации демонстрируют высокую эффективность работы и регулярно участвуют в обсуждениях на встречах ПА ОБСЕ. В 2013–2018 годах на ежегодных сессиях россияне шесть раз предлагали проекты резолюций, из которых одна была отклонена, а пять – приняты. В то же время России приходится постоянно отстаивать в ПА ОБСЕ свою позицию по украинскому кризису.

Эффективность работы МПА СНГ проявляется в различных областях. В экономической сфере она включает в себя разработку правовых основ общего экономического пространства СНГ, правовое обеспечение создания зон свободной торговли – главного направления модельного законодательства МПА СНГ в экономике. Социальная политика МПА СНГ нацелена на разработку согласованных подходов к решению социальных проблем, обеспечение соблюдения основных прав и свобод человека, гуманитарное сотрудничество. Кроме того, МПА СНГ содействует созданию условий для развития интеграционного сотрудничества в области охраны окружающей среды, разрабатывает согласованную законодательную базу для борьбы в рамках Содружества с преступностью и коррупцией. Важным направлением работы МПА СНГ выступает мониторинг выборов.

В исследованиях определены также резервы повышения эффективности деятельности МПА СНГ. В их числе:

- модельные законы имеют рекомендательный характер, и не становятся, таким образом, обязательными к исполнению, не являются наднациональными;

- формирование единого цифрового пространства сдерживается широким использованием в странах СНГ информационных баз, основанных на продуктах иностранных компаний, что не позволяет обеспечить информационную безопасность как национальных, так и совместных проектов развития цифровой экономики;

- тормозит межпарламентскую интеграцию на пространстве СНГ недостаточное внимание к развитию социально-гуманитарного направления, непосредственно связанного с экономическим развитием и экономической безопасностью государств – членов МПА.

При определении степени эффективности работы Парламентской ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ) в исследовании предложено учитывать структурно-функциональную специфику этой организации, в том числе, по отношению к другим многосторонним межпарламентским объединениям. По сравнению со схожими по типу организациями, например, с ПА НАТО или ПА ОБСЕ, ПА ОДКБ отличается малочисленностью стран-членов, а также значительной асимметрией потенциала и вклада стран-членов в обеспечение коллективной безопасности. Данные обстоятельства привносят определённые особенности в деятельность организации.

В работе рекомендуется осуществить комплекс мер по развитию работы Парламентской ассамблеи ОДКБ для укрепления многостороннего характера сотрудничества стран-членов, в том числе:

- способствовать инвестированию больших ресурсов со стороны союзников Российской Федерации в работу Парламентской ассамблеи;

– нацелить работу Парламентской ассамблеи ОДКБ на формирование транснационального экспертно-аналитического сообщества, объединённого общим пониманием интересов коллективной безопасности;

– усовершенствовать информационную политику сопровождения деятельности Парламентской ассамблеи ОДКБ.

Парламентская ассамблея ОДКБ в силу отсутствия чёткой региональной, географической, культурной, этнической или иной привязанности могла бы выполнять функцию инструмента ОДКБ по налаживанию добрососедских отношений с третьими государствами в рамках межпарламентской дипломатии.

В исследовании подробно проанализирована работа большого числа межпарламентских органов и организаций, в состав которых Российской Федерация входит в качестве постоянного члена (учредителя): Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества (ПАЧЭС), Межпарламентская ассамблея православия (МАП), Постоянный комитет и Конференция парламентариев Арктического региона (ПКПАР), Конференция парламентариев Баренцева региона (ПБР), Постоянный комитет и парламентская конференция Балтийского моря (ПКБМ), Северный совет (СС), Европейский парламентский форум по народонаселению и развитию (ЕПФ), Парламентское партнёрство Азия-Европа (АСЕП), Совещание спикеров парламентов стран Евразии, Парламентский саммит спикеров парламентов стран «Группы двадцати», а также организаций, в которых Россия выступает в качестве наблюдателя (Межпарламентская ассамблея стран АСЕАН), либо ассоциированным членом (Европейская межпарламентская конференция по Космосу).

В исследовании проведена оценка эффективности деятельности межпарламентских организаций и органов, в работе которых регулярно участвуют делегации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Азиатской парламентской ассамблеи (АПА), Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума (АТПФ), Всемирной организации парламентариев за сбалансированную окружающую среду (ГЛОБЕ). Оценены перспективы развития парламентского измерения в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), изучена возможность ассоциированного членства для России в Парламентской ассамблее Средиземноморья (ПАС).

Сделан анализ взаимодействия России с Арабским парламентом, Арабским межпарламентским союзом (АМПС), Латиноамериканским парламентом (ПАРЛАТИНО), Пан-африканским парламентом. Показано, что эти организации очень важны для России. Дана рекомендация по установлению регулярного диалога с ними для обсуждения широкого круга вопросов, представляющих взаимный интерес.

Особое внимание уделено таким органам и организациям на пространстве СНГ, как Парламентское Собрание Союза Беларуси и России (ПС СБР) и новым форматам межпарламентского диалога, которые возникли в последние годы, в частности, – Международному форуму «Развитие парламентаризма», который впервые был проведён в Москве в 2018 году по инициативе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Относительно новой и перспективной площадкой, как показано в работе, выступает также Парламентский саммит спикеров парламентов стран «Группы двадцати». Впервые Консультация спикеров парламентов стран G20 прошла в г. Оттаве (Канада). При этом, как отмечается в работе, консультации спикеров не были официальной частью саммитов «Группы двадцати» и не всегда проводились страной, принимающей лидеров «двадцатки». Во время нескольких саммитов лидеров «Группы двадцати» такие встречи не организовывались.

Подробно изучена эффективность деятельности двусторонних межпарламентских органов – межпарламентских и межпалатных комиссий с участием Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Проведённый анализ позволил сделать обоснованный вывод о том, что в последние годы наблюдается положительная динамика формата межпарламентских и межпалатных комиссий – растёт их число и расширяется география. Государственной Думе удалось создать и наладить работу достаточно эффективного механизма межпарламентского сотрудничества в двустороннем формате с законодательными органами конкретных зарубежных стран. Даны рекомендации по совершенствованию данной работы.

ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

Основные направления совершенствования системы профессиональной ориентации молодёжи: международный опыт, законодательные аспекты

Руководитель исследования: *А. И. Подберезкин, д-р истор. наук, профессор кафедры всемирной и отечественной истории, директор Центра военно-политических исследований ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

Цель исследования: осуществить концептуальный анализ современного состояния подготовки (в первую очередь довузовской и также последующей) к профессиональной деятельности как важнейшего компонента образовательно-воспитательной сферы с полномасштабным выявлением всех факторов, повышающих безошибочность и эффективность образовательного и профессионального самоопределения молодёжи и на базе полученных результатов разработать предложения по совершенствованию законодательной деятельности развития системы профессиональной ориентации молодёжи в едином образовательном пространстве.

Ключевые результаты исследования. В результате детального анализа исследований применительно к проблематике разработки предложений по совершенствованию законодательной деятельности по развитию системы профессиональной ориентации молодёжи в едином образовательном пространстве России показано, что большая часть предложенных исследователями результатов исходит из устаревших концептуальных положений (выявлено, что последние разработки диссертационного характера имеют, как минимум, десятилетнюю историю обращения к этим вопросам) относительно не только профориентации, но и всей образовательно-воспитательной сферы (ОВС), при этом все разработки ведутся в рамках идеологии четвёртого технологического уклада (в лучшем случае) и как следствие это требует:

- радикально пересмотреть весь концептуальный аппарат современной теории системы профориентации (первый фактор);
- исследования должны затрагивать функциональные (в первую очередь фундаментального характера) особенности текущего момента (второй фактор);
- формирование непрерывного образования требует создания качественно новой системы профориентации (третий фактор).

Предложена иерархическая формализация профессиональной ориентации относительно определённой личности, рассматривающая особенности функционирования данной системы, которая связана с её прогностическим характером (при этом доказано, что прогностичность проявляется, прежде всего, в том, что в настоящее время необходимо учитывать не только текущее состояние инфраструктуры, в которой живёт и действует личность, но и будущую перспективу) и предложена в такой постановке цель функционирования системы профориентации, представленная в виде функции, которая рассматривает общую цель профориентации относительно определённой личности в зависимости от текущей цели профориентации относительно данной личности, краткосрочной цели профориентации относительно этой же личности и среднесрочной цели профориентации относительно неё же с учётом процессов профессионализации, социализации, репрофессионализации и ресоциализации.

Доказано, что на текущий момент применительно к глобальным мировым тенденциям развития профориентации необходимо акцентировать внимание на вопросах «акмеологиза-

ции», которая связана с созданием и вовлечением в системные преобразования самоидентификационной направленности (конкретной личностью), исходя из максимизации усилий на построение цивилизации знания и риска и что системно-комплексная индивидуальность, формирующаяся в событийном мире в контексте реализации профориентационной функции, с одной стороны, условие создания акмеологической среды, а с другой, одновременно (это необходимо учитывать особо), её продукт, а акмеологическая функция, как правило, реализуется стихийно и ощущается как потребность не в должной мере, причём, только отдельными личностями.

Предложено семь имеющих самостоятельное значение, формализационно представленных (все предложенные формализации имеют форму векторных моделей) видов профессиональной ориентации (профориентационной деятельности), которые исходят из изменяющихся функций данного типа деятельности конкретной личности и показано, что на текущий момент можно говорить о том, что компетентностный подход трансформируется в формализационно-целевой и эта трансформация во многом связана с процессами «информационного взрыва» «научной революции», что в конечном итоге привело к следующему факту: профессионализация – фундамент новых образовательно-воспитательных технологий.

Обосновано, что современное развитие высокотехнологичных производств, становление шестого технологического уклада радикально меняет весь рынок труда, неизбежно трансформирует основы структуры и качества рабочей силы, при этом возрастают требования к уровню креативной и эвристической составляющей специалистов организаций, проводящих проектные работы (становление проектной экономики) или участвующих в этом процессе. При этом принцип темпоральности в вопросах востребованности выбранной профессии обостряет проблематику региональных различий связанных с неравномерностью экономических возможностей и географических особенностей территории, что позволяет России строить новую цивилизацию – цивилизацию знания и риска на качественно ином, чем западные страны, воззренологическом фундаменте. Этот факт совершенно не учитывается современными реформаторами образования.

Установлено, что образовательное учреждение формирует у обучающегося набор собственных компетенций, при этом (этот факт для системы профориентации является главным, но он не рассматривается создателями технологий для данной системы в необходимой мере) человек и его индивидуальный выбор остаются в стороне, что в свою очередь требует пересмотра имеющихся подходов. В связи с этим предложено использовать базу данных свойств человека, которая позволяет при проведении анализа учесть процессы первоначального освоения собственного интеллектуального потенциала (рассмотреть человеческий капитал относительно самого себя) и определить необходимость изменения данных свойств для повышения качества профессиональной деятельности.

Обосновано, что «информационная революция» требует переосмысления базовых положений (применительно к решению поставленных задач) теории документационного анализа и, прежде всего, с позиций свойств документационных потоков.

Предложена базирующаяся на концепции формализационно-целевого подхода качественно новая последовательность профессиональной ориентации молодёжи, которая предусматривает следующие самостоятельные этапы: провести выявление траекторий развития личностного потенциала на базе ретроспективного анализа, разработать альтернативные траектории профессионального развития личности с учётом возможных изменений в структуре экономики на различные периоды времени, определить внутренние потребности в приоритетах типовых деятельностных процессах, на базе сопоставительного анализа выбрать единственную траекторию профессионального развития, производить анализ получаемых результатов от формирования профессиональной деятельности и сделать содержательные выводы, осуществлять разработку (при необходимости) корректирующих действий и претворять их в жизнь, определять акмеологическую оценку развития личности и возможности усиления взаимоотдачи при взаимодействии «общество-личность».

Анализ правоприменительной практики и выработка рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере оказания психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации

Руководитель исследования: *С. В. Янкевич, канд. юрид. наук, директор Центра образовательного права Института образования ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: выработка рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы и внедрению наиболее эффективных моделей оказания помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, в развитии и социальной адаптации.

Ключевые результаты исследования. В ходе анализа федеральных и региональных законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, были выявлены существенные противоречия.

Кроме этого, при исследовании регионального законодательства было выявлено, что существуют субъекты Российской Федерации, в которых до сих пор не функционируют центры психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи (ППМС центры): Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В целом на региональном уровне наблюдается недостаточность нормативного правового регулирования оказания ППМС помощи. В ряде регионов отсутствуют нормативные правовые акты в данной области, хотя центры ППМС помощи или центры, выполняющие функции, сходные с функциями центров ППМС помощи, существуют (Республика Башкортостан, Республика Бурятия).

Анализ правоприменительной практики показал, что только небольшое количество субъектов Российской Федерации провело работу по дополнению положений федерального законодательства в сфере оказания психолого-педагогической и социальной помощи.

Большинство законодательных и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации воспроизводят положения федерального законодательства.

Тем не менее, возможно выделить некоторые несоответствия законодательных и нормативных правовых актов актам федерального законодательства (Санкт-Петербург, Камчатский край, Республика Татарстан).

В некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан и Самарская область) возраст получения психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи детьми ограничен: её можно получить лишь с 3 до 18 лет. Основания для лишения такой помощи детей в возрасте от 0 до 3 лет у регионального законодателя отсутствуют.

В большинстве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не зафиксировано право педагогических работников на получение психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи в виде консультации.

В целом субъекты Российской Федерации не в полной мере учитывают положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», особенно в части формирования перечня видов психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, которую могут получить обучающиеся, родители (законные представители) и педагогические работники.

В результате проведения экспертно-аналитического исследования выработаны рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы федерального и регионального уровней с обоснованием необходимости их использования. Рекомендации основаны на анализе противоречий правового регулирования психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся в законодательных и нормативных правовых актах федерального и регионального уровней, правоприменительной практики на федеральном и региональном уровнях, анализе организационных, технологических и финансовых моделей оказания помощи. Представлено описание наиболее эффективной модели оказания психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся.

В частности предложено проработать вопрос по формированию стратегии оказания психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи несовершеннолетним обучающимся, признанным в случаях и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством, подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовному делу либо являющимся потерпевшими или свидетелями преступления.

С целью обеспечения более широкого охвата детей психолого-педагогической, медицинской и социальной помощью предлагается:

- предоставить детям право самостоятельно обращаться с заявлением о получении психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи по достижению возраста 14 лет;

- расширить перечень лиц, имеющих право на получение психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, включив в него детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов.

Реализация данных рекомендаций возможна путём внесения изменений в статью 42 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Также в исследовании даны рекомендации по организации оказания психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, в том числе, по совершенствованию механизмов финансового обеспечения и межведомственного взаимодействия.

**Анализ правоприменительной практики в ходе реализации
различными уровнями власти полномочий по управлению
региональными и муниципальными системами образования.
Выработка предложений по оптимизации распределения
властных полномочий**

Руководитель исследования: *С. В. Янкевич, канд. юрид. наук, директор Центра образовательного права Института образования ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ распределения полномочий по управлению региональными и муниципальными системами образования между различными уровнями власти, моделирование оптимального распределения полномочий и выработка предложений по обеспечению формирования предложенной модели.

Ключевые результаты исследования. В рамках экспертно-аналитического исследования (далее – ЭАИ) были выявлены федеральные полномочия в области образования, содержащиеся в законе об образовании и других федеральных нормативных правовых актах. Региональные полномочия в области образования были сформулированы на основании анализа федерального законодательства и исследования законодательства следующих субъектов Российской Федерации: Республика Татарстан, Краснодарский край, Красноярский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Иркутская область, Нижегородская область, Ярославская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург. Муниципальные полномочия были выявлены на основании анализа федерального законодательства, законодательства указанных субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов муниципальных образований указанных субъектов Российской Федерации.

Выявленные полномочия были представлены в форме перечней:

- полномочий, практически (реально) реализуемых различными уровнями органов власти в соответствии с принятыми федеральными и региональными законодательными и иными нормативными правовыми актами;
- полномочий, практически (реально) реализуемых различными уровнями органов власти, но не соответствующих принятым федеральным и региональным законодательным и иным нормативным правовым актам;
- полномочий, практически (реально) реализуемых различными уровнями органов власти, но закреплённых за другими уровнями власти.

Источники полномочий указаны в виде перечней нормативных правовых актов соответствующих публично-правовых образований.

В целях классификации полномочий по управлению региональными и муниципальными системами образования были проанализированы положения закона об образовании, касающиеся установления полномочий федеральных органов государственной власти (ст. 6), полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 7), полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 8), полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (ст. 9), а также положения иных статей закона об образовании, в которых закреплены полномочия публично-правовых образований в сфере образования.

Также были проанализированы положения следующих федеральных законов: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон

от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».

Классификация полномочий по управлению региональными и муниципальными системами образования проведена по следующим основаниям:

- по властным полномочиям – полномочиям, которые дают публично-правовым образованиям реальную возможность управления системами образования, то есть содержат наряду с ответственностью права;

- по обеспечению расходных обязательств – полномочия, сформулированные исключительно с целью финансового обеспечения исполнения расходных обязательств из бюджетной системы Российской Федерации;

- по уровням публично-правовых образований: федеральные, региональные, муниципальные полномочия;

- по уровням и видам образования: полномочия по предоставлению дошкольного образования, полномочия по предоставлению общего образования, полномочия по предоставлению высшего образования, полномочия по предоставлению дополнительного образования;

- полномочия по организации образования для обучающихся со специальными образовательными потребностями: для детей с ограниченными возможностями здоровья, детей, нуждающихся в длительном лечении, и детей-инвалидов; лиц, обучающихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы; обучающихся, проявивших выдающиеся способности; детей-сирот.

В ходе работы над аналитическим отчётом был проведён анализ опросов участников образовательных отношений, который выполнялся в двух формах.

Первая форма – это анализ ответов респондентов, полученных в ходе исследований «Мониторинг экономики образования» (МЭО), которые проводятся с 2002 года НИУ ВШЭ по поручению Министерства образования и науки Российской Федерации. Предметом исследования в рамках МЭО являются экономика образования и рынок образовательных услуг. Каждый из опросов МЭО, используемых в данном отчёте, включал около 1000 респондентов.

Вторая форма представляет собой социологический опрос, проведённый в рамках исследования правоприменительной практики по вопросам распределения полномочий в сфере образования. Данный опрос проведён на основании обоснованной выборки субъектов Российской Федерации. В выборку вошли: Республика Татарстан, Краснодарский край, Красноярский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Иркутская область, Нижегородская область, Ярославская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург. Число респондентов, ответивших на вопросы анкеты, составило 375 человек.

В результате экспертно-аналитического исследования были выработаны рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы федерального и регионального уровней в сфере управления федеральной, региональными и муниципальными системами образования. Рекомендации основаны на классификации полномочий публично-правовых образований по управлению системой образования, анализе правоприменительной практики и порядке реального распределения полномочий по управлению региональными и муниципальными системами образования по уровням образования.

С учётом полученных результатов была предложена оптимальная модель управления региональными и муниципальными системами образования.

Анализ законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и правоприменительной практики показал, что на текущий момент полномочия в целом распределены между разными уровнями власти и соответствуют условиям финансирования системы образования.

Однако не выявлено полномочий, которые могут существенно повлиять на управление региональными и муниципальными системами образования, а не отдельными

организациями, и обеспечить учёт и развитие национально-культурных особенностей субъектов Российской Федерации и более широкое участие населения в управлении образовательными сетями.

Решения, связанные со сменой учредителей образовательных организаций, не смогут в полной мере решить эти проблемы и повлекут за собой существенные расходы бюджетной системы, связанные с переоформлением юридической документации.

Представляется, что наиболее оптимальная модель управления региональными и муниципальными системами образования должна быть построена на основании решений о координации и согласовании совместной деятельности разных уровней публичной власти.

Анализ зарубежного опыта построения систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования: законодательные аспекты, возможности адаптации в России

Руководитель исследования: *А. Д. Чудновский, д-р экон. наук, профессор, директор Института управления персоналом, социальных и бизнес-коммуникаций, заведующий кафедрой управления в международном бизнесе и индустрии туризма ФГБОУ ВО «Государственный университет управления».*

Цель исследования: анализ и выявление возможностей адаптации в России зарубежного опыта построения систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования, адекватного современным глобальным изменениям общества.

Ключевые результаты исследования. Проведён обзор источников в области систем общего, среднего и высшего образования, который осуществлялся по следующим странам: США, Канада, Великобритания, страны ЕС, Южная Корея, КНР, Австралия, Япония. Проведённый обзор в целом даёт достаточно полную картину основных общемировых тенденций развития систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования. В то же время каждая из рассмотренных стран обладает своим уникальным опытом и национальными особенностями функционирования систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования. В обзорах акцентируется внимание на успехах и проблемах этих стран, которые представляются наиболее актуальными с точки зрения приоритетов трансформации российской системы образования.

Рассмотрены основные предпосылки, принципы и приоритеты политики обучения, а также проблемы, затрудняющие функционирование систем обеспечения качества образования. К числу этих проблем, прежде всего, относятся: нехватка финансовых ресурсов, информации для обеспечения качества образования, несовершенство существующих национальных квалификационных систем. Сложность решения данных проблем обусловлена необходимостью активного и эффективного взаимодействия и координации усилий различных субъектов образовательной политики институционального, национального, наднационального (регионального) и транснационального (мирового) уровня.

Проведён анализ зарубежного опыта построения систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования в области существующего законодательства и определения возможностей адаптации данного опыта в процессы жизнедеятельности в России, который показал:

- несовместимость содержания (методологического наполнения, философского осмысления и т. д.) и диктуемых требований нормативных правовых документов, регламентирующих проведение ЕГЭ и аналогичных процедур в других странах, и, прежде всего, США и Европы;

- значительное отличие процедур и организационных мероприятий по выявлению качества образования в России и других странах, прежде всего, с позиций уровня централизованности, обязательности, вариативности, общественного восприятия и важности;

- необходимость разработки концептуальных положений новых нормативных правовых актов, исходя из изменившихся условий в социальном развитии современного общества.

Предложена новая идеология осуществления научно-исследовательской деятельности. Согласно предлагаемой идеологии осуществления научно-исследовательской деятельности каждой образовательной организации поручается осуществлять проектную деятельность по разработке ряда прорывных технологий:

- технические прорывные технологии (фундамент построения нового технологического уклада – база промышленной революции);

- социальные прорывные технологии (фундамент построения новой цивилизации – база общественных преобразований тектонического характера);
- экономико-финансовые прорывные технологии (фундамент построения новой экономики – база преобразований во всех сферах жизни человека);
- образовательные технологии (фундамент построения качественно других эдукологических процессов, обеспечивающих формирование нового общества).

Предложена инфраструктура по созданию законодательного обеспечения построения систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования:

- *совет по сотрудничеству в области образования*, в частности, должен осуществлять анализ организации систем управления и оценки качества образования, регламентировать выбор критериев, количественных и качественных показателей для внешнего и внутреннего аудита;

- *конференция министров образования* – осуществление анализа организации систем управления и оценки качества образования, выборе критериев, количественных и качественных показателей для внешнего и внутреннего аудита;

- *совещание председателей парламентских комитетов по вопросам образования, науки и культуры*. В этом случае необходимо обратить внимание на обобщение и систематизацию зарубежного опыта взаимодействия государственных институтов и общественных организаций по управлению качеством образования;

- *постоянная Комиссия по вопросам образования, науки, культуры и информации Межпарламентской ассамблеи*;

- *рабочие совещания секретарей национальных комиссий по делам ЮНЕСКО*. В этом случае целесообразно сосредоточить внимание на вопросах создания принципиально новых теоретических подходов к управлению качеством образования и поиска других основ построения систем обеспечения качества общего, среднего и высшего образования;

- *центр образовательной статистики стран СНГ*. К сожалению, современные подходы к анализу зарубежного опыта (прежде всего, США, ЕС, КНР, Южной Кореи и Австралии) по контролю качества общего, среднего и высшего образования не позволяют получать содержательные выводы и делать серьёзные обобщения;

- *Международный центр сравнительных исследований систем образования в разных странах*: Международная ассоциация по оценке учебных достижений IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). При этом одним из главных моментов в проводимых исследованиях является поиск новых подходов к развитию системы образования и оценке качества образования в изменяющихся условиях.

Предложены концептуальные положения по нормативным правовым актам (существующим и предлагаемым), обеспечивающим адаптацию зарубежного опыта построения систем обеспечения качества и повышение качества общего, среднего и высшего образования в России:

1. Закон об образовании. Фиксация трёх комплексно взаимоувязанных систем оценки качества образования:

- текущая система оценки и обеспечения качества образования;
- расширяющая система оценки и обеспечения качества образования;
- обновляющая система оценки и обеспечения качества образования.

Это позволит на принципиально другом уровне учитывать то, что Россия обладает уникальными возможностями по формированию качественно новых представлений о фундаментальных тенденциях строительства перспективной образовательно-воспитательной сферы.

2. Закон о научно-исследовательской деятельности (НИД) в образовательном учреждении. Формирование проектных лабораторий в образовательном учреждении под конкретный этап (несколько этапов) разработки отдельной прорывной технологии.

Формирование межпроектных исследовательских лабораторий образовательного учреждения, ответственных за НИД по определённому направлению создания набора прорывных технологий.

Создание или участие в деятельности исследовательского центра, формирующего взаимодействие между разноплановыми лабораториями (как минимум занимающихся техническими, социальными, экономико-финансовыми и образовательными прорывными технологиями с учётом разработок другого характера – с меньшим уровнем новизны).

Создание или участие конкретного образовательного учреждения в работе бизнес-инкубатора (БИ) нового поколения (БИ исследовательско-внедренческого типа), который позволяет осуществлять освоение наработок малых временных творческих коллективов, проектных лабораторий, межпроектных лабораторий и заказы сторонних участников в части освоения прорывных технологий различного характера с частичным их материальным обеспечением.

Участие конкретного образовательного учреждения в работе иннопарка, позволяющего осуществлять широкое ознакомление с реализованными и в ещё большей степени будущими разработками малых временных творческих коллективов, проектных лабораторий, межпроектных лабораторий и знакомить с заказами сторонних участников в части освоения прорывных технологий различного характера.

Участие в формировании и деятельности территорий с высоким научным потенциалом с функциями центра(ов) коллективного пользования и создающих особый микроклимат в отношении освоения и широкого использования в развитии экономико-социального потенциала страны прорывных технологий, создаваемых в образовательных учреждениях.

Участие в деятельности свободной экономической зоны на предмет коммерческого продвижения результатов проектов по созданию качественно новой продукции при разработке образовательным учреждением прорывных технологий.

Участие в деятельности зоны научно-опережающего развития (особая зона с развитием на базе государственно-частного партнёрства нескольких системно увязанных прорывных технологий).

3. Закон о научных коммуникациях в образовании. Создание дистанционных временных творческих коллективов на федеральном уровне, создающих общие представления о состоянии развития конкретных прорывных технологий и уровне участия в их создании отечественных специалистов и организаций, которые имеют потенциал по созданию базовых идей и решений (технических, организационных, мотивирующих и т. д.), а также материально-техническое обеспечение их развития, в том числе в образовательном (ых) учреждении (ях) с учётом участия в научных коммуникациях (в том числе, исходя из сохранения государственной тайны).

Создание дистанционных временных творческих коллективов на международном уровне, создающих общие представления о специалистах и уровне проводимых разработок по созданию базовых идей и решений, представляемых в открытой печати (технических, организационных, социально ориентированных и т. д.) по развитию прорывных технологий, представляющих интерес для отечественных образовательных учреждений.

Создание малого временного творческого коллектива (МВТвК) на базе конкретного образовательного учреждения, формирующего базовые проектные решения (технические, организационные, мотивирующие и т. д.) и воплощающие их в документы по развитию прорывных технологий различного уровня и статуса.

Создание больших временных творческих коллективов (БВТвК), формирующих представления о том, в каком состоянии находятся базовые идеи и решения (технические, организационные, мотивирующие и т. д.) по развитию прорывных технологий в мире, стране, регионе и, в том числе, образовательном(ых) учреждении(ях) с учётом участия в научных коммуникациях (в том числе, исходя из сохранения гостайны).

4. Федеральный государственный образовательный стандарт: требования к созданию инновационной инфраструктуры образовательного учреждения России, которая, как минимум, соответствует по своей типологии переходу от организационных форм создания прорывных технологий, соответствующих четвёртому технологическому укладу, к организационным формам, реализующим потенциал пятого технологического уклада.

Правовое регулирование культурной деятельности: текущее состояние, зарубежный опыт, направления совершенствования

Руководитель исследования: *А. Я. Рубинштейн, д-р филос. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом общей теории искусства ФГБНИУ «Государственный институт искусствознания».*

Цель исследования: анализ правового регулирования культурной деятельности и выработка предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. Статус ключевого элемента общественной системы придают культуре две её характеристики. Во-первых, она аккумулирует многовековой опыт народа: подавляющее большинство ценностей, которыми живёт страна, созданы в прошлом, подчас далёком, и они во многом определяют её дальнейшее развитие. Во-вторых, именно культура формирует самого человека, создаёт внутреннюю мотивацию его поступков и тем самым направляет нынешние и будущие изменения в стране, содействует становлению открытого и правового общества, гражданскому согласию.

Сама культура обладает тремя уникальными ресурсами – творческим потенциалом её создателей, накопленным веками и развиваемым из поколения в поколение; культурным наследием, являющимся результатом многовекового труда творцов; культурными традициями, материализованными в интересе населения к ценностям культуры. Невозможность рыночной самоокупаемости большинства организаций культуры и отсутствие сиюминутных результатов обязывают общество относиться к культуре с особой рачительностью, оберегая накопленный культурный потенциал как одну из наивысших ценностей страны, обеспечивая культурную деятельность необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Профессиональное сообщество и специалисты отмечают некоторые тревожные тенденции в законодательных инициативах последнего десятилетия: общее стремление к унификации; попытки нормирования результатов деятельности организаций сферы искусств без учёта разницы между возможными формами творческого и в целом культурного продукта, игнорирование права на эксперимент и даже творческую неудачу; проведение правовых аналогий между творческой и предпринимательской деятельностью; отсутствие социальных гарантий творческим работникам, не связанным трудовыми отношениями, фрилансерам, создающим творческий продукт от случая к случаю. При возникновении коллизий между нормами различных законов в правоприменении не всегда главенствует принцип, когда специальная норма имеет приоритет над общей.

В настоящий момент многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре в силу следующих причин:

- значительный нормативный массив был принят до введения в действие основополагающих законодательных актов, в результате чего отдельные положения вошли в противоречие с Конституцией Российской Федерации, кодексами и иными законами;
- некоторые нормы морально устарели, не отражают актуальных реалий, не отвечают современным нуждам, не регулируют вновь возникшие отношения;
- в результате анализа правоприменительной практики были выявлены дефекты и пробелы как в специальном, так и в общем законодательстве;
- взятые Россией за последние годы международные обязательства должны найти отражение во внутреннем законодательстве.

Основные направления, по которым должна идти корректировка законодательства о культуре, следующие:

- определение статуса творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и его положение как члена общества с точки зрения социального, трудового,

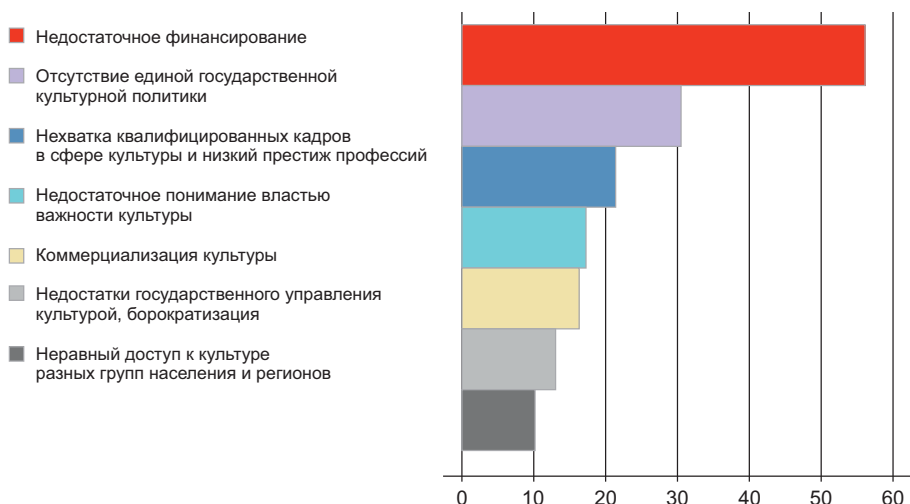


Рис. 1. Рейтинг основных проблем в сфере культуры

Источник: составлено авторами на основе контент-анализа открытых высказываний экспертов

пенсионного, налогового законодательства, введение системы льгот и преимуществ в целях создания условий для реализации конституционной свободы творчества. Предполагается разработка так называемых «точечных» изменений в целый ряд законодательных и иных нормативных актов. Другим полюсом внимания законодателя должен стать вопрос об ответственности художника перед обществом за результаты его творческого труда;

- создание условий для развития меценатства и иных форм благотворительной деятельности. В настоящий момент этот элемент гражданского общества практически исчез, поэтому необходимо законодательное закрепление системы стимулов для лиц, готовых участвовать в мероприятиях по сохранению, поддержке и развитию отечественной культуры, причём основной акцент может быть перенесён из налоговой сферы в иные области;

- развитие рынка культурных благ, предполагающее введение новых организационно-правовых форм для организаций культуры (в том числе, в целях оптимизации бюджетной сферы), уточнения роли государства, в том числе, с точки зрения проведения государственной политики в сфере культуры, не ограничиваясь оказанием государственной поддержки, возможности введения государственного заказа, обеспечивающего нужды развития общества, сохранения культурных традиций, культурного многообразия;

- защита прав потребителей культурных благ, установление своеобразных «стандартов» при оказании услуг в сфере культуры, обеспечение их интересов с точки зрения защиты нравственности;

- обеспечение равного доступа к информации и культурным ценностям независимо от возраста, состояния здоровья, материального благополучия, места пребывания и жительства. Предполагается, что основным путём реализации этой цели должны стать новые технологии, однако их распространение не должно ущемлять интересов авторов и иных лиц, участвующих в создании и интерпретации культурных ценностей;

- совершенствование организационно-правовых форм субъектов культурной деятельности, в первую очередь государственных учреждений культуры, среди которых особенно внимания требуют музеи-усадьбы и музеи-заповедники;

- гармонизация земельного и градостроительного законодательства и норм об охране памятников истории и культуры.

Кроме заполнения явных пробелов, корректировки регулирования в болевых точках, возмещения понесённых потерь, совершенствование специального законодательства может и должно осуществляться в инициативном и креативном порядке, играть на опережение.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов. Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Руководитель исследования: *Л. В. Андриченко, д-р юрид. наук, профессор, заведующий Центром публично-правовых исследований ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: на основе анализа современного законодательного регулирования в области отношений, связанных с защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, разработать предложения по формированию эффективной модели правового регулирования на базе хозяйственного освоения потенциала Арктической зоны и Дальнего Востока Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Формирование единой системы нормативного правового регулирования в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации во многом упирается в необходимость совершенствования базового Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Действующая редакция данного федерального закона, принятая практически около 20 лет назад, во многом устарела, утратила свой первоначальный регуляторный потенциал и не отвечает современным потребностям обеспечения защиты прав коренных малочисленных народов, соответствующим международным стандартам. Федеральный закон претерпел многочисленные изменения, в основном, связанные с изъятием значительной части правовых норм, что привело к утрате его изначальной концепции и снизило эффективность законодательного регулирования. Кроме того, он не в полной мере обеспечивает реализацию направлений социально-экономического развития малочисленных народов, обозначенных в документах стратегического планирования, в том числе в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

На основании изложенного предлагается разработать и принять новую редакцию Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», основанную на концептуально новых позициях. Данный закон должен стать системообразующим для всего блока законодательства о коренных малочисленных народах Российской Федерации и определять направления развития всех иных законодательных актов, действующих в данной сфере. В рамках экспертно-аналитического исследования разработан детальный план-проспект новой редакции данного федерального закона.

В рамках исследования изучен опыт правового регулирования вопросов защиты прав коренных народов в таких странах как Соединённые Штаты Америки, Австралия, Канада, Финляндия, Дания и Швеция; отражены имеющие место разнообразные практики защиты прав коренных народов, обусловленные спецификой исторического опыта, направленностью развития и тенденциями построения системы законодательства, сложившимися особенностями развития самих коренных народов.

Обоснована необходимость совершенствования Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», так как существующее разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области защиты прав коренных малочисленных народов не способствует эффективной защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных этнических общностей. Анализ Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» свидетельствует о внутренней противоречивости, неполноте и нечёткости положений, закрепляющих полномочия органов публичной власти каждого территориального уровня, в силу чего вызывает неопределённость правовая природа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Ряд полномочий, по сути, являются частными случаями уже установленных общих полномочий органов государственной власти или местного самоуправления и их закрепление не создаёт нового правового регулирования. Кроме того, показана необходимость внесения коррективов в другие федеральные законы в данной сфере.

Предложена модель правового регулирования идентификации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. При её формировании была учтена базовая тенденция в регулировании правового положения лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, в основе которой – дифференциация предоставляемого объёма прав и свобод в зависимости от факта проживания в местах традиционного проживания, ведения традиционного образа жизни, осуществления традиционной хозяйственной деятельности. В настоящее время в законодательстве уже применяется подход, когда наибольший объём льгот предоставляется лицам, проживающим в местах традиционного проживания, ведущим традиционный образ жизни и осуществляющим традиционную хозяйственную деятельность.

В настоящее время отсутствуют специальные международно-правовые механизмы признания объектов культурного наследия, например, являющихся традиционными знаниями и традиционными формами культурного самовыражения коренных народов. Соответствующие механизмы признания интеллектуальной собственности коренных малочисленных народов на объекты культурного наследия отсутствуют и в законодательстве Российской Федерации. Такой подход лишает коренные малочисленные народы возможности эффективной защиты от незаконного присвоения и использования данных объектов, приводя к «вымыванию» этнокультурного компонента и унификации традиционной культуры.

В отношении вопросов привлечения трудовых ресурсов из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для хозяйственного освоения Арктической зоны Российской Федерации значимым представляется внедрение принципа адресного подхода к вопросам занятости. Решение проблемы занятости коренных малочисленных народов требует реализации комплекса мер, перечень и содержание которых определены в рамках экспертно-аналитического исследования.

Существующая институциональная основа обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов подвергается критике в силу следующих причин: не удалось выстроить единую слаженную систему органов публичной власти различных территориальных уровней, осуществляющих обеспечение и защиту прав коренных малочисленных народов; региональный институт уполномоченных по правам коренных малочисленных народов на сегодняшний день функционирует в единичных случаях; специальные органы, создаваемые на региональном и муниципальном уровнях в целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов, обладают незначительным объёмом задач и функций и в рамках своей компетенции не могут оказывать существенного влияния на принимаемые органами публичной власти решения и др.

В исследовании приводятся варианты дальнейшего развития институциональной основы обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Проведён анализ правового регулирования такой формы самоорганизации коренных малочисленных народов, как территориальное общественное самоуправление. В настоящее время отсутствует чёткая регламентация организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица. В Гражданском кодексе Российской Федерации оно отнесено к общественным организациям. Однако эта форма не отражает всей специфики территориального общественного самоуправления и не может применяться на практике.

Обосновывается необходимость изменения Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в части регулирования статуса общин коренных малочисленных народов. Так как по своей правовой природе община малочисленных народов является формой, содержащей элементы коммерческих и некоммерческих организаций, такое «серединное» неустойчивое положение не позволяет общинам использовать в полной мере правовые механизмы ни того, ни другого вида юридического лица.

Также нуждается в совершенствовании механизм государственной и муниципальной поддержки объединений коренных малочисленных народов, в том числе общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Кроме того, следует внести все виды традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

Федеральное законодательство недостаточно гарантирует обеспечение самоуправления и самоорганизации общин малочисленных народов, реализацию права данных народов на предварительное осознанное и информированное согласие; не развиты нормы о правах общин, как главных форм самоуправления и самоорганизации. Предлагается внести дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» с целью расширения влияния коренных малочисленных народов на принятие органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих их права и интересы.

Ключевым механизмом обеспечения эффективного социально-экономического развития хозяйствования коренных народов является Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В то же время, План мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции содержит только перечень мероприятий, без указания объёмов и источников финансирования, а также целевых индикаторов, позволяющих контролировать эффективность реализации мероприятий.

Несмотря на тенденцию нарастания законодательного регулирования отношений, связанных с обеспечением и защитой прав малочисленных народов в сфере традиционного природопользования, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, лица, относящиеся к малочисленным народам, и их объединения сталкиваются с серьёзными трудностями при осуществлении своих прав на пользование природными объектами (природными ресурсами). При этом в последние годы всё отчётливее проявляется тенденция дегуманизации правового регулирования отношений, связанных с обеспечением и защитой прав малочисленных народов в сфере традиционного природопользования.

В целях устранения правовой неопределённости в вопросе о том, что подразумевается в отраслевых природоресурсных законах под терминами «для личного потребления» (Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), «для собственных нужд» (Лесной кодекс Российской Федерации), «основа существования» (федеральные законы «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»), «приоритетное пользование» (Федеральный закон «О животном мире») и т. п., необходимо либо определить юридически значимые характеристики этих терминов, либо отказаться от их использования в тексте законо-

дательных актов. В противном случае объём предоставленных коренным народам прав на пользование природными ресурсами будет оставаться неопределённым.

Требуется более чёткая регламентация порядка реализации права коренных народов на приоритетное пользование объектами животного мира, совершенствование административных процедур, опосредующих процесс получения коренными народами соответствующей разрешительной и иной документации, необходимой для осуществления традиционных охоты и рыболовства, создание на муниципальном и региональном уровнях организационных структур (центров поддержки), которые на безвозмездной основе будут оперативно помогать лицам, относящимся к малочисленным народам, в оформлении всей необходимой разрешительной и иной документации и др.

Один из ключевых проблемных вопросов на пути к устойчивому развитию коренных народов является вопрос об обеспечении баланса их интересов и интересов крупных промышленных компаний, осуществляющих свою деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. В этой связи назрела необходимость внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах».

В Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» необходимо определить порядок образования территорий традиционного природопользования и управления ими, а также порядок природопользования в границах территорий традиционного природопользования, в том числе, правовой режим приоритетного пользования малочисленными народами природными ресурсами на таких территориях.

Особое значение для решения задачи повышения эффективности правового регулирования традиционного природопользования имеет развитие законодательных установлений, закрепляющих необходимость учёта интересов малочисленных народов в процессе принятия решений о реализации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности планируемой иной хозяйственной деятельности. Представляется, что подобные нормы необходимо закрепить в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Более детальной регламентации на федеральном уровне требуют также вопросы государственной поддержки осуществления малочисленными народами традиционных видов хозяйственной деятельности, в том числе, связанных с осуществлением природопользования в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности – оленеводства, охоты, рыболовства и др., в частности, в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Обзор и подходы к совершенствованию законодательного регулирования сноса и реконструкции морально и физически устаревшего жилищного фонда в Российской Федерации

Руководитель исследования: *С. М. Плаксин, канд. экон. наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: комплексная оценка современного состояния жилищного фонда Российской Федерации и обоснование концептуальных подходов к совершенствованию законодательного регулирования сноса и реконструкции морально и физически устаревшего жилищного фонда в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. На текущий момент в отдельных субъектах Российской Федерации уже началась активная деятельность по планированию и реализации программ обновления жилищного фонда. В частности, в Москве была утверждена и начала реализовываться Программа реновации жилищного фонда в городе Москве. Законодательной основой реализации указанной программы являются Федеральный закон от 01.07.2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве» и Закон города Москвы от 17.05.2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве».

Для полномасштабного запуска подобных программ в других субъектах Российской Федерации необходимо на законодательном уровне закрепить комплексных программных решений по обновлению морально и физически устаревшего жилищного фонда, которые будут предусматривать как организационные и правовые механизмы, так и широкий спектр источников и механизмов финансирования программ обновления жилищного фонда. Также следует провести предварительную оценку состояния жилищного фонда субъектов Российской Федерации и потребностей в его обновлении. Вышеперечисленные вопросы рассматриваются в рамках данного экспертно-аналитического исследования.

Обобщая результаты анализа существующих механизмов обновления жилищного фонда, а также проблемы правового регулирования применения обозначенных механизмов необходимо выделить следующие общие проблемы государственного регулирования обновления национального жилищного фонда:

- отсутствие единой государственной политики обновления жилищного фонда, в рамках которой закреплялись бы единые принципы, условия и ограничения обновления жилищного фонда;
- отсутствие единого механизма обновления жилищного фонда, позволяющего комплексно урегулировать все вопросы реализации программы реновации на конкретной территории, в том числе, если на такой территории одновременно находятся дома, признанные аварийными и подлежащими сносу, дома, признанные аварийными и подлежащими реконструкции, дома, в отношении которых должен быть проведён капитальный ремонт, иные дома и нежилые объекты;
- несогласованная реализация программ строительства нового жилья и реновации старого. Массовое строительство нового жилья в рамках договоров освоения территорий (в крупных и крупнейших агломерациях) полностью удовлетворяет весь

платёжеспособный спрос на рынке жилья и делает экономически нецелесообразным реновацию застроенных территорий для частных инвесторов.

С учётом обозначенных выше особенностей и недостатков существующих механизмов обновления жилищного фонда в рамках проведённого исследования предложено следующее программное решение по сносу и реконструкции морально и физически устаревшего жилищного фонда (далее также – модель обновления жилищного фонда в Российской Федерации, модель реновации жилищного фонда в Российской Федерации).

Реновация жилищного фонда должна рассматриваться как самостоятельный инструмент градостроительной политики, имеющий уникальные цели и собственный объект управления.

В соответствии с предлагаемым подходом основная цель реновации – комплексное решение градостроительных проблем, обеспечивающее повышение качества жизни населения реновируемого объекта. Объектом управления в рамках реновации является определённая территория – «квартал», а не отдельный многоквартирный дом.

Такое определение позволяет отграничить реновацию от программы ликвидации аварийного жилья, объектом которой является жильё, непригодное для жизни, а целью – защита жизни и здоровья граждан, проживающих в таком жильё.

При этом в рамках реновации должны решаться проблемы ликвидации ветхого и аварийного жилого фонда, равно как и наличие такого жилого фонда является одним из оснований для реновации квартала, однако данные программы следует рассматривать независимо друг от друга.

Комплексный характер реновации проявляется в том, что при её проведении должны решаться проблемы обновления городской среды на нескольких уровнях:

- градостроительные проблемы размещения квартала по отношению ко всему городу в целом, например, влияния квартала на связанность города (уровень города в целом);

- качество и размеры общественных пространств и обеспеченность социальной инфраструктурой – учреждения образования, здравоохранения, культуры, социальной поддержки (уровень района);

- качество планировки района, включая взаимное размещение зданий различной функциональной принадлежности, маршрутов общественного транспорта и т. п. (уровень квартала);

- состояние сетей коммунальной инфраструктуры – водоснабжение и водоотведение, электросети, отопление (уровень общегородских коммунальных сетей);

- уровень экологичности и технологичности (стоимости эксплуатации) многоквартирных домов (уровень зданий).

Безусловным приоритетом бюджетной поддержки должны пользоваться проекты по ликвидации аварийного жилья. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов механизмы реновации должны реализовываться преимущественно на коммерческой основе.

Следовательно, основными центрами развития реновации будут муниципальные образования с платёжеспособным спросом населения и коммерчески привлекательными с точки зрения жилищного строительства кварталами.

Для создания режима наибольшего благоприятствования реновации следует предусмотреть возможность использования максимально широкого перечня источников финансирования, включая средства инвесторов, средства собственников и нанимателей жилых помещений, находящихся в МКД, подлежащих реновации, налоговые льготы, вычеты, средства института развития, средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов, фонды капитально-го ремонта, кредитные (заёмные) средства.

Следует предусмотреть максимально широкий спектр возможностей проведения форм реновации, не ограничиваясь сносом и строительством новых домов, но предусмотрев также такие формы как капитальный ремонт и реконструкцию.

Необходимым условием для проведения реновации является защита прав граждан – владельцев жилой недвижимости на реновируемой территории и лиц, использующих недвижимость на основании договоров социального найма. Для обеспечения соблюдения прав граждан представляется целесообразным:

1. Предусмотреть возможность проведения реновации конкретного здания на реновируемой территории только при явно выраженном согласии собственников не менее 2/3 собственников жилых помещений. При этом должен быть разработан механизм максимального вовлечения граждан в проведение реновации и максимально удобный механизм голосования.

2. Законодательно должны быть закреплены права граждан при проведении реновации, связанные не только с регулированием условий возмещения жилых помещений, но и сопутствующих прав, связанных, например, с процессом переезда.

3. В процессе проведения реновации и по итогам завершения отдельных проектов реновации должны проводиться опросы жителей, прошедших реновацию и при необходимости вноситься коррективы в программу реновацию.

Проведение реновации кроме нормативно-правового регулирования требует ответственной градостроительной политики со стороны муниципальных органов власти.

Изменение существующей городской среды, переселение граждан, проживающих в реновируемых кварталах при прочих равных условиях является более затратным проектом как для инвестора, так и для органов власти. В результате градостроительная политика часто направлена на разрастание города «вширь», появление жилых комплексов на новых территориях, что не решает проблему низкого качества городской среды в традиционных, центральных районах, а также сопряжено с необходимостью значительных инвестиций в создание новой коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры новых районов, которая часто является недостаточно развитой.

Кроме того, даже в случае реализации проекта реновации в центральных районах в условиях необходимости компенсации владельцам реновируемого жилья возникают стимулы существенно увеличить плотность застройки территории, что, в конечном итоге, может привести к падению качества городской среды и условий жизни, при формальном улучшении качества зданий и увеличении размеров жилой площади.

4. В качестве формальных механизмов, обязывающих муниципальные власти проводить ответственную градостроительную политику в связи с реновацией предлагается законодательно закрепить ряд принципов (инструментов), в частности:

- введение в число обязательных документов на местном уровне концепции реновации (мастер-плана развития реновируемой территории), в котором на основе анализа различных вариантов развития реновируемой территории, отбирается наиболее предпочтительный, на основе которого формируются функциональные зоны реновируемой территории, предлагаются основные планировочные решения с учётом её роли и функций в общем городском пространстве;

- доказательное обоснование развития новых территорий, предпочтительность реновации традиционных городских районов по отношению к развитию новых территорий;

- установление предельного норматива повышения плотности населения в результате реновации, а также минимальных нормативов обеспеченности транспортной, социальной инфраструктурой и общественными пространствами.

Программа реновации на федеральном уровне должна быть организационно оформлена:

- введено в действие базовое федеральное законодательство;

- утверждена программа реновации;

- определён уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию и методическую поддержку реализации региональных программ реновации;

- определён единый институт развития.

Система управления и финансирования проведения проектов реновации должна обеспечивать стабильные условия её проведения в течение долгосрочного периода (15 лет и более).

При этом при внедрении предлагаемого комплексного программного решения по сносу и реконструкции морально и физически устаревшего жилищного фонда должны быть решены обозначенные выше проблемы правового регулирования.

По результатам экспертно-аналитического исследования была разработана структура предлагаемого к принятию законопроекта «О реновации жилищного фонда и городской среды в Российской Федерации». В отношении каждой статьи такого законопроекта раскрываются её концептуальные положения и ключевые нормы. Подготовленными предложениями о законодательном регулировании предлагается охватить такие вопросы, как принципы и методы реновации, систему распределения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере реновации, вопросы защиты прав граждан при проведении реновации, вопросы управления реализацией программы реновации (включая выбор территории под реновацию, выявление мнения жителей о реновации и её методах, разработку концепции (мастер-плана реновации), финансирование программы реновации и оценку её эффективности).

**Анализ лучших практик зарубежных стран
в области государственной политики по снижению
социально-экономического неравенства и борьбы с бедностью.
Оценка возможностей адаптации в российских условиях,
выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного
регулирувания**

Руководитель исследования: *О. А. Попова, канд. юрид. наук, заместитель генерального директора по правовым вопросам и науке Фонда поддержки правовой культуры.*

Цель исследования: на основе анализа лучших практик зарубежных стран разработать рекомендации по совершенствованию законодательного регулирувания в области государственной политики Российской Федерации по снижению социально-экономического неравенства и борьбе с бедностью.

Ключевые результаты исследования. Проведено обоснование индикаторной базы для сопоставления стран по уровню бедности и социально-экономического неравенства, критериев и выборки зарубежных стран с лучшими практиками в области государственной политики по снижению бедности и социального неравенства. Анализ проводился по следующим показателям: индекс Джини, индекс Тейла, индекс развития человеческого капитала, индикаторная база Всемирного банка и ОЭСР.

Социальное неравенство в России в основном носит внутрорегиональный характер, оно концентрируется в более богатых регионах, потому что именно в более богатых регионах живёт и работает большинство населения страны.

Для анализа наиболее целесообразно применение сопоставимых показателей в России и зарубежных странах, однако статистику Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации и методические подходы к расчётам неравенства и бедности в стране следует дополнить и расширить.

В первую очередь изменить практику использования «средних» показателей заработной платы, дохода домохозяйств и т. п., применение «медианных» средних представляется нам более информативным.

Представлен анализ практик зарубежных стран в области государственной политики по снижению бедности и социального неравенства, а также анализ государственной политики Российской Федерации в области регулирувания бедности и социально-экономического неравенства.

Анализ зарубежных практик проведён по следующим направлениям: по регулированию денежных доходов населения, приводящих к снижению бедности и социально-экономического неравенства; по формированию потребительских корзин прожиточного минимума; по налогообложению денежных доходов населения и страховых взносов в систему обязательного социального страхования; по государственной социальной помощи малоимущих групп населения.

Несмотря на то, что во многих странах правительства устанавливают специальные критерии определения бедных, в реальности права на помощь и пособия имеют отнюдь не все те, кто отвечает данным критериям. Эта позиция государств объясняется нехваткой ресурсов для обеспечения всех нуждающихся.

Даже страны с передовыми экономическими показателями (Германия, Швейцария, Франция и т. п.) испытывают проблемы с бедностью в своих странах. Другое дело, что бедность в европейских странах, и, например, странах Центральной Африки, носят совершенно несравнимый характер. Но задача элит общества и состоит в обеспечении возможности выхода из кризиса нищеты и бедности всего населения страны. Китайская компартия к 2020 году ставит такую амбициозную задачу.

Россия, как социальное государство, может, используя наиболее передовые и успешные мировые практики борьбы с бедностью, умелой и вдумчивой имплементации их в социально-экономическую систему страны, достичь всех обозначенных в майском указе Президента России показателей по развитию нашего общества.

Одной из ключевых задач национального развития, решаемого в рамках проведения государственной политики, является проблема обеспечения социально-экономического развития регионов при условии сохранения их географических, климатических, социокультурных особенностей.

Опираясь на анализ социально-экономического неравенства в регионах, будет целесообразным закрепить в законодательстве Российской Федерации меры по снижению внутрирегионального неравенства. Создание инфраструктуры, повышение человеческого капитала, управленческая мобильность – те инструменты, которые могут содействовать решению данной задачи.

Таким образом, задачей для исполнительной и законодательной власти является поиск баланса между экономическими возможностями и социальными характеристиками региона.

Для обеспечения государственной социальной помощи малоимущим группам населения необходим ряд регулирующих мер, приводящих к снижению бедности и социально-экономического неравенства.

Среди наиболее значимых мер выступают: адресная поддержка материального благополучия граждан, гарантированное трудоустройство населения по окончании образовательных учреждений, стимулирование финансовых возможностей семьи, как института, формирование которого происходит с высокой концентрацией транзакционных издержек, внедрение имплицитных контрактов в системе трудового права и комплексная система государственной поддержки вкладов населения и иных инвестиционных решений по накоплению и сбережению денежных средств. Комбинация различных мер господдержки бедности населения позитивно воздействует на экономический рост при рациональном контроле накапливаемых гражданами денежных средств, вовлекаемых в денежный оборот государства.

Между тем, необходима коррекция в подходах распределения мер социальной поддержки и оптимизация ресурсов с использованием лучших региональных практик.

Рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования снижения бедности и социально-экономического неравенства включают меры в области регулирования политики денежных доходов населения, налогообложения и страховых взносов в систему обязательного социального страхования, государственной социальной помощи малоимущим группам населения, по формированию потребительских корзин прожиточного минимума.

Рекомендации по совершенствованию законодательства в части мер по формированию потребительских корзин прожиточного минимума являются одним из главных практических результатов.

Таблица 1.

**Уровень и структура прожиточного минимума населения России
во II квартале 2018 года**

	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети	В среднем на душу населения
Величина прожиточного минимума, в рублях	11280	8583	10390	10444
в том числе				
– стоимость потребительской корзины, руб.	10034	8583	10390	9738
– расходы по обязательным платежам и сборам, руб.	1246	-	-	706

Величина прожиточного минимума, в %	100	100	100	100
в том числе:				
– стоимость потребительской корзины,%	89,0	100	100	93,2
– расходы по обязательным платежам и сборам,%	11,0	-	-	6,8

Источник: составлено авторами

С учётом зарубежного опыта и рассмотрения российской практики формирования продуктовой корзины, для расчёта прожиточного минимума и расчёта минимального размера оплаты труда предлагается:

1) увеличить в составе корзин объёмы мяса и мясопродуктов, рыбы, молока и молокопродуктов, яиц, овощей и фруктов для всех социально-демографических групп;

2) при формировании продуктовых наборов для трудоспособного населения включить в расчёты физиологические потребности мужчин и женщин с 1 по 3 группы тяжести труда (в настоящее время учитываются физиологические потребности 1 и 2 группы тяжести труда);

3) в составе продуктовых наборов предусмотреть расширенный ассортимент продуктов (крупы, овощи, фрукты) в соответствии с ассортиментом, принятым в составе рациональных норм здорового питания (2016 г.);

4) включить в состав «лекарственных средств» витаминно-минеральные комплексы для всех социально-демографических групп населения.

По результатам анализа российской практики формирования нормативного набора непродовольственных товаров и современного её состояния, а также с учётом зарубежного опыта целесообразно принять следующие основные меры по отражению в потребительской корзине непродовольственных товаров:

1. Восстановить в составе потребительской корзины нормативные наборы непродовольственных товаров.

2. Включить в состав нормативного набора непродовольственных товаров товары массового потребления.

3. Создать подгруппу непродовольственных товаров, ориентированных на интеллектуальное развитие и образование.

4. Создать подгруппу непродовольственных товаров, ориентированных на развитие физической культуры.

5. Создать блок потребительских товаров медицинского назначения.

С учётом зарубежного опыта, рассмотрения российской практики формирования потребительских корзин прожиточного минимума и неравенства в потреблении услуг предлагаются следующие меры по формированию потребительских корзин прожиточного минимума в части услуг в развитие относительно действующей модели их определения.

Во-первых, предлагается осуществить переход к формированию набора услуг в натуральных показателях.

Во-вторых, предлагается осуществить переход к формированию набора услуг по перечню их отдельных видов, формируемых в натуральных показателях, в качестве самостоятельных компонентов: «Оплата жилья», «Транспортные услуги», «Услуги учреждений культуры», «Услуги учреждений образования», «Услуги связи», «Медицинские услуги» и «Оздоровительные услуги», «Правовые (юридические) услуги», «Бытовые услуги».

Важным аспектом формирования потребительских корзин прожиточного минимума является определение объёмов потребления услуг с учётом социально-демографических групп, и в рамках предлагаемой модели их рекомендуется определять соответственно потребностям трудоспособного населения, пенсионеров и детей, а также с учётом региональных особенностей потребления услуг и имеющихся в регионах возможностей для удовлетворения потребностей населения в услугах различных видов.

Основу для проведения расчётов стоимости потребительских корзин составляют публикуемые органами государственной статистики цены (тарифы) на товары и услуги. В условиях действующего порядка – определения стоимости услуг в процентах от стоимости продуктов питания, – проработанность существующего перечня тарифов на услуги (в части их ассортимента) не сказывается при проведении соответствующих расчётов. Однако переход к модели формирования потребительских корзин с определением объёмов потребления услуг в натуральных показателях потребует рассмотрения вопроса о необходимости актуализации и дополнения предлагаемого органами государственной статистики перечня тарифов на услуги.

Переход к новой модели формирования потребительских корзин прожиточного минимума в части услуг с их конкретизированным перечнем и натуральными объёмами потребления скажется на росте стоимостной оценки корзины платных услуг в целом и для основных социально-демографических групп населения.

Законодательное обеспечение государственной политики в отношении российского казачества

Руководитель исследования: *А. В. Корнев, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию нормативного правового обеспечения государственной политики в отношении российского казачества.

Ключевые результаты исследования. Российское казачество в структуре населения Российской Федерации является довольно большой социальной группой. По разным оценкам, в неё входят от 2,5 до 6,7 млн человек. С конца 80-х годов прошлого века наблюдается интенсивный рост казачьих обществ. В настоящее время наблюдается очевидная неудовлетворённость регулированием отношений, связанных с российским казачеством как со стороны органов власти, так и со стороны казачьих обществ. Представляется очевидным, что в ближайшей перспективе решить все проблемы, которые накопились в этой сфере, не представляется возможным. Это вовсе не значит, что этой работой не нужно заниматься. Задача федеральных органов и, прежде всего, Федерального Собрания Российской Федерации, органов власти и управления Российской Федерации и органов местного самоуправления заключается в том, чтобы гармонизировать разрозненные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с российским казачеством, и тем самым обеспечить проведение единой политики в отношении российского казачества.

Мониторинг действующего законодательства позволяет констатировать, что отношения, связанные с российским казачеством, в настоящее время регулируют несколько сот нормативных правовых актов федерального и регионального уровней. Тем не менее, за рамками правового регулирования остаются множество вопросов, которые ждут своего решения. Серьёзной проблемой является разделение казаков на реестровых и, условно говоря, общественных. Это вызывает определённое неудовлетворение в самих казачьих обществах.

С другой стороны, интегрировать всю массу казачества в деятельность институтов гражданского общества, а особенно государства, не представляется возможным. Казачьи общества могут лишь содействовать государству, его органам в реализации его функций, но никоим образом не подменять институты власти, поскольку только государство представляет собой организацию политической власти в масштабах всего общества, только оно способно обеспечить консолидацию общества посредством социального компромисса и только государство имеет право на легитимное принуждение. В этой связи, с большой долей вероятности, можно прогнозировать существование мягкой конфликтной ситуации между институтами государства, органами местного самоуправления и казачьими обществами, которые, с одной стороны, являются институтами гражданского общества, а, с другой стороны, они хотят быть элементами общества традиционного. Традиционное общество предшествует гражданскому. По факту деятельность гражданских обществ как бы одновременно протекает отчасти в прошлом, отчасти в настоящем. В этом проявляется некий временной и цивилизационный разрыв.

Разумеется, все эти проблемы так или иначе сказываются на законодательном обеспечении политики государства в отношении российского казачества.

Остаётся много проблемных вопросов в отношении наиболее чёткого разграничения государственной политики в отношении российского казачества на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Феде-

ральное законодательство, как правило, носит рамочный характер, содержит преимущественно нормы-дефиниции и нормы-декларации, обоснованно оставляя субъектам Российской Федерации конкретизацию общих положений, норм, принципов федерального законодательства. В субъектах, как правило, идут по тому же пути, проявляя известную осторожность. Большинство законов о казачестве, которые приняты в субъектах Российской Федерации, содержат 4–7 статей преимущественно декларативного характера. Подобная осторожность во многом объяснима, поскольку в целом в настоящее время ощущается правовая неопределённость в отношении казачьих обществ, их места, роли, задач и функций как в структуре российского общества, так и в институтах российской государственности. Пока эта неопределённость будет сохраняться, трудно будет ожидать более активной законодательной политики на всех уровнях: федеральном, региональном, местном.

Законодательство Российской Федерации должно более чётко определить статус, полномочия, компетенцию, и, что немаловажно, ответственность всех форм самоуправления, самоорганизации казачьих обществ.

Наиболее перспективным направлением совершенствования законодательной политики Российской Федерации в отношении российского казачества следует признать достижение определённого баланса государственного управления, самоуправления и местного самоуправления в части сфер, форм, методов функционирования всех видов казачьих обществ.

Анализ подходов к совершенствованию законодательного регулирования в сфере государственной поддержки семей с детьми. Экономико-демографический и правовой аспекты

Руководитель исследования: *Л. Н. Овчарова, д-р экон. наук, директор Института социальной политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ системы федеральных и региональных мер поддержки семей с детьми в целях совершенствования законодательства и выявления наиболее успешных практик для их дальнейшего распространения в качестве модельных.

Ключевые результаты исследования. Комплексный анализ уровня жизни и бедности российских семей с детьми показал, что до настоящего момента они являются наиболее уязвимыми с точки зрения монетарной бедности. Риски попадания в число бедных у них в 3,5 раза выше, чем у бездетных семей, а на их долю приходится 88,8 % совокупного дефицита денежных доходов населения, или 627,6 млрд руб. в номинальном выражении (2016 год). Глубина бедности возрастает с увеличением числа детей в домохозяйстве, особенно резко при появлении в семье третьего ребёнка.

Уровень жизни и риски бедности детей и семей с детьми сильно дифференцированы по регионам России и напрямую коррелируют с уровнем бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. При этом низкая бюджетная обеспеченность регионов идёт в тесной связке с пониженными доходами населения, что усугубляет ситуацию с бедностью: низкий уровень жизни в таких условиях не может быть в большей степени поддержан за счёт средств бюджета, то есть более щедрых мер социальной поддержки населения. Это повышает актуальность задачи по повышению эффективности системы социальной поддержки семей с детьми в наименее обеспеченных регионах.

Совокупный объём государственных расходов в целях поддержки семей, материнства и детства в расширенной трактовке, включающей семейные и материнские пособия, поддержку детей-сирот, семей с детьми-инвалидами, а также расходы на меры поддержки семей с детьми компенсационного характера, оценивается в России в 1,3 трлн руб. в 2017 году (около 1,5 % ВВП). Основные сегменты в этой системе составляют меры, адресованные семьям на этапе жизненного цикла, связанном с рождением детей, а также меры по стимулированию рождаемости в виде федерального и регионального материнского (семейного) капитала. На меры государственной поддержки наиболее социально уязвимых категорий: семей с детьми-инвалидами, детей, оставшихся без родительского попечения, и замещающих семей приходится около 30 % совокупных расходов. Меры поддержки семей с детьми, наиболее подверженных рискам монетарной бедности (многотетные семьи, многодетные семьи, семьи с нетрудоспособными родителями и пр.), которые предоставляются, в том числе, с учётом критериев нуждаемости, охватывают лишь 16 % оценённого объёма расходов.

Систематизация федеральных и региональных мер поддержки исходя из области предоставления поддержки, разнообразия перечня мер поддержки, их назначения, категорий получателей, которым они адресованы, и применения критериев нуждаемости позволила достаточно полно охарактеризовать картину реализуемой в России государственной поддержки семей с детьми.

Меры поддержки федерального уровня сконцентрированы на трёх ключевых категориях: (1) семьях с детьми, потерявшими кормильца, (2) семьях с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья и (3) семьях с детьми до трёх лет. Преобладают поддерживающие меры общего назначения (часто компенсационного характера), важную роль играют меры в области охраны здоровья, а также меры по стиму-

Наименование категории	Объем расходов, млрд руб.		
	2016 г.	2017 г.	
Всего по Российской Федерации	1 339,2	1 330,5	1,45 % ВВП
из средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ	1 014,3	1 010,8	
из них:			
за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ	292,4	330,1	25 % расходов
семьи с детьми-инвалидами, дети и подростки, подвергшиеся воздействию радиации	152,6	165,1	
замещающие семьи, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, потерявшие кормильца	191,3	215,6	
семьи на этапе рождения детей	88,9	85,8	
дети из семей военнослужащих и отдельных категорий сотрудников ФОИВ	1,7	2,1	
дети из отдельных категорий семей (малоимущие, многодетные, монородительские и пр.)	106,2	111,1	
студенты, учащиеся, школьники	2,2	4,5	
отдельные категории семей с детьми и молодые семьи	89,9	99,2	
семьи-получатели материнского (семейного) капитала	381,5	327,3	
из средств государственных внебюджетных фондов	324,9	319,7	25 % расходов
замещающие семьи, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, потерявшие кормильца	26,7	27,9	
семьи на этапе рождения детей	298,2	291,8	

Рис. 1. Объём совокупных расходов, осуществляемых в целях поддержки семьи, материнства и детства, из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации

Источник: расчёты авторов по данным Росстата, Минтруда России, Минпросвещения России, федеральных законов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов

лированию рождаемости. Такая структура федеральных мер по назначению приводит к тому, что категориальный принцип предоставления поддержки полностью превалирует над предоставлением поддержки с применением критериев нуждаемости по доходу.

Анализ мер регионального уровня выявил высокую степень дифференциации как видов мер поддержки семей с детьми в субъектах Российской Федерации, так и подходов к их назначению и предоставлению, определяющих различия в доступности мер поддержки. В то же время общими чертами региональной системы поддержки являются ориентированность преимущественно на многодетные семьи, доминирование поддерживающих мер целевого назначения, а также преемственность по отношению к мерам, установленным на федеральном уровне. При этом группы регионов с разным уровнем социально-экономического развития различаются почти по всем основным параметрам региональных мер поддержки семей с детьми. В регионах с большими бюджетными ресурсами и более высоким уровнем жизни населения в целом общее разнообразие и число мер поддержки выше, чем в остальных группах. Приоритеты в их системах мер, как правило, не сильно смещены в сторону какой-то одной группы, при этом учёт нуждаемости применяется сравнительно редко. Регионы с более жёсткими бюджетными ограничениями концентрируют ресурсы на поддержке семей с максимальными рисками бедности, как правило, многодетных, и при предоставлении мер поддержки семьям с детьми чаще используют критерии нуждаемости по доходу.

Из-за межрегиональных различий в размерах однотипных выплат, условий их предоставления и общего объёма поддержки, семьи с детьми, проживающие в разных регионах, имеют далеко не равный доступ к социальным трансфертам. Самым нерезультативным с точки зрения влияния на материальное положение получателей является пособие на ребёнка из малоимущей семьи, т. к. в подавляющем большинстве регионов оно не обеспечивает и 2–5 % величины прожиточного минимума ребёнка. Во многих регионах проблема низких размеров пособий усугубляется ещё и отсутствием механизмов их регулярного увеличения (индексации).

Только относительно благополучные из числа бедных семей с детьми – те, в которых дефицит доходов существенно ниже средних показателей – могут выйти из бедности за счёт социальных выплат. Если критерием эффективности действующих мер социальной поддержки выступает их влияние на преодоление черты абсолютной бедности, то основную часть мер необходимо признать малоэффективными. Более рациональным, экономически и социально оправданным решением может стать включение такого показателя как дефицит денежных доходов семей с детьми в состав базовых индикаторов для мониторинга бедности и эффективности социальных программ в дополнение к существующим.

Среди семей с двумя детьми и особенно среди многодетных семей существует зона глубокой хронической бедности – такой, которую нельзя преодолеть даже за счёт наиболее высоких по размеру регулярных выплат системы государственной поддержки. Одним из перспективных направлений по работе с ними может быть использование технологий социального контракта, предполагающих совместные действия и взаимные обязательства органов социальной защиты и граждан или семей, мобилизацию ресурсов системы государственной поддержки, рынка труда, бизнеса и собственных квалификационных, образовательных и материальных ресурсов населения.

Востребованность мер со стороны семей в целом зависит от сопоставления их размера с уровнем имеющихся доходов, условий их предоставления, особенно для мер поддерживающего назначения, т. е. альтернативной стоимости времени, необходимого на их оформление, а также от информированности семей о своих правах.

Оценка информационной открытости региональных органов власти, реализующих политику социальной поддержки семей с детьми, на основе специально разработанной

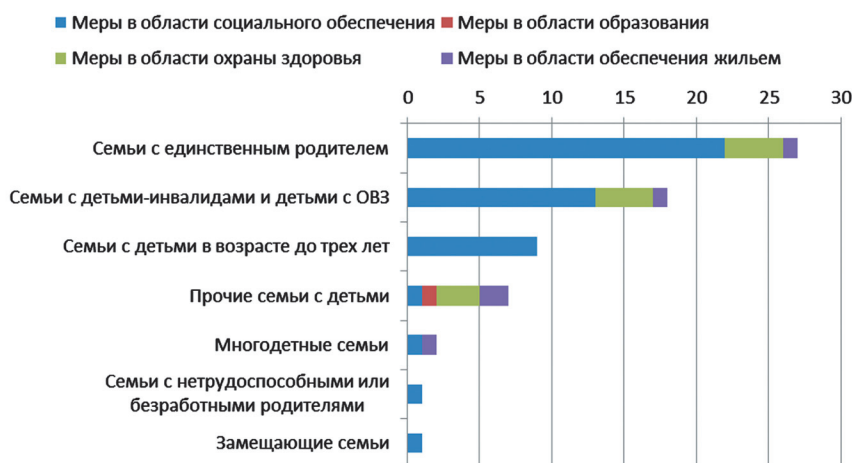


Рис. 2. Распределение федеральных мер поддержки по категориям семей с детьми и областям предоставления поддержки

Источник: расчёты авторов по данным Росстата, Минтруда России, Минпросвещения России, федеральных законов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов

авторской методики показала, что в большинстве субъектов Российской Федерации на сайтах региональных органов исполнительной власти размещается актуальная и адаптированная для пользователей информация о мерах поддержки и механизмах их получения, а в отдельных регионах также обрабатывается информация о наиболее частых затруднениях потенциальных получателей и создаются разделы с ответами на частые вопросы, либо сотрудники находятся на прямой связи с посетителями сайтов в режиме онлайн. Максимальные оценки информационной открытости получили сайты таких регионов, как Сахалинская, Брянская, Ульяновская, Челябинская, Московская и Оренбургская области, Ставропольский, Краснодарский, Красноярский и Хабаровский края, Кабардино-Балкарская Республика и г. Москва.

Одновременно с этим по результатам социологического исследования выявлено, что семьи в целом плохо осведомлены о существующих мерах поддержки (особенно на региональном уровне) и у них есть запрос на создание современной системы информирования (брошюры, специализированные онлайн-ресурсы, памятки на интернет-порталах органов государственного управления и единых информационных служб).

В дополнение к запросу на усиление действующих мер материальной и служебной поддержки семьи с детьми предъявляют спрос на меры поддержки со стороны государства по таким направлениям, как (1) помощь женщинам с маленькими детьми с трудоустройством и адаптацией при выходе на работу после отпуска, и (2) предоставление мер поддержки отцам и бабушкам, проживающим с детьми в одном населённом пункте.

Отличительной чертой российской системы социальной поддержки семей с детьми является то, что она одновременно решает задачи по преодолению бедности (повышению уровня жизни) и по поддержке или стимулированию рождаемости. В настоящий момент в России начался спад демографической волны: в наиболее активные репродуктивные возраста входят малочисленные поколения, родившиеся в 1990-х годов, и этот спад будет продолжаться как минимум до 2030 года. На фоне этой структурной динамики следует развивать меры поддержки семей с детьми – как монетарные, связанные с предоставлением различных пособий, условных трансфертов и целевых выплат, так и служебные, инфраструктурные. Сжатие программ поддержки уровня жизни семей и программ поддержки рождаемости на фоне спада демографической волны может привести к откладыванию рождений в ожидании более благополучной конъюнктуры и «раскачиванию демографических качелей». Впоследствии это приведёт к увеличению колебаний в нагрузке на сети образовательных и медицинских учреждений для детей, усложнит процесс администрирования и обеспечения инфраструктуры детства.

Оценка влияния системы действующих мер поддержки семей с детьми на динамику региональных показателей рождаемости по специально разработанной авторской методике показала, что в трёх субъектах Российской Федерации (Вологодская и Кировская области и Хабаровский край) на протяжении последних лет сложилась ситуация, в которой экономические и демографические условия в целом не способствовали высоким темпам роста показателей рождаемости, однако по факту в 2012–2015 годах в них наблюдался прирост в суммарном коэффициенте рождаемости темпами значительно выше средних по стране. Кроме этого, умеренно благоприятная экономическая динамика в сочетании с демографическими условиями, не способствующими росту показателей рождаемости, наблюдалась ещё в двух регионах с темпами прироста суммарного коэффициента выше средних по стране (Самарская и Сахалинская области). Такие результаты косвенно свидетельствуют о том, что действующая в этих регионах система поддержки семей с детьми выполняет задачу по поддержке рождаемости.

На основе полученных результатов были выявлены лучшие региональные практики в предоставлении мер социальной поддержки, сформулированы рекомендации по их распространению. С точки зрения условий назначения и предоставления, размеров, целевых категорий и порядка назначения мер к числу лучших практик отнесены:

– предоставление мер поддерживающего характера с учётом уровня дохода семей, а стимулирующих мер, целевых мер в сфере охраны здоровья или поддерживающих мер семьям с детьми или родителями, имеющими инвалидность, – преимущественно без учёта уровня доходов либо с относительно высоким пороговым значением (от двух ве-

личин регионального прожиточного минимума) для достижения больших результатов при решении задач устойчивого демографического развития и повышения уровня жизни семей с детьми;

- применение «скользящих» (дифференцированных) шкал дохода и градуированных размеров выплат в зависимости от дефицита доходов или характеристик семьи;

- оценка уровня нуждаемости семей с использованием относительного, а не абсолютного подхода, например, исходя из среднего уровня дохода в регионе (для регионов с повышенной бюджетной обеспеченностью и относительно высоким уровнем жизни населения в целом) с гарантией, запрещающей снижать размер установленной выплаты при уменьшении исходной величины;

- установление верхней границы нуждаемости на уровне не выше 1,5 величин прожиточного минимума (в регионах с повышенным уровнем бедности населения и необходимостью концентрации ресурсов на помощи в основном малообеспеченным семьям);

- применение категориального принципа назначения вместо оценки уровня доходов при назначении мер поддержки, направленных на обеспечение текущего и целевого потребления, с ориентацией на семьи из категорий с максимальными рисками попадания в число бедных (прежде всего, многодетные семьи и семьи с нетрудоспособными родителями; в регионах с высокой занятостью в неформальной экономике и повышенной ролью скрытых доходов);

- назначение пособий, предоставляемых с учётом уровня доходов семьи (например, пособие на ребёнка из малоимущей семьи и другие адресные программы поддержки), на срок не менее шести и не более двенадцати месяцев в целях снижения бюрократической нагрузки на население и оптимизации административных расходов;

- унификация механизма подтверждения доходного статуса семьи – получателя адресных мер социальной поддержки в субъектах Российской Федерации (введение универсальных справок или унификация пакета документов и сроков их действия в рамках разных программ);

- реализация возможно более широкого спектра мер по улучшению жилищных условий семей с детьми и молодых семей, которыми могли бы воспользоваться семьи с разным уровнем материального достатка;

- применение сниженного стандарта максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе домохозяйства для многодетных и неполных семей в целях поддержки наименее обеспеченных семей (особенно в регионах с повышенными удельными расходами населения на оплату жилищно-коммунальных услуг);

- периодический пересмотр размеров (в наилучшем случае – ежегодная индексация по темпам инфляции) социальных выплат поддерживающего характера общего или целевого назначения, а также пороговых значений доходов, установленных в виде фиксированных величин;

- введение дополнительных выплат (либо установление повышенных размеров существующих пособий) для усиления поддержки семей с детьми в возрасте от 1,5 до 3 лет и семей, один из родителей в которых не работает в связи с уходом за ребенком-инвалидом.

Правовое регулирование вопросов социального статуса и защиты прав женщин: анализ российского и зарубежного опыта, направления совершенствования законодательства Российской Федерации

Руководитель исследования: *С. А. Белов, канд. юрид. наук, доцент, декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

Цель исследования: разработка предложений по законодательному обеспечению равноправия мужчин и женщин, созданию равных социальных возможностей для женщин, преодолению как формальной, так и фактической дискриминации по признаку пола, обеспечению защиты прав и законных интересов женщин.

Ключевые результаты исследования. Анализ законодательства продемонстрировал, что борьба с дискриминацией выступает одним из принципиальных положений, действующим во всех сферах правового регулирования. Учитывая систему отечественного законодательства, конституционный принцип равенства, лежащий в основе антидискриминационных нормативных предписаний, имеет воздействие на абсолютно все сферы общественной жизни, урегулированные правом. Несмотря на закрепление принципа равенства на конституционном уровне, многие отраслевые акты содержат положения, дублирующие его или конкретизирующие для целей действия в конкретной правовой сфере.

На Российскую Федерацию распространяется действие основных международных актов, направленных на борьбу с дискриминацией. Среди них как общие положения на уровне Устава ООН, так и узкоспециализированные конвенции, имеющие целью борьбу с дискриминацией в сфере труда или защиту от дискриминации женщин. Многие положения международных актов продублированы в отечественном законодательстве. Кроме этого, в силу установленной в Конституции Российской Федерации системы правовых источников, международные договоры, к которым в установленном порядке присоединилась Российская Федерация и которые были ратифицированы, имеют бóльшую юридическую силу, чем национальные акты.

За проявление дискриминации установлена административная и уголовная ответственность. Проявление дискриминации может рассматриваться и как основание для возмещения морального вреда потерпевшей стороне.

Анализ действующего законодательства, правоприменительной практики и статистической информации показал, что существует несколько проблем, имеющих системный характер, устранить которые возможно путём внесения изменений и дополнений в некоторые нормативные правовые акты.

Наиболее сложной представляется ситуация в трудовой сфере. Об этом свидетельствуют статистические данные. В соответствии с последними данными Росстата («Труд и занятость в России» 2017 года) по размеру заработной платы наблюдается разрыв в пользу мужчин. Их средняя заработная плата в 2015 году составила 38 605 рублей, а женщин – 28 021 рубль. При этом, такой разрыв наблюдается во всех сферах занятости и на разных должностях. Наибольший разрыв был замечен среди специалистов среднего уровня квалификации – 41 286 рублей составила средняя начисленная заработная плата мужчин и 25 408 рублей заработная плата женщин. При этом число пенсионеров женщин в 2017 году в два раза превзошло число пенсионеров мужчин и составило 29 млн человек, а разрыв в размере заработной платы отражается и на будущем размере пенсии. Разница в размере заработной платы в разных сферах составляет от 6 до 32 процентов, при среднем показателе около 23–24 процентов. Проведённый мониторинг судебной практики показал серьёзную проблему с доказыванием факта дискриминации.

Дискриминация в трудовой сфере носит не явный характер. Работодатель стремится формально соблюдать требования законодательства при заключении трудового договора, установлении условий труда, при увольнении работников, выплате им зарплат или премий, но при этом могут совершаться действия, носящие дискриминационный характер. В связи с этим было выработано несколько предложений и рекомендаций.

Бремя доказывания факта дискриминации возлагается на самого заявителя. От работодателя не требуется предоставления доказательств обратного, это делается только по собственной инициативе работодателя. Однако заявитель чаще всего лишён возможности собрать такие доказательства, так как не имеет доступа к порядку расчёта заработной платы работодателем, к информации о размере заработной платы других сотрудников и т. д. Предлагается внести в ТК РФ изменения, позволяющие возложить бремя доказывания отсутствия факта дискриминации на работодателя.

При рассмотрении заявления о дискриминации при установлении размера заработной платы суды не проводят сбора и изучения сведений о средних размерах заработной платы мужчин и женщин, работающих вместе с заявителем. Суды избегают анализа обстоятельств, связанных с полом работника, при разрешении подобных споров. Необходимо установить обязанность суда истребовать у работодателя информацию о конкретных трудовых обязанностях работников, которая должна быть проанализирована и оценена с точки зрения установления разной оплаты за труд этих работников. трудовые обязанности.

Суды, защищая работодателя, неоднократно вставали на позицию, согласно которой размер оплаты труда и любые другие условия работы, установленные в соглашениях (включая сам трудовой договор) между работником и работодателем, в принципе не могут носить дискриминационный характер. В основу такого вывода был положен аргумент о том, что стороны были свободны в согласовании своей воли. Однако это прямо противоречит принципу равенства в трудовых отношениях, который должны учитывать все стороны трудовых отношений, а также суд при рассмотрении подобных споров. Учитывая распространённость такой проблемы, можно рассмотреть введение в ТК РФ оговорки о том, что работодатель по соглашению с работником не может отступать от принципа равной оплаты за труд равной ценности.

Проблема незаконного (в нарушение ст. 64 ТК РФ) отказа работнику в заключении трудового договора по дискриминационным основаниям, не связанным с деловыми качествами работника, в том числе, для женщин по мотивам беременности и наличия малолетних детей, является на практике реальной и насущной. При этом, действующее трудовое законодательство, устанавливая в той же статье возможность обжалования незаконного отказа в заключении трудового договора в суде, фактически не содержит реального правового механизма восстановления нарушенного права на труд. Законодателем должен быть предложен именно способ защиты нарушенного права в виде, например, взыскания штрафной суммы с работодателя в пользу работника, получившего незаконный отказ в заключении трудового договора (как это чаще всего встречается в развитых зарубежных правовых системах).

В обществе активно обсуждается ущемление прав женщин на занятие должностей государственной службы, на участие в политике и низкое представительство женщин в отдельных отраслях экономики. Решением этой проблемы предлагается сделать введение квот – обязательного числа мест, которые займут женщины. Однако введение квот по половому признаку должно рассматриваться как нарушение принципа равенства и дискриминация по половому признаку. Напротив, допустимым было бы установление в законодательстве запрета на введение квот по половому признаку.

Проведённый анализ законодательства, правоприменительной практики, статистической информации, научных источников и информации из СМИ показал, что сложное материальное положение, в котором оказываются женщины, имеющие инвалидность, матери-одиночки, и т. д. не связано с проблемой гендерного неравенства. Законодательное регулирование предоставления мер социального обеспечения содержит различия между правами мужчин и женщин, но они связаны с физиологическими особенностями полов, включая учёт особых физиологических процессов, связанных с беременностью

и родами. Повышение уровня обеспеченности женщин, входящих в «группы риска», возможно не путём устранения гендерного неравенства в этой сфере, а путём увеличения размера мер социального обеспечения (в отношении женщин и мужчин). В качестве мер, повышающих эффективность существующих норм, необходимо рассмотреть повышение уровня информированности населения о существующих мерах социальной поддержки. Анализ правоприменительной практики показал, что ряд проблем, с которыми столкнулись заявители, был связан не с недостатками законодательного регулирования, а с недостаточной осведомлённостью о существующем регулировании.

Учёт повышенной нагрузки на женщин в связи с материнством может быть произведён путём не автоматического установления различного правового статуса мужчин и женщин, а путём более гибкой системы учёта пенсионных прав. Например, рождение ребёнка и обстоятельства, связанные с его воспитанием, должны более детально находить отражение в начисляемых пенсионных баллах матери. Это позволит и сохранить защиту материнства, и лишить необоснованных преимуществ тех, кто не принял на себя бремя материнства.

В дополнение стоит рассмотреть и возможность совершенствования законодательства в сфере алиментных обязательств и содержания ребёнка при раздельном проживании родителей. Несмотря на установление для родителей равных обязанностей по содержанию ребёнка, при их раздельном проживании больше материальных и физических затрат ложится на родителя, проживающего совместно с ребёнком. В большинстве случаев ребёнок остаётся с матерью, следовательно, для матерей-одиночек эта проблема наиболее актуальна. В числе мер в данной сфере возможно рассмотреть обязанность всегда устанавливать размер алиментов в твёрдой сумме, что сделает бессмысленными попытки недобросовестных родителей скрыть размер своих реальных доходов с целью уплаты алиментов в меньшем размере.

Для создания более эффективных средств защиты женщин, входящих в группы риска, можно рассмотреть вопрос о развитии системы бесплатной юридической помощи. Это будет сочетаться с целями существования системы бесплатной юридической помощи. Одной из таких целей является создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищённости, а также обеспечение их доступа к правосудию.

Анализ практики показал, что торговля людьми для последующей их сексуальной эксплуатации составляет значительную часть от общего числа преступлений, связанных с торговлей людьми. Теоретически, торговать можно как мужчиной, так и женщиной, но выявленные случаи касались только женщин. Предлагается дополнить часть 2 ст. 127.1 УК РФ квалифицирующим признаком – «с целью сексуальной эксплуатации». Такая формулировка позволит выделить в отдельную группу подобные преступления и более эффективно с ними бороться. Кроме того, данная норма будет направлена в равной мере на защиту женщин и мужчин.

На сегодняшний день такого рода домогательства, которые на практике чаще всего встречаются в отношении женщин, не рассматриваются как дискриминационные действия по признаку пола. В этой связи защита от сексуальных домогательств в Российской Федерации не переводится в правовую плоскость защиты от дискриминации. Например, директива Европейского парламента и Совета 2002/73/ЕС от 23 сентября 2002 года напрямую указывает, что сексуальные домогательства рассматриваются в качестве дискриминации по признаку пола и запрещаются. А это в свою очередь означает, что государства – члены ЕС должны вводить в свои национальные правовые системы такие меры, которые необходимы для обеспечения реальной и эффективной компенсации или возмещения, как определит государство-член, за нарушение или причинение вреда лицу, ущемлённому дискриминацией, путём восстановления прав и пропорционально причинённому ущербу.

В иных сферах (кроме трудовой) проблема дискриминации по половому признаку носит несистемный характер и проявляется в единичных случаях.

В заключение необходимо отметить, что российское законодательство содержит не все необходимые нормы, обеспечивающие борьбу с дискриминацией. Причиной дис-

криминации выступает не только несовершенное законодательство, а существующие в обществе стереотипы о роли женщины как более уязвимого, слабого и зависимого члена общества. Сама эта позиция дискриминационна. Учитывая, что такая позиция часто поддерживается судами, необходимо предусмотреть дополнительные меры по борьбе с дискриминацией и защитой прав женщин. Таким механизмом может быть деятельность Уполномоченного по правам человека, который на сегодня недостаточно активно принимает участие в решении проблемы дискриминации. Кроме этого, представляется разумным деятельность аналитического органа федерального уровня, который обрабатывал бы всю информацию о проявлениях неравенства в отношении мужчин и женщин, предоставляя отчётные материалы в иные органы власти для их учёта в работе.

Обеспечение безопасности детей: правовое регулирование, направления совершенствования законодательства

Руководитель исследования: *Е. А. Антонян, д-р юрид. наук, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка концепции совершенствования законодательной деятельности по формированию безопасной среды для детей, в соответствии с основными стратегическими документами в области детствосбережения в Российской Федерации и в соответствии с международными актами с целью наилучшего обеспечения интересов ребёнка в соответствии с Конвенцией о правах ребёнка.

Ключевые результаты исследования. На основании проведённого анализа информационных потоков о современных системах законодательного обеспечения деятельности по развитию комплексной системы мер, направленной на детствосбережение и формирование безопасной среды для здорового и полноценного развития ребёнка в едином жизненном пространстве России в соответствии с целями демографической политики, принципами социально ориентированной политики государства и национальной экономики, стимулирования регионального развития; обзора законодательства в области обеспечения среды для детей, а также сравнительного анализа практики применения обозначенного концепта в иных государствах (законы, стратегии, концепции и программы действий) был сделан вывод: представляется необходимым закрепление единой терминологии в сфере обеспечения безопасности детей на законодательном уровне для устранения множественности толкований и не представляется возможным выработать единый подход к законодательному регулированию вопроса о безопасности детей на субъектном уровне в связи с региональными особенностями субъектов Российской Федерации.

С целью анализа современного состояния нормативного обеспечения всех систем, взаимодействующих с детьми, проведён мониторинг открытой информации в сети «Интернет» и составлен обзор наиболее популярных сайтов о безопасности детей, что позволило сделать вывод о том, что на многих сайтах информация размещена хаотично, без какой-либо структуры (здесь необходимо уточнение, что в поисковую строку были введены следующие запросы: «системы, взаимодействующие с детьми», «межведомственное взаимодействие в интересах детей», «взаимодействие в интересах детей», «взаимодействие государственных органов в интересах детей», «безопасность детей», «правовые основы безопасности детей», «детствосбережение», «правовые основы детствосбережения», «информационная безопасность детей», «безопасная образовательная среда», «безопасность детей на дорогах», «безопасность детей в общественных местах», «безопасность детского отдыха», «среда, безопасная для детей»). Ещё одна проблема при наличии информации – это размещение её в виде сплошной информационной ленты, в виде ленты новостей. Отдельно необходимо отметить проблемы в оформлении и отображении информации, что непосредственно влияет на восприятие пользователей и их возможности получить необходимую информацию.

Сравнительный анализ законодательства в области детствосбережения, который включал в себя изучение федерального законодательства и законодательство четырёх субъектов Российской Федерации в области детствосбережения в четырёх федеральных округах Российской Федерации: Хабаровский край (Дальневосточный федеральный округ); Краснодарский край (Южный федеральный округ); Республика Коми (Северо-Западный федеральный округ); Курская область (Центральный федеральный округ) показали, что в плане основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства (во исполнение п. 2 указа Президента Российской Федерации от 29.05.2017 г. № 240), чаще всего можно встретить конкурсы, олимпиады, акции; реже планируются такие мероприя-

тия как, например, «Оказание адресной социальной помощи семьям с детьми, находящимся в социально опасном положении, трудной жизненной ситуации, в рамках проведения областного благотворительного марафона «Мир детства»». Региональные особенности реализации Стратегии отличаются исключительно локальными наименованиями. Планируемые мероприятия по своей форме и содержанию не имеют принципиальных различий.

В целях анализа информации по формированию основ собственной безопасности у детей также был проведён мониторинг в сети «Интернет» с помощью поисковой системы «Яндекс» (www.yandex.ru). Изучение открытой информации в сети «Интернет» свидетельствует о том, что в России проводится большое количество мероприятий, посвящённых формированию основ собственной безопасности у детей.

Проведённый анализ соответствия социальной инфраструктуры для детей требованиям государственной программы «Доступная среда» для детей с особенностями развития и опрос самих инвалидов показал, что в России доступность городской среды для инвалидов в их населённом пункте за последние пять лет не изменилась. Это означает, что за последние семь лет с момента действия программы «Доступная среда» около 50 % инвалидов (данные опроса) не почувствовали положительных изменений. К сожалению, данные, полученные в результате опроса, свидетельствуют и о большом количестве проблем в сфере образования для детей-инвалидов.

Изучение вопроса степени удовлетворённости товарами, работами и услугами, предназначенными для детей, их непосредственными потребителями (детьми в соответствии с возрастной категорией) приводит к выводу о важности такого направления развития рынка детских товаров как увеличение доли товаров отечественного производства.

С точки зрения современного права, анализ на соответствие законодательства антитеррористической безопасности означает выяснение наличия факторов, способствующих или благоприятствующих возникновению следующих действий:

- организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация террористического акта;
- подстрекательство к террористическому акту;
- организация незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;
- вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;
- информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
- пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Ни в одном из изученных актов такие факторы не присутствуют (Требования пожарной безопасности в соответствии с разделами 4, 5 Федерального закона от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2018 г.) включают: общие требования пожарной безопасности к производственным объектам; требования к размещению пожарных депо, дорогам, въездам (выездам) и проездам, источникам водоснабжения на территории производственного объекта; требования к первичным средствам пожаротушения; требования к мобильным средствам пожаротушения; требования к автоматическим установкам пожаротушения; требования к средствам индивидуальной защиты пожарных и граждан при пожаре; требования к пожарному инструменту и дополнительному снаряжению пожарных; требования к пожарному оборудованию. Никаких иных требований законом не предусмотрено. В связи с этим анализ законодательства на предмет соответствия «противопожарной» безопасности *не представляется возможным*).

Среди основных вопросов, требующих разрешения и принципиального изменения подходов, в большинстве случаев остаются известные проблемы:

- 1) семейная политика, которая должна быть направлена на снижение уровня бедности семей и эффективное регулирование помощи малообеспеченным и многодетным семьям, создание и постоянный мониторинг федерального реестра таких семей;

- 2) профилактика социального сиротства;
- 3) доступность качественного обучения и воспитания детей;
- 4) культурное развитие детей;
- 5) информационная безопасность детей;
- 6) здравоохранение и здоровый образ жизни всех членов семьи и в первую очередь детей;
- 7) возвращение реальных равных стартовых возможностей для всех детей, независимо от принадлежности к разным социальным группам;
- 8) защита прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 9) защита и поддержка детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;
- 10) воссоздание государственных детских общественных организаций и детских средств массовой информации;
- 11) создание системы защиты и обеспечения всех законных прав детей.

Обеспечение специального правосудия для детей – вопрос дискуссионный. Тем не менее, приоритетными направлениями здесь должны стать:

- а) предотвращение насилия в отношении детей;
- б) реагирование на насилие в отношении детей как на кризисную ситуацию;
- в) реабилитация детей, подвергшихся насилию жертв насилия.

Политика детствосбережения основывается на принципах Женевской декларации прав ребёнка и включает в себя следующие основные направления: информационная среда и информационная безопасность ребёнка; здоровье и здоровая среда ребёнка; питание и здоровая доступная еда ребёнка; защита прав ребёнка и особенно защита от любых форм проявлений насилия; доступная среда обучения ребёнка; семейная среда; своевременное разрешение кризисных ситуаций.

Разработана Модель обеспечения безопасной среды для детей, состоящая из нескольких взаимосвязанных между собой моделей.

А) Нормативная модель безопасной среды для детей.

Сюда включаются как действующие нормативные правовые акты, которые требуют постоянного мониторинга их правоприменения и соответственно необходимой корректировки, так и проекты новых целеполагающих нормативных правовых актов.

Среди действующих нормативных правовых актов в корректировке нуждаются:

- 1) Указ Президента России «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»;
- 2) Указ Президента России «Об уполномоченном по правам ребёнка»;
- 3) Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».

Среди проектов нормативных правовых актов обсуждаются:

- 1) разработка федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики;
- 2) разработка стандартов качества жизни детей;
- 3) разработка стандартов информационной безопасности детей.

Б) Экономическая модель безопасной среды для детей.

Сюда включаются такие показатели как:

- 1) минимальный гарантированный доход семьи, имеющей хотя бы одного ребёнка;
- 2) субсидирование социального жилья;
- 3) семейный отдых и качество питания детей.

В) Социальная модель безопасной среды для детей.

Сюда включаются следующие направления работы:

- 1) оптимизация полномочий государственных органов по защите прав детей;
- 2) реализация в субъектах Российской Федерации инициативы Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Города, доброжелательные к детям»;
- 3) создание и распространение информации о правах ребёнка, адаптированной для детей, родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми;

- 4) модернизация государственного статистического наблюдения в сфере защиты семьи, охраны материнства и детства;
- 5) формирование системы мониторинга и статистического учёта для оценки эффективности семейной и социальной политики в сфере материнства и детства;
- 6) введение единой школьной формы как минимум для детей начальных классов;
- 7) возрождение государственной общественной пионерской организации.

Г) Информационная модель безопасной среды для детей.

Сюда должны быть включены такие направления как:

- 1) семейное и государственное кодирование информационных каналов;
- 2) запрет на распространение любой информации о детях без согласия родителей;
- 3) пропаганда детства, материнства и семейных ценностей;
- 4) введение ограничений на участие детей в информационных шоу;
- 5) введение детской цензуры.

Д) Модель защиты от преступлений и правонарушений.

Здесь должны быть подняты вопросы не только защиты детей от преступлений и правонарушений, но и защиты других от преступлений и правонарушений, совершаемых детьми. Поэтому необходимо:

- 1) снизить возраст, с которого наступает ответственность за административные правонарушения до 14 лет, а за некоторые административные правонарушения – до 12 лет;
- 2) снизить возраст уголовной ответственности за наиболее тяжкие преступления (убийства), как минимум до 12 лет;
- 3) ввести понятие детского полицейского.

Проведённое исследование позволило прийти к выводу, что основное направление реформирования законодательства об обеспечении безопасности детей должно быть связано со статусом родителя (правами, обязанностями и ответственностью). Причём изменения должны быть направлены не только на усиление ответственности родителей, но и на расширение возможностей их участия в жизни ребёнка (постоянного доступа к электронной версии личного дела с отметками всех замечаний, к электронному дневнику, видеосвязи с ребёнком и т. п.), организацию родительской подготовки и тренировки (создание при родительных домах по всей стране школ молодых родителей, проведение обязательных для родителей курсов при поступлении ребёнка в школу, а также при переходе в среднюю и старшую школы и т. п.) и интенсификацию взаимодействия родителей с иными участниками воспитательного процесса (например, установление обязанности классных руководителей, социальных педагогов, тренеров, инспекторов, воспитателей и других соответствующих лиц поддерживать прямую дистанционную связь со всеми родителями поднадзорных несовершеннолетних). Так, самыми распространёнными причинами противоправного поведения (в том числе, посягательств против интересов других несовершеннолетних) являются:

- 1) недосмотр со стороны родителей или их безразличное отношение к воспитанию – указали 68 % опрошенных;
- 2) опасные интернет-ресурсы, группы в социальных сетях, виртуальные игры с необходимостью применения насилия – указали 55 % опрошенных;
- 3) негативное влияние окружающей компании – указали 43 % опрошенных.

Проведённое исследование позволило разработать рекомендации и предложения по возможным дополнениям к отдельным положениям действующего законодательства, перечень нормативных актов, подлежащих изменению (или отмене), которые не отвечают представлениям по обеспечению среды, безопасной для детей и формированию личной ответственности у детей за свою безопасность.

Нормативное правовое регулирование государственной поддержки граждан Российской Федерации, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей

Руководитель исследования: *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: на основе анализа современного законодательного регулирования в области отношений, связанных с обеспечением и защитой прав граждан Российской Федерации, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также граждан, выехавших из указанных районов, разработать предложения по формированию эффективной модели правового регулирования в сфере реализации государственных гарантий по предоставлению жилищных субсидий на приобретение или строительство жилых помещений за счёт средств федерального бюджета.

Ключевые результаты исследования. В ходе проведённого исследования было выявлено, что для решения социальных задач государства наиболее перспективным является государственно-частное партнёрство (ГЧП). Внедрение и реализация механизмов ГЧП в области жилищного строительства позволяет сформировать оптимальную модель управления рисками при минимизации бюджетных средств. Другими потенциальными интересантами в обеспечении льготных категорий населения жильём являются строительные компании. Привлечение частных строительных компаний, а также административного ресурса региональных органов власти является одним из перспективных инструментов реализации права выезжавших из северных районов граждан на получение жилья.

Для самой многочисленной категории очередников – «пенсионеры» и «работающие граждане» с целью сокращения срока их ожидания на получение жилья в районах с благоприятными социально-экономическими и климатическими условиями может быть использован опыт реализации компаниями программ добровольного досрочного выхода на пенсию.

Ещё одним инструментом реализации программы жилищных субсидий с целью сокращения количества очередников является развитие межрегионального сотрудничества и использование возможностей регионального бюджета для предоставления социальных выплат.

На основании проведённого анализа был сделан вывод о нецелесообразности на текущий момент выделения граждан старше 80 лет (одиноких пожилых людей) в отдельную категорию (II очередь) в рамках реализации Федерального закона от 25.10.2002 г. № 125-ФЗ. Основными препятствиями на пути реализации данного предложения следует считать бюджетные ограничения, которые приведут в ближайшие два года к сокращению количества выдаваемых государственных жилищных сертификатов. В случае реализации данного предложения время ожидания жилья пенсионерами и работающими гражданами растянется на неопределённый срок.

Анализ всего комплекса проблем в рамках исследуемой тематики позволил сделать вывод, что внесение в действующее законодательство точечных изменений, направленных на решение проблем правового регулирования в области оказания государственной финансовой поддержки в отношении данной категории граждан, представляется контрпродуктивным, поскольку по существу не изменит систему организации отношений по предоставлению жилищных субсидий и в той или иной степени сохранит имеющиеся недостатки.

С целью решения поставленных задач разработаны следующие предложения:

По целесообразности формирования принципиально новой и альтернативной по отношению к существующей модели правового регулирования в области отношений данной категории граждан, которая была разработана в ходе проведения исследования. Создание

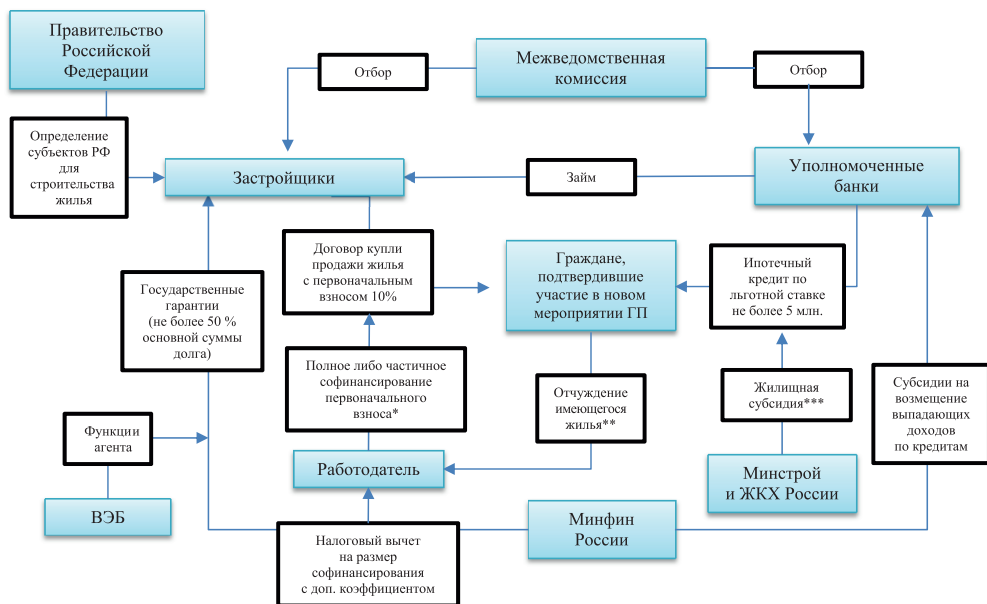


Рис. 1. Механизм реализации новой модели правового регулирования в области отношений, связанных с обеспечением и защитой прав данной категории граждан

* – осуществляется в установленных пределах при отсутствии собственного жилья или при недостаточности средств от его продажи для уплаты первоначального взноса;

** – может осуществляться также застройщику, уполномоченным банкам (при их согласии) или третьим лицам (кроме членов семьи);

*** – уменьшенная на размер первоначального взноса и основного долга по ипотечному кредиту (но не более 50 расчетного размера жилищной субсидии, которая полагалась гражданину до подтверждения участия в новом мероприятии государственной программы).

новой (альтернативной) модели правового регулирования потребует внесения изменений в следующие нормативно-правовые акты:

- в Государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;

- в Федеральный закон от 25.10.2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»;

- в постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2003 г. № 433 «Об утверждении методики распределения по субъектам Российской Федерации средств федерального бюджета на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»;

- в постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;

- в постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2002 г. № 87 (ред. от 22.12.2017 г.) «Об утверждении Положения о регистрации и учёте граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»;

- в Налоговый кодекс Российской Федерации, в Земельный кодекс Российской Федерации и в иное применимое законодательство Российской Федерации;

а также осуществление следующих мероприятий:

- принятие Правительством Российской Федерации распоряжения, определяющего состав субъектов Российской Федерации и населённых пунктов в них для реализации нового мероприятия государственной программы для целей осуществления застройщиками программ строительства жилья с государственной поддержкой и приобретения в них жилья гражданами, подтвердившими своё участие в новом мероприятии государственной программы, в том числе, во взаимосвязи с государственной демографической и иной социальной политикой по развитию отдельных территорий Российской Федерации;

- регулярного включения в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период расходов на финансовое обеспечение предоставления государственных гарантий по обязательствам застройщиков перед уполномоченными банками, а также на предоставление субсидий уполномоченным банкам из федерального бюджета на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным гражданам, подтвердившим своё участие в новом мероприятии государственной программы.

Предлагается рассмотреть возможность привлечения заинтересованных субъектов Российской Федерации к софинансированию социальных выплат, то есть к покрытию разницы между размером жилищной субсидии и рыночной стоимостью жилья на конкретной территории при условии целевого использования жилищного сертификата для приобретения жилого помещения на рынке первичной и вторичной недвижимости на Дальнем Востоке.

Дополнительно, для сокращения сроков ожидания получения жилищной субсидии пенсионерами, безработными и работающими гражданами (вторая – четвёртая очереди) предлагается:

- увеличить квоту средств федерального бюджета, которые на основании решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации направляются на предоставление гражданам, имеющим право на получение жилищных субсидий во вторую – четвёртую очереди, как минимум, до 40 %;

- предоставить право высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации перераспределять остатки средств, которые не использованы при выделении жилищных субсидий заявителями первой категории на предоставление гражданам государственного жилищного сертификата (ГЖС) во вторую – четвёртую очереди.

Учитывая ограниченные возможности федерального бюджета по обеспечению жильём всех категорий граждан, предлагается предоставить возможность выбора для северян, входящих во вторую – четвёртую очередь, между получением государственного жилищного сертификата и земельного участка, предоставленного для индивидуального жилищного строительства (ИЖС).

Предложена схема взаимодействия распределения ответственности основных участников механизма привлечения внебюджетных источников финансирования через призму распределения ответственности за различные этапы финансирования в рамках целевой программы, при которой имущество граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, передаётся в управление частным компаниям (работодателям) с правом их выкупа. При эффективном распределении ответственности в рамках предложенного механизма реализации составной части целевой программы имеется возможность значительно снизить бюджетную нагрузку на субъекты Российской Федерации, а также повысить уровень взаимодействия органов государственной власти и крупного бизнеса. Усовершенствованный механизм привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий позволит значительно ускорить процесс предоставления нового жилья гражданам.

Область применения результатов исследования – разработанные предложения по формированию эффективной модели правового регулирования в сфере реализации государственных гарантий, связанных с обеспечением и защитой прав данной категории граждан, по предоставлению жилищных субсидий могут использоваться в законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в целях совершенствования нормативного правового регулирования государственной поддержки данной категории граждан, а также при проведении научно-исследовательских работ по указанной теме.

Пути законодательного обеспечения реализации принципов адресности и нуждаемости при проведении социальной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

Руководитель исследования: *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка рекомендаций по совершенствованию критериев адресности и нуждаемости при проведении социальной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые результаты исследования. Согласно результатам проведённого анализа можно утверждать, что роль и место программ, действующих на основе нуждаемости в российской системе социальной защиты населения, относительно невелика. Преимущественно эти программы реализуются на региональном уровне. Однако в последние годы (начиная с 2010 г.) федеральный вклад в снижение уровня бедности заметно увеличился.

Существует ряд причин, препятствующих расширению применения критериев адресности нуждаемости при проведении социальной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Во-первых, несмотря на длительную историю существования программ поддержки нуждающихся граждан, единого правового поля, устанавливающего ключевые понятия (адресность, нуждаемость, критерии нуждаемости и др.) не сформировано, как нет и единой методики оценки нуждаемости, что приводит к разночтению норм законодательства и неравенству получателей в доступе к социальной поддержке. На федеральном уровне даже для мер социальной поддержки семей при рождении первого, второго и третьего ребёнка установлены разные правила предоставления и разные критерии нуждаемости.

Во-вторых, право субъектов Российской Федерации на введение критериев нуждаемости (предоставленное им с 2015 года) существенно ограничено положениями ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ и применимо только в отношении дополнительных мер социальной поддержки категориям льготников, устанавливаемых регионами самостоятельно. В результате, те критерии нуждаемости, которые вводят регионы, преимущественно направлены на меры социальной поддержки семей с детьми, что слабо корреспондирует с акцентированием Президентом Российской Федерации внимания на поддержке именно тех, кто нуждается, сокращении бедности вдвое и преимущественной поддержки семей при рождении детей.

В-третьих, ряд мер социальной поддержки регулируется федеральным законодательством, поэтому регионы устанавливают критерии нуждаемости в зависимости от требований федеральных законов (различные для разных мер). Различные требования и критерии нуждаемости устанавливаются и для собственных региональных мер, чаще всего в зависимости от возможностей регионального бюджета.

В-четвёртых, для проведения оценки нуждаемости требуется доступ к информации о доходах и имуществе заявителя и его семьи (домохозяйства), а существующие региональные и федеральные базы данных не обеспечивают органы управления социальной защитой населения на сегодняшний день такой информацией.

В рамках работы был проведён комплекс аналитических исследований в части:

- анализа российского и международного опыта оценки бедности (концепции определения и измерения бедности, инструменты её оценки);
- анализа программ федерального, регионального и муниципального уровней, основывающихся на учёте критериев адресности и нуждаемости;

- анализа федеральной и региональной практики применения критериев адресности и нуждаемости в программах социальной поддержки населения;
- анализа правоприменительной практики по реализации положений федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, оказывающих влияние на применение критериев адресности и нуждаемости;
- анализа регионального опыта по оптимизации систем социальной поддержки в рамках разработки программ оздоровления государственных финансов субъекта Российской Федерации;
- анализ нормативной правовой базы, регулирующей вопросы учёта доходов домохозяйств при оценке нуждаемости.

Проведённый анализ сопровождался:

- систематизацией всех законодательно закреплённых мер социальной поддержки населения, что позволило определить роль и место программ, действующих на основе нуждаемости;
- систематизацией критериев адресности и нуждаемости, закреплённых в федеральных и региональных программах социальной поддержки населения по различным направлениям поддержки;
- оценкой последствий применения различных критериев и принципов адресности и нуждаемости в Российской Федерации (на основе симуляционного моделирования на статистических микроданных изменения уровня бедности при разных вариантах установления критериев нуждаемости).

В результате были разработаны:

- рекомендации по расширению применения критериев адресности и нуждаемости на различных уровнях в Российской Федерации;
- предложения по внесению изменений в федеральное законодательство с целью совершенствования порядка учёта доходов и расчёта доходов семьи для признания их нуждающимися;
- предложения по совершенствованию электронного межведомственного взаимодействия в целях учёта доходов домохозяйств при оценке нуждаемости;
- предложения по внесению изменений в нормативно-правовые акты с целью совершенствования учёта доходов, облагаемых налогом на доходы физических лиц;
- предложения по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей функционирование Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) в целях обеспечения полноты представления информации о получателях мер социальной поддержки.

Основные выводы, полученные по теме исследования. Исходя из проведённого анализа и полученных результатов, расширение применения критериев адресности и нуждаемости на различных уровнях в Российской Федерации должно осуществляться за счёт снятия нормативных правовых барьеров, формирования единого понятийного аппарата и обеспечения методологического единства подходов к оценке нуждаемости семьи в целях назначения мер социальной поддержки на основе проверки нуждаемости.

Выбор критерия нуждаемости должен определяться целью и ожидаемым результатом конкретной программы социальной поддержки и политики государства в целом. Оптимальным интервалом установления критерия нуждаемости (черты бедности) является интервал от 1 ПМ до 1,5 ПМ.

Для решения задачи снижения крайней бедности и бедности (то есть доли тех, у кого ежемесячные среднедушевые доходы менее 0,5 ПМ и 1 ПМ соответственно), необходимо устанавливать критерий нуждаемости в 1 ПМ. Это позволит сконцентрировать выделение бюджетных средств на самых нуждающихся гражданах. В условиях имеющихся бюджетных ограничений этот вариант представляется самым оптимальным. Он не приводит к «размыванию» бюджетных средств, расходованию их на тех, кто в соответствии с официально установленной чертой бедности (прожиточным минимумом) не является нуждающимся.

Увеличение критерия нуждаемости до 1,5 ПМ приводит к значительному увеличению числа нуждающихся в различных мерах социальной поддержки и росту бюджетных расходов на неё. При наличии бюджетных средств в достаточном объёме данный критерий нуждаемости также может использоваться. Установление критерия нуждаемости выше 1,5 ПМ нецелесообразно.

Для того, чтобы достичь цели сокращения уровня бедности в два раза, необходимо устанавливать размер выплат нуждающимся дифференцированно, в зависимости от уровня глубины бедности домохозяйства (такой подход используется при назначении социальной доплаты до прожиточного минимума пенсионеру). В отсутствие такой дифференциации социальная поддержка не достигает целей снижения уровня бедности её получателей, что хорошо видно на примере новых федеральных мер нуждающимся семьям при рождении первого или второго ребёнка. Эти выплаты имеют весьма ощутимое значение для снижения доли малоимущих среди семей получателей, но большая часть выплат достаётся семьям, которые до её получения не были малоимущими. Влияние же данных мер на снижение уровня бедности среди всех семей с детьми и населения в целом оказывается весьма незначительным и даже мизерным.

Кроме того, с точки зрения снижения глубины и уровня бедности при определении размера выплаты целесообразно отталкиваться не от доходов членов домохозяйства, а от его расходов. Дело в том, что, например, ежемесячная выплата при рождении в семье первого, второго и третьего ребёнка назначается и выплачивается в размере одного прожиточного минимума ребёнка, но по факту эта выплата является частью совокупного дохода всей семьи, который используется на общее потребление домохозяйства. Поэтому целесообразнее было бы говорить о пособии нуждающейся семье с детьми в размере, дифференцированном в зависимости от глубины бедности домохозяйства. Это обеспечит эффективное расходование уже расходуемых на социальную поддержку бюджетных средств, поскольку будет происходить более рациональное их распределение с точки зрения снижения глубины и уровня бедности.

Реформирование системы социальной поддержки населения является одним из основных инструментов повышения эффективности расходов бюджетов на социальную поддержку населения, позволяющим перераспределить бюджетные средства в сторону наиболее нуждающихся категорий граждан и способствовать выполнению задачи по сокращению уровня бедности до 2024 года в два раза.

ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА, СПОРТ И ТУРИЗМ

Применение механизмов ГЧП в интересах формирования благоприятной среды для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие спортивной инфраструктуры: анализ правоприменительной практики и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования

Руководитель исследования: *Н. В. Кузнецов, д-р экон. наук, директор Института экономики и финансов ФГБОУ ВО «Государственный университет управления».*

Цель исследования: анализ проблем взаимодействия государства и субъектов предпринимательской деятельности в области физической культуры и спорта, разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования применения механизмов ГЧП при развитии спортивной инфраструктуры.

Ключевые результаты исследования. Предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, направленные на развитие государственно-частного партнёрства в области физической культуры и спорта.

1. Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Основной проблемой, сдерживающей развитие инструментария ГЧП в области физической культуры и спорта, является отсутствие механизмов по защите инвестора от рисков некупаемости капиталовложений – защиты от отсутствия спроса и института минимальной гарантированной доходности (МГД).

Минимальная гарантированная доходность (МГД) в концессионном соглашении и соглашении о ГЧП должна предполагать возмещение концессионеру со стороны концедента, публичного партнёра недополученных концессионером, частным партнёром доходов по независящим от него причинам.

Инвестирование в социальные объекты в целом и в объекты спорта в частности является высокорискованным видом деятельности, в связи с чем крупные участники рынка считают, что в отношении таких объектов требуется установление дополнительных гарантий со стороны публичного партнёра.

В настоящее время понятие МГД в законодательстве Российской Федерации закреплено только в ст. 38 Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в отношении дорожных объектов.

В то же время, Федеральный закон о спорте от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» не содержит закреплённые особенности применения механизмов ГЧП по отношению к объектам спорта, необходимые для обеспечения дополнительных гарантий частному партнёру.

Для решения указанной проблемы целесообразно рассмотреть возможность адаптации опыта внедрения МГД и некоторых других механизмов к отрасли объектов физической культуры и спорта путём внесения дополнения в ст. 37 (объекты спорта) главы 6 Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос включения в указанную статью возможности закрепления в концессионном соглашении, соглашении о государственно-частном, муниципально-частном партнёрстве обязательств по защите частного партнёра от создания публичным партнёром условий, ухудшающих его положение таким образом, что он

в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнёрстве (например, строительство спортивного объекта аналогичного профиля в непосредственной близости без согласования с частным партнёром).

Внедрение указанных корректировок позволит:

1) Закрепить возможность внесения в концессионные соглашения и соглашения о ГЧП дополнительных условий, необходимость которых обусловлена спецификой объектов спорта и которые не отражены в законодательстве Российской Федерации о концессионных соглашениях и законодательстве о ГЧП. Так, например, появится возможность заранее устанавливать режим совместного использования объекта спорта сторонами договорных отношений для целей подготовки региональных и муниципальных сборных спортивных команд, использования объекта спорта при организации и проведении спортивных мероприятий, включённых в общероссийский, региональный или муниципальный календарный план спортивных мероприятий, а также компенсацию частному партнёру за использование объекта спорта для этих целей.

2) Закрепить возможность предоставления дополнительных гарантий частному партнёру, инвестирующему в объекты спорта. Повысить инвестиционную привлекательность объектов спорта по сравнению с другими социальными объектами. Так, в зависимости от конкретных условий, публичный партнёр сможет предложить инвестору программу привлечения населения на объект спорта, выплату в случае отсутствия заполняемости (МГД) или и то, и другое вместе. Размер выплаты может определяться из средней заполняемости объектов спорта в регионе и подлежать отыгрыванию в составе конкурсной документации, либо быть выплатой по особому обстоятельству, подлежащему доказыванию частным партнёром. Конкретный вариант использования МГД остаётся на выбор.

3) Расширить доступный правовой инструментарий партнёров для заключения наиболее «гибких», взаимовыгодных соглашений.

2. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Важной проблемой для проектов партнёрства в области физической культуры и спорта может стать проблема неопределённости объёма платы концедента, как составной части концессионного соглашения.

По мнению участников рынка, часть проектов партнёрства в отношении социальных объектов (объекты спорта являются объектами социальной инфраструктуры согласно ч. 1 ст. 37 № 329-ФЗ) являются не окупаемыми, поэтому размер участия концедента в некоторых проектах может достигать 100 %. В таких проектах гарантия возврата средств инвестора со стороны государственного партнёра является единственным возможным способом окупаемости участия частного партнёра (инфраструктурная ипотека).

В то же время ч. 13 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусмотрено только частичное финансовое участие концедента в реализации проекта, в связи с чем вокруг вопроса о 100 % возмещении затрат инвестору начала складываться неблагоприятная правоприменительная практика (претензии ФАС России).

Несмотря на положительное для рынка решение апелляционной инстанции по одному из таких дел, многими экспертами и должностными лицами отмечается необходимость проработки указанного вопроса в законодательстве. Подобная позиция разделяется ФАС России, Минфином России, экспертами и участниками рынка.

Национальный центр ГЧП выпустил отдельный экспертный релиз «О первоочередных мерах по совершенствованию концессионного законодательства», посвящённый данной тематике. Для решения этой проблемы целесообразно рассмотреть возможность скорректировать ч. 13 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Корректировка указанной нормы позволит шире использовать механизмы инфраструктурной ипотеки при реализации проектов в области физической культуры и спорта, а также создать механизм защиты частных партнёров от неблагоприятной правоприменительной практики контролирующих органов (например ФАС России).

3. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Одной из важнейших организационных проблем в сфере ГЧП по закону № 224-ФЗ на сегодняшний день являются длительные сроки подготовки проектов.

Несмотря на некоторое сокращение этих сроков в 2016 году, процесс подготовки проекта от этапа инициации до начала конкурсных процедур занимает 285 дней, из которых 180 уходит на рассмотрение проекта публичной стороной и определение его эффективности (сравнительного преимущества).

В целях сокращения указанных сроков целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в следующие нормативно-правовые акты: ст. 8, ст. 9, ст. 10 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Предлагаемыми изменениями могут стать сокращённые сроки подготовки и рассмотрения малых (до 100 млн руб.) и средних (до 1 млрд руб.) проектов государственно-частного партнёрства, а также типовых проектов, перечень которых может быть утверждён нормативно-правовыми актами отраслевых министерств и ведомств.

Так, например, перечень типовых проектов в отрасли физической культуры и спорта может быть утверждён отдельным приказом Министерства спорта Российской Федерации.

Сокращение сроков подготовки и внедрения типовых проектов позволит существенно увеличить долю проектов по закону № 224-ФЗ на рынке проектов партнёрства и увеличит их привлекательность по сравнению с классическими концессиями.

4. Приказ Минспорта России от 21.03.2018 г. № 244 «Об утверждении методических рекомендаций о применении нормативов и норм при определении потребности субъектов Российской Федерации в объектах физической культуры и спорта».

Рекомендации субъектам Федерации по применению нормативов и норм при определении потребности в объектах физической культуры и спорта, разработанные Министерством спорта Российской Федерации, в настоящее время не содержат рекомендаций по обеспечению дополнительных гарантий частным партнёрам, участвующим в спортивных проектах. В связи с этим целесообразно рассмотреть возможность корректировки приказа Минспорта России от 21.03.2018 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций о применении нормативов и норм при определении потребности субъектов Российской Федерации в объектах физической культуры и спорта».

5. Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 г. № 894 «об утверждении методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнёрства, проекта муниципально-частного партнёрства и определения их сравнительного преимущества».

Одним из факторов, сдерживающих развитие ГЧП, в том числе, в сфере физической культуры и спорта, является необходимость проведения оценки эффективности проекта в соответствии с нормами Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Методика расчёта критериев такой эффективности утверждена приказом Минэкономразвития России от 30.11.2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнёрства, проекта муниципально-частного партнёрства и определения их сравнительного преимущества» и является объектом критики экспертов и участников рынка, как избыточная и усложнённая.

По мнению ряда экспертов, основные мероприятия по совершенствованию методики, утверждённой приказом Минэкономразвития России от 30.11.2015 г. № 894, должны быть направлены на решение следующих задач:

- корректировку оцениваемых показателей в сторону упрощения;
- разработку единых подходов и принципов оценки всех видов реализации инфраструктурных проектов (госзаказ, ГЧП, концессия);
- обязательный характер проведения оценки только для крупных и средних проектов, а также проектов, предусматривающих полное возмещение затрат инвестора публичным партнёром (инфраструктурная ипотека).

При этом результаты оценки не должны быть единственным критерием принятия решения о реализации проекта.

Совершенствование правового регулирования прав на результаты интеллектуальной деятельности (включая авторские и смежные права) и средств индивидуализации в области физической культуры и спорта

Руководитель исследования: *Д. И. Рогачев, канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой спортивного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: изучение наиболее эффективных направлений по признанию и защите интеллектуальных прав в сфере физической культуры и спорта в зарубежном законодательстве, определение наиболее острых правовых проблем в отечественном законодательстве и практике, а также последующей выработке подходов к совершенствованию законодательства о защите интеллектуальных прав в сфере физической культуры и спорта, обеспечению международного признания и защиты интеллектуальных прав субъектов физической культуры и спорта.

Ключевые результаты исследования. В рамках работы была проанализирована широкая совокупность актов, в той или иной степени относящаяся к правовому регулированию прав на результаты интеллектуальной деятельности (включая авторские и смежные права) и средств индивидуализации в области физической культуры и спорта и включающая в себя федеральное законодательство, нормативно-правовые акты федеральных органов законодательной и исполнительной власти, законодательство зарубежных стран, международное законодательство, регламентные документы субъектов физической культуры и спорта, судебную практику.

Следует отметить ряд рекомендаций, выработанных в результате проведённого исследования:

- дополнение Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» отдельной статьёй, посвящённой регулированию исключительных и иных интеллектуальных прав в области спорта;
- закрепление в Федеральном законе от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» понятия «трансляция физкультурного или спортивного мероприятия», определение способов осуществления такой трансляции;
- уточнение совокупности исключительных прав организаторов физкультурных или спортивных мероприятий, связанных с осуществлением трансляций соответствующих мероприятий;
- уточнение последствий, связанных с невозможностью осуществления трансляции физкультурного или спортивного мероприятия третьим лицом – приобретателем соответствующих прав по письменному соглашению с организатором данных мероприятий;
- закрепление объёма исключительных прав организаторов азартных игр в букмекерских конторах на осуществление публичного показа записей, трансляций, ретрансляций спортивного мероприятия и порядка их приобретения;
- закрепление необходимости формирования уполномоченным органом исполнительной власти перечня физкультурных и спортивных мероприятий, обязательных к освещению посредством трансляции общероссийскими организациями телерадиовещания, доступ к которой осуществляется на бесплатной основе;
- закрепление перечня объектов интеллектуальной собственности в сфере физической культуры и спорта;
- определение порядка и способов использования такого элемента «имиджевых прав» спортсменов, тренеров, спортивных судей, как право на изображение;
- преодоление неопределённости по вопросу о владельцах исключительных прав на освещение профессиональных спортивных соревнований.

Направления совершенствования правового регулирования туристской деятельности в целях стимулирования молодёжного туризма

Руководитель исследования: *А. П. Соловьёв, канд. пед. наук, программный директор АНО «Институт развития парламентаризма».*

Цель исследования: изучение действующих механизмов правового регулирования туристской деятельности в России и за рубежом, а также последующая выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства регулирующего туристскую деятельность в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Наличие серьёзных проблем в сфере законодательного регулирования молодёжного туризма, невысокий уровень развития данной сферы, несмотря на значительный спрос населения на молодёжный отдых, свидетельствуют о необходимости формирования законодательной базы и выработки государственной стратегии развития детского и молодёжного туризма.

Таким образом, **объектом** настоящего исследования является молодёжный туризм в Российской Федерации как перспективное направление развития туристской отрасли в государстве.

Всё многообразие форм молодёжного туризма можно разделить на несколько основных групп, которые, в свою очередь, классифицируются по различным признакам. К этим группам относятся:

- 1) отдых детей и молодёжи в детских оздоровительных и тематических лагерях;
- 2) туристские и экскурсионные поездки и походы, организуемые образовательными учреждениями;
- 3) поездки с целью получения образования;
- 4) поездки с волонтерскими и добровольческими целями;
- 5) молодёжные поездки по международным программам обмена и стажировок.

Исходя из этого, необходимо на законодательном уровне конкретизировать понятие молодёжного туризма, который в настоящее время не имеет официального статуса, а также дать ему классификацию и точные определения с целью регламентации и структуризации данного направления туристской деятельности в Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает регулирование деятельности детских лагерей различных типов. Перечисленные в подразделе 8.1. проблемы функционирования детских оздоровительных лагерей свидетельствуют о необходимости внедрения лицензирования и сертификации данной сферы. Отсутствие единого реестра и классификации детских лагерей в Российской Федерации существенно влияет на качество предлагаемого этими учреждениями отдыха. Органам власти следует рекомендовать разработать требования и критерии для включения в единый реестр детских лагерей отдыха различных типов.

Отдельным вопросом регулирования является финансирование деятельности лагерей и стоимость туристских путёвок. Данный вопрос требует детальной и внимательной проработки в рамках соответствующих экспертных совещаний парламентариев и может включать разработку механизмов ослабления налогового бремени на лагерь, уменьшение стоимости путёвок для детей на основе субсидирования за счёт федерального и регионального бюджетов, а также расширения категорий детей, имеющих право на субсидии. Возможным решением проблемы дополнительного финансирования детских лагерей может стать разработка рейтинговой оценки деятельности данных учреждений. Детальный анализ результатов работы и функционирования лагерей по заранее определённым показателям и критериям позволит выявить учреждения, нуждающиеся в дополнительной материальной поддержке

со стороны государства. В то же время такая оценка поможет определить неэффективные учреждения. Оценка деятельности учреждений детского отдыха и исключения лагерей из государственного реестра должна производиться с учётом спроса на отдых в каждом конкретном регионе и общего количества организаций летнего отдыха в субъекте Российской Федерации.

В зарубежных развитых государствах есть ряд туристских практик, имеющих молодёжную направленность, которые отсутствуют сегодня в России. Так, введение в России всероссийского студенческого пластикового билета по типу международной студенческой карты ISIC, сочетающего в себе функции пропуска, банковской карты, удостоверения личности по всей стране, а также систему скидок и тарифов на транспорте, в магазинах и других учреждениях, способствовало бы росту внутренних туристских поездок учащихся.

Развитие молодёжного туризма среди учащихся требует законодательного разграничения полномочий по формированию, продвижению и предоставлению туристского продукта между образовательными учреждениями, органами власти в сфере образования и органами власти в сфере туризма. В то же время следует тщательно взвесить возможные негативные последствия этого, поскольку усиление законодательного регулирования данного направления может в отдельных случаях привести к противоположному результату и серьёзно затормозить сам процесс организации поездок для учащихся на вышеуказанные мероприятия.

Волонтёрская деятельность, образовательный туризм и программы стажировок сегодня далеко не всеми в России рассматриваются как молодёжная туристская деятельность. Важно на законодательном уровне разграничить эти понятия и создать соответствующие условия для их развития. Внедрение обязательной культурной программы для организации волонтёрских программ, предполагающих участие в них иногородних добровольцев, будет способствовать развитию внутреннего молодёжного туризма в Российской Федерации. Отдельно следует рассмотреть вопрос о создании в стране Всероссийских студенческих программ обмена и стажировок, предполагающих посещение учащимися других регионов с образовательными целями. Следует включить отдельные направления молодёжного туризма, в том числе и волонтёрскую деятельность, в готовящийся одноимённый федеральный закон.

Для решения накопившихся проблем в области обеспечения профессиональными кадрами сферы туризма, в том числе, и молодёжного, необходимо:

- по примеру зарубежных стран, внедрить систему сертификации экскурсоводов, предварительно разработав и утвердив соответствующие квалификационные требования;
- внедрить систему повышения квалификации и переподготовки кадров в сфере молодёжного туризма;
- создать единую базу вакансий для студентов вузов;
- проработать вопрос зачёта периода прохождения производственной практики студентами вузов на предприятиях сферы туризма в качестве трудового стажа;
- принять на государственном уровне профессиональные стандарты в сфере туризма, разработанные Ростуризмом, но не введённые в практику. Данные стандарты смогут помочь связать систему образования и ФГОСы с практическими требованиями к специалистам, которые предъявляют к соискателям работодатели;
- усилить работу в сфере сертификации кадров в сфере туризма. В частности, в рамках повышения курсов квалификации и подготовки узкоспециализированных работников локальных направлений сферы услуг.

Главным стимулом к включению объектов культурной сферы в туристский оборот должна стать система реставрации объектов культурного наследия за счёт ассигнований из доходов от туризма.

Существует также проблема законодательного регулирования вопроса организации экскурсионной деятельности музеями. Согласно Федеральному закону № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», правом осуществлять экскурсионное обслуживание и предоставлять информационные услуги обладают лишь музеи-заповедники.

Требует уточнений понятие «туристский продукт», претерпевавшее ранее (2007 год) изменения, но так и не доведённое до полного удобства употребления для участников туристской сферы (так, например, круизные и железнодорожные туристские маршруты под понятие «туристский продукт» однозначно не подпадают).

Российская Федерация с его действующим законодательством в сфере туризма в целом отвечает международным реалиям и аналогам и соответствует общепринятым мировым практикам. В то же время сегодня существуют серьёзные проблемы регулирования вопроса защиты потребителей туристских услуг от банкротства туроператоров и отказа субъекта туристского рынка от исполнения своих обязательств.

Исходя из вышесказанного, можно предложить следующие поправки в действующее туристское законодательство:

1. Разработать механизм полного возврата оплаченной потребителем суммы за забронированный, но не предоставленный обанкротившимся туроператором туристский продукт. Рассмотреть вопрос об увеличении суммы страхования финансовой ответственности оператора в зависимости от количества обслуживаемых ежегодно туристов и количества одновременно забронированных туристских продуктов. Изучить вопрос участия объединения туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь» в частичном возмещении финансового ущерба пострадавшим от действий обанкротившегося туроператора и возврата им суммы, затраченной на покупку туристского продукта.

2. Предоставить право туристу, опоздавшему на обратный рейс и не имеющему денежных средств для покупки авиабилета, вернуться в Российскую Федерацию за счёт отправляющей компании. В то же время, все досудебные и судебные разбирательства и принятие решения о причине опоздания на рейс туриста должны происходить в стране постоянного проживания туриста, а не туроператором или авиакомпанией в месте временной дестинации.

3. Обязать туроператоров при определении фактически понесённых расходов за аннуляции забронированного туристского продукта руководствоваться реальными расходами, понесёнными организатором тура при подготовке путешествия и представить доказательства таких расходов (чеки, квитанции, платёжные поручения с указанными конкретными суммами и фамилиями туриста).

Таким образом, глубокий анализ и внедрение наиболее обоснованных из вышеуказанных предложений и рекомендаций по нормативно-правовому регулированию туристской деятельности позволят вывести туризм в целом в Российской Федерации и молодёжный туризм в частности на принципиально новый уровень. Внедрение передовых международных и зарубежных практик в этой сфере создадут условия для обеспечения должного уровня безопасности и удовлетворённости туристским продуктом потребителя.

Совершенствование правового регулирования подготовки спортивного резерва в Российской Федерации

Руководитель исследования: *Д. И. Рогачев, канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой спортивного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: изучение наиболее эффективных направлений развития системы подготовки спортивного резерва, определение наиболее острых правовых проблем в отечественном законодательстве и практике, а также последующая выработка предложений по совершенствованию правового регулирования системы подготовки спортивного резерва.

Ключевые результаты исследования. В рамках работы была проанализирована широкая совокупность актов, в той или иной степени относящаяся к правовому регулированию подготовки спортивного резерва и включающая в себя федеральное законодательство, нормативно-правовые акты федеральных органов законодательной и исполнительной власти, законодательство зарубежных стран, регламентные документы субъектов физической культуры и спорта.

Следует отметить ряд рекомендаций, выработанных в результате проведённого исследования:

1. Нормативное закрепление понятий «лицо, проходящее спортивную подготовку» и «организация спортивной подготовки». Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

2. Выявление и нормативное закрепление особенностей осуществления деятельности несовершеннолетних граждан в области физической культуры и спорта. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

3. Разработка и нормативное закрепление основных принципов спортивной подготовки. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

4. Упорядочение и нормативное закрепление, по аналогии с законодательством об образовании, оснований возникновения правоотношений по спортивной подготовке. Законодательное разделение Договора оказания услуг по спортивной подготовке и Договора оказания услуг по целевой спортивной подготовке, заключаемого при осуществлении спортивной подготовки по направлению физкультурно-спортивной организации в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

5. Разработка и нормативное закрепление требований к официальным спортивным соревнованиям, участие в которых необходимо согласно утверждаемым федеральным стандартам спортивной подготовки. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

6. Разработка и нормативное закрепление требований к кадрам (как одному из условий реализации программ спортивной подготовки), включая наличие дополнительного профессионального образования у тренеров. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

7. Разработка и нормативное закрепление требований к организациям, осуществляющим спортивную подготовку. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

8. Разработка и нормативное закрепление порядка осуществления государственного контроля в сфере спортивной подготовки. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

9. Разработка и нормативное закрепление правового статуса родителей (законных представителей) лиц (несовершеннолетних детей), проходящих спортивную подготовку. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

10. Разработка и нормативное закрепление требований к информационной открытости спортивной подготовки. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Разработанные предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере подготовки спортивного резерва вошли в состав приложений в форме законопроектов. Приложение А содержит законопроект с основными предложениями, сформулированными в рамках отчёта. Вместе с тем, в процессе исследования авторы пришли к возможности формирования альтернативных вариантов совершенствования исследуемых вопросов. Так, в Приложении Б предусмотрен вариант законопроекта с формированием государственного реестра организаций спортивной подготовки, Приложение В содержит вариант с саморегулируемыми организациями в области спортивной подготовки.

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Подходы к совершенствованию правового регулирования охраны и использования лечебно-оздоровительных местностей и курортов

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

Цель исследования: разработка комплекса законодательных мер, направленных на создание эффективной системы правового регулирования в лечебно-курортной отрасли посредством формирования специального правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов, отвечающего задаче стимулирования внутреннего туризма, обеспечения сохранности и развития объектов лечебно-оздоровительной и курортной инфраструктуры, развития туристской инфраструктуры, повышения привлекательности отечественных лечебно-курортных зон, наращивания возможностей использования бальнеологических курортов для профилактического и восстановительного лечения населения при безусловном сохранении уникальных природных свойств лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также обеспечении недискриминационных условий для граждан, проживающих в лечебно-оздоровительных местностях и курортах, в том числе, в части реализации их имущественных прав.

Ключевые результаты исследования. В результате проведённого исследования были сделаны следующие выводы и рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы.

Во-первых, проведённый анализ действующего законодательства позволил сформулировать рекомендации по совершенствованию положений Федерального закона от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», в том числе, посредством:

- формирования нового понятийного аппарата (понятий «природные лечебные ресурсы», «лечебно-оздоровительная местность», «курорт», «курортный регион (район)»);
- закрепления основных принципов охраны и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов непосредственно в законе;
- уточнения содержания понятия «границы округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов»;
- детализации установленных законом ограничений хозяйственной деятельности в зонах трёх округов санитарной (горно-санитарной) охраны;
- совершенствования системы информационного обеспечения в сфере охраны и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (порядка ведения Государственного реестра курортного фонда Российской Федерации);
- уточнения содержания права собственности на природные лечебные ресурсы;
- совершенствования порядка признания территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом;
- разделения права пользования природными лечебными ресурсами на общее (для граждан с целью собственного лечения и профилактики заболеваний) и специальное (для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей);

– детализации порядка добычи природных лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

– приведения в соответствие с Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в части исключения терминологии особо охраняемых природных территорий применительно к лечебно-оздоровительным местностям и курортам.

Во-вторых, обоснованы предложения по внесению изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, в том числе посредством закрепления нормы, запрещающей перевод земель лесного фонда на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также на территории курортных регионов в земли иных категорий (за исключением категории земель особо охраняемых территорий и объектов), введения новой редакции ст. 96. «Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов», а также внесения иных уточняющих изменений.

В-третьих, обоснованы предложения по внесению изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, предусматривающие отнесение округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов к зонам с особыми условиями использования территорий, а также совершенствование порядка согласования проекта правил землепользования и застройки, подготовленного применительно к территории, входящей в границы лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В-четвёртых, обоснованы предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматривающие отнесение лесов, парков, скверов и зелёных массивов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов к зелёному лесопарковому поясу соответствующих населённых пунктов.

В-пятых, обоснованы предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство или реконструкцию которых предполагается осуществлять на территории округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального, регионального и местного значения, а также объектов, размещаемых за пределами этих территорий, которые могут оказать на них вредное техногенное воздействие.

В-шестых, обоснованы предложения по внесению изменений в Водный кодекс Российской Федерации посредством введения запрета создания крупных искусственных водных объектов (прежде всего, водохранилищ) в пределах округа санитарной (горно-санитарной) охраны бальнеологических курортов, а также установления мер, препятствующих опреснению водоёмов, являющихся месторождениями целебных грязей и рапы (прямой запрет любого искусственного водоотвода в такие водоёмы на курортах).

В-седьмых, обоснованы предложения по внесению изменений в статью 262 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов», дополнив указанием на уголовную ответственность за нарушение законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, а также изложив название статьи в новой редакции: «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий, лечебно-оздоровительных местностей, курортов».

В-восьмых, обоснованы предложения по внесению изменений в ст. 8.39 КоАП РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», дополнив указанием на административную ответственность за нарушение законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, а также изложив название статьи в новой редакции: «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

В-девятых, обоснованы предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» посредством дополнения перечня границ зон с особыми условиями использования территорий границами округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В-десятых, обоснованы предложения по внесению изменений в ч. 1 ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации путём установления повышающего коэффициента налогообложения в размере 10,5 % в отношении земельных участков, отнесённых к землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов или к землям населённых пунктов на территории курортов, на которых расположены объекты незавершённого строительства, находящиеся на консервации более трёх лет.

Разработка предложений по правовому обеспечению экологической безопасности вывода из эксплуатации объектов размещения отходов

Руководитель исследования: *Л. Х. Сиянтуллина, начальник отдела перспективных исследований Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ правового, организационного и финансового механизмов вывода из эксплуатации объектов размещения отходов (далее – ОРО).

Ключевые результаты исследования. Полученные результаты экспертно-аналитического исследования позволят дать оценку текущему состоянию государственного регулирования учёта объектов размещения отходов и обосновать необходимость его оптимизации, в частности, были выделены основные её недостатки:

- неоптимальные административные процедуры регистрации объекта размещения отходов в Государственном реестре объектов размещения отходов;
- предельные сроки регистрации ОРО в Государственном реестре объектов размещения отходов (далее – ГРОРО) нормативными правовыми актами не установлены;
- дублирование полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по учёту объектов размещения отходов;
- множественный учёт одних и тех же объектов в различных государственных учётах;
- отсутствие нормативных оснований для ведения Государственного реестра объектов размещения отходов с использованием Единой государственной информационной системы учёта отходов от использования товаров;
- ограничение доступа к информации об объектах размещения отходов в сети «Интернет»;
- множественное дублирование запрашиваемых у хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих объекты размещения отходов, сведений и документов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при исполнении собственных полномочий.

Для устранения указанных недостатков были предложены два сценария оптимизации текущей системы учёта ОРО в России:

- 1) радикальный сценарий, предполагающий прекращение регистрации ОРО в ГРОРО и регистрация ОРО в Государственном реестре объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- 2) умеренный сценарий, предполагающий совершенствование текущего порядка регистрации ОРО в ГРОРО.

Также в ходе исследования были собраны и проанализированы требования по выводу объектов размещения отходов из эксплуатации, которые законодательство предъявляет к лицам, осуществляющим эксплуатацию ОРО. В результате выявлен целый ряд проблем правового регулирования обозначенных требований, в частности:

- отсутствие комплексного и современного правового регулирования процессов вывода ОРО из эксплуатации и восстановления нарушенных земель;
- отсутствие чёткого указания на лиц, ответственных за восстановление нарушенных земель после окончания эксплуатации ОРО;
- отсутствие правового регулирования относительно момента и порядка вывода ОРО из эксплуатации;
- наличие двойных требований для проектной документации на вывод ОРО из эксплуатации и рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов;

- наличие требований о двойном направлении проектной документации в Росприроднадзор;
- отсутствие чётких требований относительно документарного оформления завершения работ по рекультивации нарушенных земель;
- отсутствие чётких требований относительно момента исключения объекта размещения отходов из ГРОРО;
- недостаточная эффективность правовых инструментов, препятствующих возникновению бесхозных ОРО в результате ликвидации юридических лиц – собственников данных объектов;
- наличие легальной возможности появления бесхозных ОРО в результате признания юридических лиц недействующими (с исключением из ЕГРЮЛ).

Для решения указанных проблем предлагается:

а) установление обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления до утверждения документов территориального планирования производить согласование данных документов с Роспотребнадзором и его территориальными органами на предмет правильности отображения в данных документах санитарно-защитных зон различных объектов, в том числе, действующих и выведенных из эксплуатации объектов размещения отходов;

б) усилить государственный земельный надзор:

- за деятельностью органов публичной власти по предоставлению земельных участков физическим и юридическим лицам для предотвращения фактов неправомерного предоставления земельных участков в санитарно-защитных зонах;

- за деятельностью собственников и эксплуатантов объектов размещения отходов для предотвращения фактов самовольного занятия земельных участков, прилегающих к территории действующего или подлежащего рекультивации объекта размещения отходов;

в) повысить ответственность за неправомерное предоставление земельных участков в санитарно-защитных зонах и самовольное занятие земельных участков (в том числе на участках, прилегающих к объектам размещения отходами).

Кроме того, в рамках исследования были подробно изучены существующие финансовые механизмы вывода объектов размещения отходов из эксплуатации, а также определены пять возможных экономических моделей вывода ОРО из эксплуатации и восстановления нарушенных земель:

- **модель частного финансирования с субсидиарным участием бюджета.** Основная обязанность по финансированию лежит на хозяйствующих субъектах, эксплуатирующих ОРО. Финансирование за счёт бюджета возможно только при условии отсутствия такого субъекта или его полной неспособности финансировать такие работы;

- **модель исключительно бюджетного финансирования.** Обязанность по финансированию лежит полностью на государстве или муниципалитетах. Финансирование производится за счёт как экологических платежей в бюджет, так и иных доходов бюджета;

- **модель частного и государственного софинансирования.** Обязанность по финансированию лежит одновременно как на хозяйствующих субъектах, эксплуатирующих ОРО, так и на государстве или муниципалитетах. При отсутствии такого субъекта или его полной неспособности финансировать работы оплата осуществляется полностью за счёт бюджета;

- **страховая модель фондового финансирования.** Обязанность по финансированию лежит полностью на операторе специализированного фонда. Вся плата за размещение отходов поступает в данный фонд. Финансирование выделяется в необходимом объёме для тех ОРО, которые были выведены из эксплуатации в текущий год (вне зависимости от объёма средств, внесённых в фонд за размещение отходов на данном объекте).

- **накопительная модель фондового финансирования.** Основная обязанность по финансированию лежит на операторе специализированного фонда. Вся плата поступает в фонд, но учитывается на отдельном счёте для каждого ОРО. Финансирование производится только в пределах сумм, накопленных на соответствующем счёте. При не-

достатке средств финансирование производит хозяйствующий субъект, эксплуатирующий ОРО (при его отсутствии – за счёт бюджета).

При этом наиболее эффективной для решения проблем с обеспечения экологической безопасности ОРО, выведенных из эксплуатации, является страховая модель фондового финансирования.

Наконец, подготовленные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части обеспечения экологической безопасности вывода из эксплуатации объектов размещения отходов рекомендованы к использованию в законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Предложения по законодательному регулированию предполагают внесение изменений в пять законодательных актов, в том числе, в Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ, Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ, Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», а также принятие Федерального закона «О публично-правовой компании по содействию реформирования отрасли по обращению с отходами».

Подготовленными предложениями предлагается охватить такие комплексные вопросы как:

- исключение дублирования при учёте объектов размещения отходов в Государственном реестре объектов размещения отходов и в Государственном реестре объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- создание комплексного регулирования процедуры вывода из эксплуатации объектов размещения отходов, их рекультивации и восстановления земель, нарушенных при эксплуатации данных объектов;

- создание эффективной экономической и организационной модели рекультивации объектов размещения отходов.

Правовое обеспечение государственной политики по сбережению экосистемы озера Байкал. Разработка научно обоснованной концепции модернизации Федерального закона «Об охране озера Байкал»

Руководитель исследования: *О. П. Личичан, канд. юрид. наук, доцент, директор Юридического института ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет».*

Цель исследования: системный анализ действующей нормативной базы и правоприменительной практики в сфере правовой охраны и рационального природопользования на Байкальской природной территории с подготовкой концепции модернизации Федерального закона Российской Федерации «Об охране озера Байкал», включая законопроектные рекомендации.

Ключевые результаты исследования. В исследовании проведён системный историко-правовой анализ развития законодательства и правоприменительной практики в области охраны озера Байкал и рационального природопользования на Байкальской природной территории (на основании материалов досоветского, советского и постсоветского периодов). В результате проведённого анализа был выработан ряд рекомендаций как о возможности реципиирования позитивного опыта развития законодательства и правоприменительной практики, так и об опасности повторения негативных тенденций в исследуемой области. Одним из выводов данной части исследования стало положение о необходимости перехода от декларативных и бланкетных норм к нормам прямого действия, обеспеченных эффективным правоприменительным механизмом. Проведённый историко-правовой анализ и полученные в результате него результаты иллюстрируются прилагаемыми к отчёту таблицами хронологии и периодизации формирования эколого-правового механизма охраны озера Байкал, позволяющие проследить генезис формирования законодательства об охране озера.

В части анализа роли Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года детально рассмотрены основные механизмы системы охраны всемирного наследия; описаны проблемы определения границ участка всемирного природного наследия № 754 и предложены различные варианты их разрешения; проанализированы решения 42 сессии Комитета всемирного природного наследия и их исполняемость Российской Федерацией; отмечены основы политики Комитета всемирного природного наследия в отношении туризма.

Помимо указанной конвенции в блоке международно-правового регулирования проанализированы международные договоры, оказывающие непосредственное влияние на охрану экосистемы Байкала или отдельных её частей (например, Рамсарская конвенция), так и договоры, участие в которых существенно поможет решению природоохранных задач на Байкальской природной территории (Боннская конвенция, Конвенция Эспо и др.). Отдельно обращается внимание на двусторонние соглашения с Монголией и КНР.

Значительную часть исследования занимают материалы действующего федерального законодательства в области рационального природопользования и охраны окружающей среды на Байкальской природной территории с целью выявления пробелов, противоречий, возможностей внутренней рецепции. Наиболее пристальное внимание в данной части было уделено исследованию земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о туризме, градостроительстве и экологической экспертизе. Проанализированы положения указанных отраслей законодательства, прямо или косвенно связанных с нормами законодательства об охране природы и рациональном природопользовании на Байкальской природной территории. Особое внимание уделено проблемам реализации принципа сохранения уникальной экологической системы озера Байкал, опираясь на устойчивое развитие Байкальской природной территории.

Логичной и необходимой составляющей работы является подробное аналитическое исследование действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (расположенных на Байкальской природной территории), а также нормативно-правовых актов местного самоуправления в области рационального природопользования и охраны окружающей среды также с целью выявления в них пробелов, противоречий и возможностей внутренней рецепции.

Проведено сквозное исследование опыта применения норм Федерального закона «Об охране озера Байкал», сопутствующих нормативных правовых актов, при этом особое место занимает подробный критический анализ федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

В контексте проводимого исследования выявляются позиции и ожидания отдельных субъектов – участников общественных отношений в области охраны озера Байкал и рационального природопользования на Байкальской природной территории, которые, среди прочего, подробно иллюстрируются специальными приложениями к отчёту. Также иллюстративно-обосновывающую роль играют прилагаемые к отчёту статистические данные о количестве возбуждённых уголовных дел по экологическим преступлениям (глава 26 УК РФ), совершённым на Байкальской природной территории, о количестве возбуждённых административных производств по административным правонарушениям в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования на Байкальской природной территории, о принятых мерах прокурорского реагирования в сфере надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды и рациональном природопользовании на Байкальской природной территории. Следует отметить, что значительное число указанных приложений являются уникальным как с точки зрения их формы, так и с позиции приведённой в них информации. Собранный материал позволил авторам экспертно-аналитического исследования более обоснованно и аргументированно сформулировать основные положения итогового раздела отчёта – концепции модернизации Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Проведённый анализ возможностей участия Российской Федерации в том или ином объёме и форме в различного рода многосторонних международных соглашениях об охране окружающей среды позволяет обосновать определённые направления концепции модернизации законодательства об охране окружающей среды и рациональном природопользовании на Байкальской природной территории.

Проведён **сравнительно-правовой анализ зарубежного законодательства, правоприменительной и управленческой деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования на уникальных природных объектах.** Для обеспечения представительности сравнительно-правового анализа для исследования были выбраны режимы охраны уникальных водных объектов в Северной Америке (Великие Озёра) и в странах ближнего зарубежья (озёра Иссык-Куль и Севан). Проведённое исследование позволило сформулировать ряд предложений по модернизации Федерального закона «Об охране озера Байкал» и актов смежного законодательства (например, в части создания и функционирования экспертной комиссии по озеру Байкал).

Осуществлена **экспертиза действующего законодательства об охране окружающей среды и рациональном природопользовании на Байкальской природной территории и взаимосвязанного законодательства.**

Предлагаемая концепция модернизации Федерального закона «Об охране озера Байкал» и смежного законодательства основывается на началах сбалансированного сочетания целей охраны природы и рационального природопользования, осуществляемого на принципах устойчивого развития.

Основным юридико-техническим принципом при формировании концепции реформирования текста Федерального закона «Об охране озера Байкал» стал *отказ от отсылочного характера* этого закона. Ещё одним принципом формирования концепции модернизации Федерального закона «Об охране озера Байкал» и, в дальнейшем, самого байкальского законодательства, должен стать принцип *обеспеченности применяемых норм.* Логически связанными с предыдущим технико-юридическим принципом

являются принципы *эволюционности развития и системности «байкальского законодательства»*, в соответствии с которыми любое изменение правовых норм, регулирующих общественные отношения на Байкальской природной территории, должно отражать их системную связь как со всем российским законодательством, так и с системой международно-правовых норм в данной сфере. В то же время, любые изменения правовых норм должны носить эволюционный характер, учитывая как историю развития «байкальского права», так и его современное состояние и не могут быть мгновенной реакцией на те или иные сиюминутные факторы, сколь значимыми бы в настоящий момент времени они не представлялись.

Концепция модернизации подразделяется в зависимости от области общественных отношений, регулирование которой подлежит модернизации и включает в себя десять направлений.

Первое направление модернизации закона касается вопроса о принципах собственного правового регулирования общественных отношений по охране природы и рациональному природопользованию на Байкальской природной территории.

Второе направление модернизации нормативного материала касается вопросов регулирования хозяйственной деятельности на территории ЦЭЗ и БПТ в целом.

Третий блок вопросов, подлежащих модернизации, составляют вопросы порядка принятия решений в отношении охраны и использования Байкальской природной территории.

Четвёртый блок вопросов, подлежащий модернизации, касается вопросов зонирования Байкальской природной территории и установления различных правовых режимов.

Пятое направление модернизации законодательства об охране озера Байкал касается вопросов организации туризма и отдыха на Байкальской природной территории.

Шестое направление модернизации законодательства в сфере охраны озера Байкал заключается в совершенствовании норм об ответственности за нарушение положений федерального и регионального законодательства, а также о противодействии коррупции.

Седьмое направление модернизации состоит в совершенствовании регулирования земельных отношений.

Восьмое направление модернизации – совершенствование законодательства о градостроительной деятельности.

Девятое направление модернизации – совершенствование специального законодательства в области охраны окружающей среды.

Десятое направление модернизации законодательства заключается в установлении правовых механизмов формирования и повышения уровня экологической культуры населения на Байкальской природной территории и государственной поддержки населения, проживающего в ЦЭЗ БПТ.

Каждое из указанных направлений раскрывается посредством обоснованных предложений необходимых мер модернизации законодательства о Байкале.

Представляется, что представленное развёрнутое экспертно-аналитическое исследование, с одной стороны, устанавливает основные принципы формирования действенного правового механизма по охране и рациональному природопользованию на Байкальской природной территории, намечая направления модернизации законодательства о Байкале, с другой стороны, является лишь необходимой основой для дальнейшей кропотливой и чрезвычайно сложной работы по разработке, обоснованию, апробации и внедрению конкретных правовых элементов такого механизма.

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Анализ развития секторов финансового рынка Российской Федерации в условиях современных трансформаций мировой валютно-финансовой системы

Руководитель исследования: *Е. А. Звонова, д-р экон. наук, профессор, руководитель департамента мировой экономики и мировых финансов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: исследование современных трансформаций мировой валютно-финансовой системы, анализ изменений в структуре российского финансового рынка в условиях реформирования мировой валютно-финансовой системы (далее – МВФС) и разработка концепции секторального развития финансового рынка Российской Федерации в новых геоэкономических условиях.

Ключевые результаты исследования. В рамках исследования проведён анализ императивных тенденций трансформации и реформирования современной мировой валютно-финансовой системы, который выявил, что созданные после Второй мировой войны международные финансовые организации, призванные способствовать устойчивому развитию МВФС, по сути, превратились в механизмы продвижения однополярной доллароцентристской англосаксонской модели глобальной экономики.

Выявлено, что однополярная МВФС, направленная на поддержку доллара как инструмента глобального управления и страхования частных финансовых потоков развитых стран, не отвечает полицентричным тенденциям развития международной валютно-финансовой системы; имеющиеся регуляторные механизмы МВФС охватывают сравнительно незначительную сферу мировой финансовой архитектуры, в то время, как остальная её часть остаётся в ведении национальных органов. Доказано, что предложенный Группой 20 план по выводу мировой экономики и мировых финансов на траекторию устойчивого развития не учитывает возросшего веса развивающихся стран, на которые в настоящее время приходится половина глобальных сбережений, и не содержит в себе эффективных механизмов противодействия негативным последствиям деконструкции мировой валютно-финансовой архитектуры.

Доказано, что глобализация в том виде, в котором она существует, не создаёт условий для паритетного участия региональных экономических центров в формировании многополярного финансового пространства, а, скорее, направлена на их встраивание в уже функционирующую матрицу глобальных финансовых институтов, находящихся под англо-американским контролем.

Прогнозно-аналитическое исследование предлагаемых международным научно-практическим сообществом четырёх сценариев долгосрочного развития МВФС показало, что во всех четырёх случаях российский финансовый рынок обладает необходимыми ресурсами для отстаивания своих суверенных позиций в трансформирующейся МВФС. России необходимо готовиться к реализации всех четырёх сценариев одновременно, независимо от того, какой из них и в какой степени (в каком географическом охвате) будет реализован на практике. На базе проведённого исследования рисков и преимуществ участия России в четырёх сценариях трансформации МВФС доказана наибольшая приемлемость для российского финансового рынка перехода МВФС к поливалютной международной валютно-финансовой системе.

Предложено комплексное определение категории национального финансового рынка, разграничивающее его с международным и мировым, а также были выявлены

ключевые современные особенности и тенденции развития российского финансового рынка.

Предложен секторальный и кросс-секторальный подходы к исследованию и анализу национальных финансовых рынков. Разработаны концептуальные позиции и подходы, развивающие методологию анализа российского финансового рынка в контексте реформирования и трансформаций мировой валютно-финансовой системы.

Выделено пять групп факторов, обусловленных современными процессами трансформации МВФС и оказывающих доминирующее воздействие на развитие валютного сектора МФР, и, опосредовано, российского валютного рынка.

Проведённый анализ состояния, тенденций и перспектив развития российского валютного рынка позволил сделать выводы, что повышенная курсовая волатильность рубля и перепады оттока/притока спекулятивного капитала на российский финансовый рынок (РФР) в сочетании с сохранением и даже усилением санкционного режима в отношении России объективно требуют пересмотра национальной валютно-финансовой стратегии. Предложены новые подходы к выработке стратегии валютной политики Российской Федерации, а также стратегии развития и функционирования валютного сектора РФР с учётом трансформации МВФС.

Выявлена необходимость интернационализации российского рубля и расширения сферы и масштабов его использования для обслуживания расчётов по внешней торговле в условиях трансформации МВФС. Доказано, что интернационализация рубля непосредственно связана с формированием общего валютного рынка государств – членов ЕАЭС, зависящего от организации и проведения торгов на биржах стран ЕАЭС по парам национальных валют, обеспечения концентрации ликвидности и введения прямых котировок национальных валют без участия доллара США. Разработана дорожная карта поэтапного перехода к достижению первоначальной ликвидности интегрированного (общего) валютного рынка государств – членов ЕАЭС:

- 1) по инициативе национальных (центральных) банков определить несколько крупных банков-участников, заинтересованных в операциях в национальных валютах, от каждого государства – участника ЕАЭС;

- 2) создать пул из небольшого числа потенциальных маркет-мейкеров по национальным валютам, включающий банки государств – участников ЕАЭС.

Авторами исследования доказана целесообразность в новых геэкономических условиях (секторальные санкции, включающие финансовые, в отношении Российской Федерации на мировом валютном рынке) оперативного пересмотра доли иностранных долговых обязательств в международных резервах Банка России, в зависимости от активности участия государств-эмитентов ценных бумаг в международных финансово-экономических отношениях Российской Федерации, а также с учётом санкционных рисков со стороны этих государств.

Доказано, что в условиях пролонгированного действия внешних санкций вложения, сделанные Россией в казначейские обязательства ведущих развитых стран, представляют собой опасный фактор рыночного риска.

Выявлены системные искажения модели интеграции РФР в глобальный рынок: с учётом глобальной инфляции и отрицательных процентных ставок по первоклассным европейским финансовым инструментам.

Выявлено, что в связи с сокращением возможности внешнего финансирования актуальность разработки механизма финансирования за счёт внутренних источников, в том числе с помощью долевого инструмента, заметно возросла. Доказано, что для активизации работы этого механизма необходимо:

- 1) снижение уровня процентных ставок и, соответственно, повышение привлекательности вложений в акции (макроэкономический фактор);

- 2) активизация работы по повышению уровня финансовой грамотности (или просто осведомлённости) о возможностях сбережения путём вложения в долевого инструменты;

- 3) создание компенсационного механизма (аналога системы страхования вкладов) на фондовом рынке.

Определено, что в прогнозе глобальных потоков внешних обязательств роль российского финансового рынка останется незначительной.

Выявлены основные результаты функционирования существующей модели участия банковского сектора РФР в трансформации МВФС:

- 1) неэффективная форма интеграции в систему глобального движения капитала;
- 2) высокая концентрация рисков у непрофильных участников рынка;
- 3) неэффективное использование накопленных национальных сбережений.

Доказано, что доля иностранных ресурсов банковского сектора должна быть жёстко задана, так как размер кредитных ресурсов, направляемых банками во внутреннюю экономику, уменьшается на размер чистых иностранных активов банков, или, что то же самое, концентрация национальных сбережений в зарубежных активах банков, как следствие неуравновешенности балансов международных расчётов, приводит к уменьшению внутреннего кредитного портфеля банков.

Выделены современные доминантные направления развития банковского сектора в контексте функционирования МВФС, оказывающие воздействие на развитие РФР в целом.

Проведённый анализ стратегий развитых стран в области регулирования НПС (национальных платёжных систем) позволили выявить особенности их развития и сформулировать предложения для развития НПС РФ, а также ограничения использования мировой практики для развития НПС РФ.

На основе выявления и общего исследования факторов секторального развития российского финансового рынка проведён сценарный анализ стратегий развития валютного, банковского, фондового и страхового секторов российского финансового рынка, учитывающий императивы трансформации мировой валютно-финансовой системы. Для каждого сектора российского финансового рынка на базе выявленных факторов их развития с учётом трансформации МВФС построены прогнозные сценарии их развития на период 2018–2025 гг¹.

На основе проведённого исследования эффективности секторального развития РФР в контексте реформирования МВФС разработана комплексная методика анализа этой эффективности.

На основе проведённого факторного анализа разработаны коэффициенты эффективности развития секторов РФР.

В контексте повышения эффективности развития при сохранении устойчивости российского финансового рынка разработана методика инвестирования международных резервов Российской Федерации в финансовые инструменты, включающая предложения по рациональному управлению международными резервами Российской Федерации в контексте трансформаций мировой валютно-финансовой системы и рисков санкционного режима.

Проведённый анализ системных противоречий внешнего долгового сектора Российской Федерации позволил выработать предложения по оптимизации структуры внешнего долга Российской Федерации и разработке концепции управления государственным долгом Российской Федерации. На основе этого анализа разработаны:

- 1) дорожная карта реализации модели управления внешним долгом Российской Федерации (2018–2025 гг.);
- 2) дорожная карта реализации модели трансграничного движения российского капитала в условиях современных трансформаций мировой валютно-финансовой системы (2018–2025 гг.)

Проведено исследование состояния сегментов интегрирующихся в общий финансовый рынок национальных финансовых рынков государств – участников ЕАЭС. Выработаны механизмы формирования общего валютного рынка государств – членов ЕАЭС, а также разработана дорожная карта поэтапного перехода к достижению первоначальной ликвидности общего валютного рынка ЕАЭС (до 2025 года).

¹ Для страхового сектора РФР дорожная карта разработана на период 2018–2030 гг.

Проведён комплексный анализ нормативно-правового обеспечения формирования секторальной структуры российского финансового рынка и проблемы гармонизации национального законодательства. Выработан комплекс структурированных предложений по внесению изменений в действующую нормативно-правовую базу секторального и кросс-секторального регулирования сегментов российского финансового рынка с учётом трансформации международной валютно-финансовой системы. Выработаны актуальные предложения по развитию действующей нормативно-правовой базы регулирования банковского, валютного и фондового сегментов российского финансового рынка.

Возможности и способы нормативно-правового регулирования применения технологии блокчейн на финансовом рынке России с учётом мирового опыта

Руководитель исследования: *А. В. Варнавский канд. экон. наук, руководитель блокчейн-лаборатории Института развития цифровой экономики ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: подготовка предложений по формированию единой стратегии нормативно-правового регулирования применения технологии блокчейн на финансовом рынке России и внедрение максимально подходящих для российского финансового рынка международных практик регулирования производных применения технологии блокчейн.

Ключевые результаты исследования. Для достижения поставленной цели был проведён анализ мирового опыта нормативно-правового регулирования применения технологии блокчейн и предложены практические рекомендации по последовательному внедрению лучших практик.

В части практических рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы противодействия легализации и отмывания денежных средств, полученных преступным путём, при применении блокчейн-технологии, проведённый анализ показал, что в настоящее время Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» распространяет своё действие только на определённый перечень субъектов. В связи с отсутствием регулирования использования блокчейн-технологии на финансовом рынке не определён субъектный состав, который подпадал бы под регулирование названного закона, включая возможность проведения упрощённой идентификации клиентов. В исследовании приводятся конкретные предложения для внесения изменений в вышеназванный федеральный закон.

В ходе исследования также было установлено, что наилучший вариант развития регулирования – это институт СРО, который заключается в предоставлении участникам рынка возможности свободно объединяться для взаимной ответственности и саморегулирования, что будет способствовать вытеснению с рынка субъектов, ведущих недобросовестную деятельность.

Относительно практических рекомендаций по совершенствованию российского законодательства, регулирующего вопросы лицензирования, то в соответствии с предлагаемой концепцией правового регулирования, лицензированию должны будут подлежать организаторы торговли криптовалютой, профессиональные участники рынка ценных бумаг и инвестиционные платформы, а поэтому необходимо ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» дополнить пунктом 5.1.) в следующей редакции: «деятельность организаторов торговли криптовалютой» и 5.2) «деятельность инвестиционных платформ». Тем самым порядок лицензирования данных субъектов удастся вывести «из действия» Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

С учётом проведённого исследования в рамках разработки практических рекомендаций для совершенствования российского законодательства, регулирующего вопросы распространения рекламы товара (услуги), созданного с использованием блокчейн-технологии, представляется очевидной необходимостью в расширении действия закона на тех субъектов, которые оказывают финансовые услуги с использованием блокчейн-технологии. Таким образом, необходимо п. 2 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 г.

№ 135-ФЗ «О защите конкуренции» после слов «оказываемая финансовой организацией» дополнить запятой и словами «организатором торговли криптовалютой, инвестиционной платформой».

С целью устранения правового вакуума в вопросе регулирования кибербезопасности необходимо принятие проекта Стратегии кибербезопасности Российской Федерации, разработанной Правительством Российской Федерации. В рамках проекта необходимо закрепить:

1) определение кибербезопасности, где кибербезопасность – это составляющая информационной безопасности, а также состояние защищённости информационной системы (программного и аппаратного обеспечения, а также соответствующей инфраструктуры), данных о них и оказываемых ими услугах от несанкционированного (незаконного) доступа, неправомерного использования, причинения вреда, в т. ч. вреда, причинённого оператором системы случайно или умышленно;

2) понятие устойчивости КИИ, где КИИ – это критически значимая инфраструктура, куда входят сети, объекты, активы и системы, предназначенные для обеспечения правопорядка, безопасности, обороноспособности и решения задач государственного управления.

Вопрос о целесообразности внедрения технологии блокчейн в государственное управление в настоящей работе был рассмотрен с точки зрения перспектив повышения эффективности работы органов власти. Авторами предлагается дополнить существующую концепцию Центра стратегических разработок «Государство как платформа», заложив в основу процесс модернизации финансового устройства на базе распределённого, транзакционного подхода с последующим закреплением ключевых положений в виде государственной программы цифровизации сектора государственного управления. Условно технология распределённых реестров должна будет решить две задачи: стать «хронологическим» хранилищем документов и составить основу платёжной системы. Целесообразность использования технологии блокчейн была доказана по следующим направлениям:

1. В финансовом секторе: формирование и исполнение бюджета, налоговое администрирование, таможенный контроль, внешний и внутренний финансовый контроль, противодействие легализации средств, полученных преступным путём и финансированию терроризма, антимонопольное регулирование.

2. В нефинансовом секторе: деятельность правоохранительных органов, регистрация недвижимости, защита интеллектуальной собственности, проведения выборов и голосования, энергетика, транспорт, здравоохранение, образование, физическая культура и спорт. Существенных правовых ограничений по созданию государственного распределённого реестра для совершения денежных переводов и хранения информации выявлено не было. На сегодняшний день возможна разработка архитектуры платформы, технологические решения которой в целом отвечали бы действующему национальному и международному законодательству.

Касаемо оптимальной концепции правового регулирования создания и использования блокчейн-проектов с точки зрения бизнес-сообщества, было установлено, что бизнес-сообщество выступает за установление «специального» правового режима оборота криптовалюты и проведения ICO. Такой режим заключается в неприменении норм российского законодательства: о рынке ценных бумаг в части необходимости регистрации токенов; о необходимости идентификации, регистрации и получения специальных лицензий. Однако в рамках действующего законодательства установить «облегчённый» режим регулирования рассматриваемых явлений фактически невозможно ввиду наличия определённых ограничительных и запретительных норм на финансовом рынке.

В связи с этим представляется необходимым учесть позицию бизнес-сообщества в части установления упрощённой идентификации, регистрации токенов только в случае наличия признаков ценных бумаг. Причём институт лицензирования невозможно не применять ввиду наличия в законодательстве разрешительного принципа регулирования субъектов финансового рынка. В ходе анализа законодательства, регулирующего вопросы ответственности за использование блокчейн-технологии для осуществления

противоправных действий, был сделан вывод об отсутствии оснований введения дополнительных видов ответственности за потенциальное нарушение разрабатываемого в настоящее время законодательства об обороте криптовалюты, осуществления майнинга и проведения ICO.

Опираясь на положения макроэкономической теории в части использования инструментов денежно-кредитной политики, был выделен ряд факторов, которые необходимо учитывать при формировании законодательной базы:

1. Должны быть сформулированы чёткие критерии, позволяющие выделить различные формы одной и той же сущности: платёжное средство, частные деньги, ценные бумаги, внутренние «технологические» единицы распределённой сети, в том числе, обеспечивающие работу смарт-контрактов и т. д.

2. Для каждой из форм новой сущности должна быть предусмотрена возможность использования инструментов макроэкономического регулирования.

В части формирования рекомендации для совершенствования права ЕАЭС в части потенциальной возможности регулирования использования блокчейн-технологии на региональном уровне, представляется целесообразным к 2025 году сформировать единый финансовый рынок на территории ЕАЭС. Меры для реализации вышесказанного нашли своё отражение в «дорожной карте» с указанием ответственного органа и сроков исполнения содержащихся мер.

Таким образом, в рамках настоящей работы были подготовлены «дорожная карта» по установлению регулирования использования технологии блокчейн с учётом сложившихся тенденций регулирования данной сферы в Российской Федерации и мирового опыта и «дорожная карта» по совершенствованию отраслевого законодательства, регулирующего отдельные вопросы, связанные с использованием технологии блокчейн с учётом сложившихся тенденций регулирования данной сферы в Российской Федерации и мирового опыта. Кроме того, разработаны проекты нормативных актов или изменение/дополнение существующих в соответствии с предложенными «дорожными картами».

Анализ правоприменительной практики регулирования кредитно-денежной политики и финансовой системы. Выработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере банковской деятельности, валютного регулирования и валютного контроля, кредитно-денежной политики с целью повышения устойчивости финансовой системы и доступности инвестиционных ресурсов для обеспечения роста национальной экономики

Руководитель исследования: *М. В. Ершов, д-р экон. наук, руководитель Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: разработать рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере банковской деятельности, валютного регулирования и валютного контроля, кредитно-денежной политики с целью повышения устойчивости финансовой системы и доступности инвестиционных ресурсов для обеспечения роста национальной экономики.

Ключевые результаты исследования. Темпы роста российской экономики остаются существенно ниже среднемировых, несмотря на снижение уровня инфляции со второй половины 2017 г. до минимальных исторических уровней (и даже ниже целей Банка России). Кроме того, темпы роста остаются довольно неустойчивыми. Динамика инвестиций никак не ускоряется, а внутренний спрос стагнирует.

Ускорение темпов роста экономики, очевидно, требует увеличения инвестиций. Актуальность проблем инвестирования в ближайшие годы повышается также в связи с тем, что отдача от капиталовложений не является мгновенной, т. е. инвестиции начинают оказывать основной общеэкономический эффект лишь с временным лагом (около двух лет). Поэтому уже сейчас требуется перейти к наращиванию инвестиций для обеспечения более высоких темпов экономического роста после кризиса.

Определённую сложность добавляют антироссийские санкции, которые были введены западными странами ещё в 2014 г. и усилены в дальнейшем (в т. ч. в 2018 г.). Эти санкции являются значимым негативным фактором для экономики, хотя поначалу и способствовали некоторому росту импортозамещающей деятельности. Сохранение санкций и их расширение существенно затрудняет привлечение дешёвых ресурсов для российских банков и предприятий. Возможности длинного фондирования по низким ставкам на внешних рынках ограничиваются также для крупных предприятий, в т. ч. экспортёров. Это негативно сказывается на инвестиционной деятельности предприятий страны и ухудшает показатели их деятельности.

В условиях антироссийских санкций Запада предприятия всё больше вынуждены переориентироваться на внутренние рынки капитала, масштабы которых незначительны, а условия – хуже внешних рынков (процентные ставки выше среднего уровня рентабельности экономики, нет длинных ресурсов, жёсткие требования к заёмщикам и т. д.). Кроме того, существенная девальвация рубля и повышенная волатильность курса затрудняют планирование и развитие бизнеса. Хотя рубль относительно стабилизировался в 2017 г., после объявления новых санкций против России в 2018 г. волатильность курса вновь возростала, а курс вновь стал девальвироваться.

Определённую угрозу стабильности финансовой системы России и экономики в целом представляют сохраняющиеся риски дестабилизации внешних рынков вследствие неблагоприятного разрешения накопившихся у себя проблем. К ним можно отнести перегрев на американском фондовом рынке, непрочное положение глобальных банков, нарастающие торговые войны и др.

В таких условиях целесообразно повышать прочные внутренние опоры и внутренние источники роста российской экономики, снижая зависимость от внешней конъюнктуры и от действий регуляторов ведущих стран.

Представляется, что экономика Российской Федерации и российские регуляторы располагают необходимыми ресурсами и рычагами, чтобы обеспечить успешное развитие экономики на внутренней основе, смягчить негативное воздействие внешних санкций и стимулировать экономический рост. Изменение подходов к денежно-кредитной политике монетарных властей, более активное формирование необходимой стабильности на валютном рынке, стимулирование экономического роста разноплановыми рычагами становится крайне важным.

При выработке направлений развития экономики и финансовой сферы важно опираться на концептуальные основы такого развития, которые будут исходить из целей повышения роли экономики Российской Федерации в мире, а также расширения суверенитета российской экономики и обеспечения экономической безопасности. Действию рыночных сил присущ в целом более прикладной и короткий временной характер. В этой связи важные сферы экономики и стратегические интересы страны выходят за рамки текущих интересов бизнеса. По этой причине необходима система мер прямого и государственного регулирования, которые обеспечат необходимый характер развития страны и будут способствовать укреплению как внутреннего, так и внешне-экономического положения. Важно сформировать «несущие конструкции», которые необходимы для нормального функционирования экономической системы с учётом геоэкономических и стратегических аспектов с точки зрения обеспечения экономической безопасности и сохранения экономического суверенитета страны. Для этого важно определить концептуальные походы развития в т. ч. экономики и финансовой сферы, учёт которых позволит решить поставленные задачи.

Во-первых, необходимо обеспечить устойчивость темпов роста экономики. При этом необходимо обеспечить ускорение темпов роста экономики и достижение темпов выше среднемировых показателей.

Во-вторых, нужно исходить из того, что развитие – это, по сути, рост более высокого качества. В этой связи важно обеспечить качественный характер роста экономики, т. е. развитие, которое ведёт к снижению зависимости экономики Российской Федерации от мировой конъюнктуры, увеличению значимости обрабатывающих производств и производств с высокой добавленной стоимостью, повышению наукоёмких производств, повышению зависимости от внутреннего рынка и т. п.

Также важно обеспечить равномерность роста и развития российских регионов. Это означает, что должно быть развитие в соответствии со взвешенной, сбалансированной региональной политикой, которая будет основываться в т. ч. на региональном фондировании и более равномерном распределении финансовых ресурсов, а не на концентрировании основной части этих ресурсов в крупнейших городах, как это происходит сейчас. Важно повысить доступность финансовых услуг и в более отдалённых от центра регионах.

Необходимо обеспечить реально равные конкурентные условия развития для российского бизнеса по сравнению с их иностранными партнёрами. Это означает, что нужно сформировать внутренние финансовые, налоговые и иные параметры, которые обеспечат экономике сопоставимые с внешними конкурентами условия и не будут предопределять заведомо проигрышное положение российского бизнеса. В частности, необходимо обеспечить формирование условий для обеспечения длинного финансирования, низких процентных ставок, соответствующее финансовое обеспечение, адекватное налогообложение и пр.

Также важно при определении подходов к развитию кроме чисто экономических критериев учитывать факторы социальной значимости, системообразующие и иные параметры.

Столь многогранный подход безусловно требует тесного взаимодействия и координации решений различных регуляторов, министерств и ведомств. Для эффективной реализации скоординированных действий потребуется в т. ч. изменение задач, стоя-

ших, в частности, перед Банком России. В этой связи предлагается к ключевым задачам регулятора отнести также обеспечение условий для роста экономики, и обеспечение определённых темпов роста экономики.

Анализ правоприменительной практики регулирования денежно-кредитной политики и валютной сферы, а также банковского сектора в России показал, что регуляторы активно меняют и стараются адаптировать свои подходы к меняющейся социально-экономической обстановке. Однако применяемые методы и подходы к регулированию отдельных направлений экономики и финансов недостаточно эффективны в настоящее время и их применение в ближайшие периоды будет способствовать сохранению нежелательных тенденций развития.

В этой связи отдельные направления требуют корректировок и даже изменений подходов. Актуальность этого повышается также в связи с неблагоприятной динамикой в российской экономике и сохранением геополитической напряжённости вокруг Российской Федерации, которая создаёт принципиально иную среду функционирования российской экономики в мире.

Внедрение предложенных в исследовании изменений могут способствовать росту стабильности и безопасности финансовой сферы, повышению привлекательности российской экономики для инвестирования и увеличению экономической активности участников рынка.

Основные направления совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства

Руководитель исследования: *Е. В. Ельникова, канд. юрид. наук, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: создание научно обоснованных предпосылок по качественно-му выявлению возможностей и разработки базовых положений концептуально-теоретических основ изменения основных направлений совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства.

Ключевые результаты исследования. Наличествующие в настоящее время в системе законодательного регулирования АПК нормативно-правовые акты, в частности, Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, Концепция развития сельских территорий на период до 2020 года, а также ряд действующих федеральных и ведомственных целевых программ по вопросам развития агропромышленного комплекса страны сформированы на базе устаревших концептуально-теоретических положений, что тормозит развитие отечественного сельского хозяйства и не позволяет в должной мере конкурировать на международных рынках в данной области деятельности на надлежащем уровне.

Имеющая место гармонизированная финансовая поддержка для обеспечения динамичного развития агропромышленного комплекса и социальной сферы сельских территорий, исходя из необходимости повышения благосостояния населения страны, выравнивания уровня жизни сельских жителей со средними показателями по Российской Федерации, достижения продовольственной безопасности государства и укрепления его позиций в международном разделении труда, сохранения и улучшения природной среды в сельских территориях генерирует определённый перечень ожидаемых результатов, которые должны радикально изменить ситуацию в области продовольственной безопасности страны. Это возможно только при условии, что изменения в сфере АПК должны осуществляться в рамках новой научной парадигмы, которая учитывает происходящие процессы, связанные с переходом от пятого (включающего в себя элементы четвёртого и третьего технологических укладов) к шестому технологическому укладу, с обязательной сменой доктринальных установок экономики, построенной не по лучшим западным образцам прошлого столетия, на проектную экономику нового типа.

Проблематика формирования теоретической базы кооперативного движения в аграрной сфере была обозначена классиками российской и зарубежной кооперации, в частности, М. И. Туган-Барановским, К. А. Пажитновым, А. В. Чайновым, А. Н. Челинцевым, П. Б. Струве и др., которые работали ещё в конце XIX и начале XX века. Применительно к современному периоду необходимо отметить таких исследователей как В. Ф. Башмачников, И. Н. Буздалов, В. А. Добрынин и другие. Однако теория сельскохозяйственной кооперации с позиции общих принципов формирования кооперативной системы в аграрной экономике осталась на уровне начала прошлого века.

Около половины сельскохозяйственной продукции по-прежнему производится в малопроизводительном низкотоварном секторе и подсобных хозяйствах населения, причём совокупная товарность по хозяйствам всех других категорий составила лишь 50 % по семенам подсолнечника, до 22 % – по картофелю, по мясу и птице этот показатель достиг 74 %, по молоку – 57 %. По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года, в России насчитывалось 36,1 тыс. сельскохозяйственных организа-

ций, 24,1 тыс. из которых были микро- и малыми предприятиями, 174,8 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств (включая индивидуальных предпринимателей), 23,5 млн граждан вели личное подсобное хозяйство.

Большинством исследователей отмечается, что приоритетным направлением в реформировании агропромышленного комплекса становится развитие кооперативных отношений и, в первую очередь, эффективной сельской потребительской кооперации, то есть кооперации на основе добровольного объединения субъектов малых форм хозяйствования в кооперативы по переработке, хранению, сбыту продукции, материально-техническому снабжению и т. п. Однако данные декларации не подкреплены в достаточной мере:

- ни финансово (по статистическим данным Минсельхоза России, за период 2015–2016 годы грантополучателями стали всего 252 кооператива – это крайне недостаточно для такой страны, как Россия);

- ни концептуально (в настоящее время необходимо говорить не об аграрном праве, а об аграрно-промышленном праве – только в этом случае возникает полная комплексность этого института);

- ни теоретически (ежегодно Минсельхоз России определяет план по созданию числа сельскохозяйственных кооперативов в каждом регионе, при этом многие регионы, как правило, не выполняют показатели плана, которые были для них определены);

- ни законодательно (правовое обеспечение регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства находится на различных этапах развития и, как следствие, не одинаково отвечает на имеющиеся потребности развития объекта исследования).

В настоящее время обозначился структурный сдвиг в производстве сельскохозяйственной продукции от малых к крупным формам хозяйствования, в результате чего удельный вес хозяйств населения в сельскохозяйственном производстве снизился за 2000–2015 годы с 51,6 % до 38,4 %, при этом парк сельскохозяйственной техники существенно ниже необходимого для ведения эффективного сельскохозяйственного производства, что объясняется сложившимися экономическими условиями функционирования сельского хозяйства и его технико-технологическим уровнем. Этим объясняется и отставание отрасли от лучших мировых показателей по продуктивности в растениеводстве и животноводстве, относительно невысокая конкурентоспособность производства сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках. Парк сельскохозяйственной техники России устарел не только физически, но и морально, что сказывается на уровне производительности труда в АПК. Техническая оснащённость сельского хозяйства является основой развития российского агропромышленного комплекса, позволяющей повысить качество и количество продуктов сельского хозяйства, эффективность использования сельскохозяйственных земель, облегчить тяжёлый труд крестьянина.

Результаты и выводы.

1. Многосторонний анализ исследуемой темы показал, что в России на текущий момент отсутствует системное видение проблематики по изменению основных направлений совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства. В нашей стране целесообразно только по отдельным вопросам развития данной предметной области использовать западный опыт законодательного регулирования, так как мировая система хозяйствования в данной отрасли развивается по своим законам.

2. Осуществлённый многосторонний анализ и проведённый обзор современного состояния кооперации в сфере сельскохозяйственного производства по общим проблемам сельского хозяйства с акцентом на существующие региональные программы по развитию кооперации как основы эффективного решения проблем сельскохозяйственного производства показал, что необходимо внести изменения в концептуально-теоретические положения, наличествующую в настоящее время систему законодательного регулирования АПК.

3. Целесообразно сформировать либо концептуально изменённые, либо новые нормативно-правовые акты, в частности Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Программу социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, комплексную Программу государственной поддержки сельскохозяйственной кооперации в Российской Федерации на период 2020–2030 годы, которая должна стать неотъемлемой составной частью и согласована с программами развития как сельского хозяйства, так и других отраслей народного хозяйства, страны в целом.

4. Сбор информации для осуществления статистического анализа по сельскохозяйственному производству в Российской Федерации показал, что данная информационная система развивается в соответствии с положениями четвёртого технологического уклада, и именно это не позволяет формировать адекватный современным требованиям массив сведений, причём эти сведения не только отрывочны, но в целом либо не информативны, либо искажают действительность.

5. Проанализированы принятые документы ЕАЭС, которые задают вектор развития региональной интеграции в АПК на евразийском пространстве и, таким образом, последовательно формируют систему наднационального нормативного правового регулирования стран Евразийского экономического союза по основным направлениям согласованной агропромышленной политики, а также национальные законодательные акты государств – членов ЕАЭС, устанавливающие правовой статус сельскохозяйственных кооперативов.

6. Осуществлена оценка состояния действующего законодательства, регулирующего правовой статус сельскохозяйственных товаропроизводителей и показано, что основные направления совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства формируются, в основном, стихийно и отражают интересы крупных сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Проанализированы разнонаправленные тенденции дальнейшего развития законодательства, регулирующего отношения в сфере сельскохозяйственной кооперации. Предложено разработать и принять единый федеральный закон «О кооперации», в котором следует определить роль, значение и место кооперативов в социально-экономической стратегии Российской Федерации, закрепить понятие кооператива, осуществляющего деятельность на основе прописанных в этом законе общепризнанных принципов кооперации, классификацию кооперативов, особенности их создания и функционирования, установить формы взаимодействия государства и кооперативов, в том числе, способы и методы поддержки государством различных видов кооперативов.

7. Предложены изменения действующего законодательства, направленные на совершенствование правового статуса кооперативных организаций, в том числе:

а) установление единого правового статуса бытовых (торговых) кооперативов, в связи с чем представляется логичным отнести их к коммерческим организациям (корпорациям) наряду с производственными кооперативами, закрепив внесение соответствующих изменений в ГК РФ, а также специальные законодательные акты;

б) для сохранения паевого фонда как экономической основы производственно-хозяйственной деятельности сельскохозяйственного производственного кооператива целесообразно внести в Федеральный закон № 193-ФЗ норму о формировании специального фонда, предназначенного для погашения паёв членам сельскохозяйственных кооперативов, выходящим из их состава;

в) закрепить в самостоятельном разделе закона о сельскохозяйственной кооперации права и обязанности членов кооператива, что позволит повысить доступность основных норм вышеназванного закона и правосознание всех субъектов кооперативных правоотношений;

г) в целях защиты прав и интересов членов сельскохозяйственных кооперативов необходимо исключить п. 4 ст. 37 Федерального закона № 193-ФЗ, содержащий норму об ответственности члена кооператива по обязательствам, возникшим до его вступления в кооператив;

д) исключить норму о ликвидации потребительского кооператива в судебном порядке по требованию кредиторов в случае непокрытия членами кооператива образовавшихся убытков путём внесения дополнительных взносов в течение трёх месяцев после утверждения годовой бухгалтерской (финансовой) отчётности;

е) необходимо поднять уровень кворума при принятии решений общим собранием членов сельскохозяйственного производственного кооператива с 25 до 50 % от общего числа членов кооператива, имеющих право голоса, собранием уполномоченных – с 50 до 75 % от общего числа избранных уполномоченных.

8. Оценка влияния международных санкций на производство сельскохозяйственной продукции и анализ причинно-следственных связей с предложениями по снижению негативного влияния санкций и текущего расширения производства сельскохозяйственной продукции, как реакции на внешнее давление, показали, что существующий массив предложений мало связан с основными направлениями совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства.

9. Обобщение мирового опыта по кооперации в сфере сельскохозяйственного производства и определение возможностей его применения в России с анализом имеющихся наработок в странах Европейского союза, США, Канады, КНР и Японии показали, что данный опыт применим в процессе совершенствования законодательного регулирования кооперации в сфере сельскохозяйственного производства в нашей стране. Но необходимо построение качественно новой системы концептуально-теоретических основ данной проблематики, причём целесообразно перейти от узко-прагматического подхода рассмотрения проблем кооперации к широко-проектному изучению данного вопроса, в частности, включить представления о «современном кооперативном движении» как фундаменте новых социально-аксиологических отношений в современном обществе.

10. Рассмотрены в новом идеологическом ключе концептуально-теоретические основы развития потребительской кооперации в сфере сельскохозяйственного производства, показаны на базе классификационно-обобщающих построений современное место и роль потребительской кооперации в рыночной экономике. Одновременно разработаны предложения по концептуально-теоретическим основам (с наличием нового категориального аппарата и формализованных процедур аксиоматизирующего характера) развития потребительской кооперации в сфере сельскохозяйственного производства, позволяющие рассматривать процессы кооперации с учётом неопределённости, которая обусловлена переходными процессами от существующего (пятого) к следующему (шестому) технологическому укладу как доминанте формирования условий развития данной сферы.

Законодательное обеспечение сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов для реализации государственных полномочий, переданных федеральным центром, и решения вопросов местного значения

Руководитель исследования: *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: на основе анализа нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней, а также практики применения действующих норм, разработать методические и научно-практические рекомендации (подходы), ориентированные на повышение эффективности действующей системы законодательного обеспечения сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов для реализации государственных полномочий, переданных федеральным центром, и решения вопросов местного значения.

Ключевые результаты исследования. Согласно проведённому анализу существует ряд причин, препятствующих обеспечению сбалансированности региональных и местных бюджетов в Российской Федерации. Одна группа причин связана с экономическим циклом российской экономики, которая за последние десять лет пережила два периода рецессий, сказавшихся и на доходной части консолидированных бюджетов регионов (учитывая сильную процикличность налоговых доходов, поступающих в бюджет субъектов), и на их расходной части (ограниченные возможности по сокращению расходов и необходимость дополнительной социальной поддержки в периоды экономических спадов). Другая группа проблем связана с необходимостью решения регионами широкого круга задач по социально-экономическому развитию, в том числе задач по повышению оплаты труда работникам бюджетной сферы, что, как было показано ранее, не в полной мере было обеспечено доходными источниками. Данные группы проблем привели также к более активному использованию регионами долговых источников финансирования дефицитов бюджетов. В отдельных случаях из-за нерациональной долговой политики, в частности, высокой стоимости заимствований, в ряде регионов выросли расходы на обслуживание долга, который впоследствии был рефинансирован федеральным центром.

Кроме того, на сбалансированность региональных и местных бюджетов влияют сохраняющиеся неурегулированными вопросы разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы, дублирование отдельных полномочий, в том числе в вопросах социальной поддержки, а также отсутствие проработанного законодательного урегулирования вопросов межрегионального и межмуниципального взаимодействия по вопросам совместного ведения.

В рамках работы был проведён комплекс аналитических исследований в части:

- анализа нормативного правового регулирования вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, законодательного обеспечения сбалансированности бюджетов;
- анализа зарубежных механизмов, позволяющих преодолеть проблемы, препятствующие обеспечению сбалансированности бюджетов и оценки возможности его использования в российской практике;
- анализа научных подходов и критериев оценки эффективности обеспечения сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов;
- комплексного статистического анализа социально-экономического положения восьми субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований всех типов;

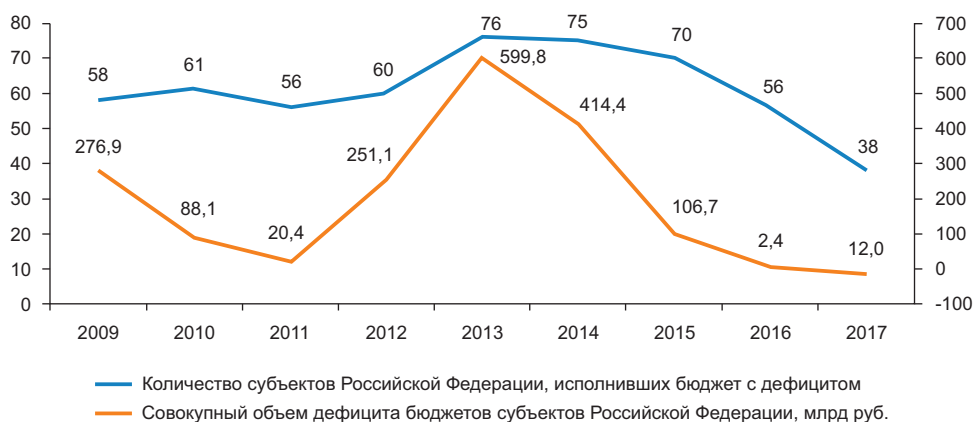


Рис. 1. Результаты исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009–2017 годы

Источник: данные Минфина Российской Федерации, расчёты авторов

- анализа действующей системы предоставления бюджетных кредитов и дотаций на обеспечение на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов;
- анализа системы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- анализа разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы.

Проведённый анализ сопровождался осуществлением оценок в соответствии с разработанной методологией по направлениям:

- оценки состояния сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов;
- оценки соответствия практики разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации выявленным принципам их разграничения;
- оценки уровня долговой устойчивости и финансового состояния субъектов Российской Федерации.

В результате были:

- определены основные направления совершенствования законодательства в части разграничения полномочий органов власти в соответствии с базовыми принципами их распределения;
- определены подходы к преодолению проблем, препятствующих обеспечению сбалансированности региональных и местных бюджетов, разработана соответствующая дорожная карта по их внедрению;
- разработаны методические и научно-практические рекомендации по оценке законодательного обеспечения сбалансированности;
- разработаны конкретные предложения в федеральные законы и подзаконные акты с целью законодательного обеспечения сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов.

Результаты проведённого исследования могут быть использованы Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации при корректировке бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исходя из реальных параметров бюджетного дефицита, размера государственного и муниципального долга; при обосновании изменения порядка и идеологии предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

**Направления совершенствования законодательного регулирования формирования и реализации межрегиональных инвестиционных контрактов в целях повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения кризисоустойчивого социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях
(на примере лучших международных практик: импакт-контракт в США, комплексный контрактный план во Франции)**

Руководитель исследования: *И. Н. Рыкова, д-р экон. наук, руководитель Центра отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: подготовка предложений по формированию единой стратегии и практики нормативно-правового регулирования контрактации закупок целевых социально-экономических эффектов на региональном, макрорегиональном, федеральном и трансграничном пространствах развития, с учётом лучших мировых практик и международных стандартов.

Ключевые результаты исследования. Отсутствие аналогичных институций в сфере реализации государственной региональной политики является фактором, прямо влияющим на возможности её успешной реализации.

В этом плане перспективным представляется разработка нормативного, организационного и информационно-технологического обеспечения формирования и реализации межрегиональных инвестиционных контрактов (МРИК) приобретения, наряду с продуктами, работами и услугами, целевых эффектов социально-экономического развития.

Фактически речь идёт о необходимости формирования единого институционального, онтологического и информационного пространства контрактации закупок, в целях удовлетворения государственных нужд и потребностей общества на муниципальном, региональном, федеральном и транснациональном уровнях.

Отдельную задачу составляет сопряжение отраслевого и регионального институциональных пространств развития, вплоть до формирования соответствующих центров компетенций, технологических платформ и платформенных решений согласования формирования и синхронизации реализации специальных инвестиционных контрактов (СПИК) и МРИК.

Развитие национального законодательства в данной сфере должно также способствовать формированию транснациональных институтов и масштабированию практик трансграничных соглашений (контрактов) России и её партнёров в целях достижения целевых эффектов развития.

Новые теоретические и практические результаты представлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и направлены на разработку комплекса мер по повышению эффективности инвестиционной привлекательности социально ориентированных проектов, обеспечению максимизации результативности внедрения целевых бюджетных эффектов в практику контрактных отношений России и стран с развитой рыночной экономикой.

Приращение в экспертно-аналитической области заключается в решении двух групп задач:

- методологическое обоснование предложений по совершенствованию системы контрактации в российском законодательстве;
- методологическое обоснование предложений по использованию в Российской Федерации лучших международных практик в части реализации Impact-контрактов.

1. Исходя из задач, поставленных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации:

– проведён анализ основных правовых концепций в сфере определения юридического статуса контрактов целевых эффектов, в целях реализации региональных, национальных и транснациональных стратегий;

– сформулированы приоритетные направления политик и лучших практик национальных и международных институтов в сфере контрактации закупок целевых эффектов развития;

– проведён сравнительный анализ правовых концепций в сфере определения юридического статуса Impact-контрактов, их использования в целях формирования и локализации трансграничных цепочек добавленной стоимости;

– осуществлена сравнительная оценка состояния и основных тенденций правового регулирования трансграничных институтов контрактации госзакупок целевых эффектов социально-экономического развития в Российской Федерации.

2. Методология определения лучшего опыта правового регулирования формирования и реализации трансграничных инвестиционных проектов и контрактов на закупку целевых эффектов:

2.1) проведён анализ существующих подходов и критериев оценки национальных и мировых практик правового регулирования формирования контрактов целевых эффектов, включая трансграничные соглашения для их реализации;

2.2) проведён анализ количественных и качественных критериев оценки характера и успешности реализации лучших национальных и международных стандартов контрактации;

2.3) разработана методика определения порядка оценки правового регулирования контрактации закупок целевых эффектов социально-экономического развития на региональном, национальном и транснациональном уровнях;

2.4) разработаны рекомендации по использованию методики определения порядка оценки правового регулирования контрактации закупок целевых эффектов социально-экономического развития на региональном, национальном и транснациональном уровнях.

3. Анализ законодательных основ и практического опыта ведущих зарубежных государств в сфере трансграничных закупок целевых эффектов:

3.1) дан анализ используемых подходов установления целевых эффектов в зарубежных странах;

3.2) определены количественные и качественные целевые эффекты социально-экономического развития на региональном, национальном и транснациональном уровнях.

4. Результаты анализа институциональных основ регулирования ведущими зарубежными государствами развития и использования технологий формирования и реализации трансграничных инвестиционных контрактов:

4.1) дан анализ тенденции правового регулирования контрактаций закупок социально-экономических эффектов, включая трансграничные соглашения;

4.2) показано формирование концептуальных подходов и сформулировано предложение по созданию референсной модели организации институционального обеспечения контрактации закупок целевых эффектов развития на национальном и транснациональном уровнях;

4.3) исследованы сложившиеся в Российской Федерации институциональные основы, законодательные инициативы и основные тенденции правового регулирования, формирования и реализации межграничных инвестиционных проектов и контрактов в целях удовлетворения государственных нужд и общественных потребностей;

4.4) дана оценка зарубежного опыта, состояния и основных тенденций развития российского законодательства в сфере регулирования трансграничных инвестиционных проектов и контрактов в целях удовлетворения государственных и общественных нужд;

4.5) выявлены правовые риски внедрения и использования трансграничных инвестиционных контрактов и соглашений;

4.6) определены основные факторы, препятствующие совершенствованию российского законодательства в сфере регулирования трансграничных инвестиционных проектов и контрактов в целях удовлетворения государственных и общественных нужд;

4.7) определены последствия реализации референсной модели организации институционального обеспечения контрактации закупок целевых эффектов развития на национальном и транснациональном уровне.

5. Анализ действующего национального законодательства, регулирующего госзакупки, на предмет восприимчивости к имплементации норм, регулирующих использование технологий закупки целевых эффектов развития, включая трансграничные инвестиционные проекты. Разработаны сценарии правового регулирования использования технологий закупки целевых социально-экономических эффектов развития с учётом действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего госзакупки, и лучшего мирового опыта.

6. Результаты оценки возможности применения зарубежного опыта ведущих зарубежных государств, по регулированию и аудиту использования технологий формирования и реализации трансграничных инвестиционных контрактов.

7. Результаты экспертизы перспектив реализации законодательных инициатив по регулированию использования технологии формирования и реализации трансграничных инвестиционных контрактов закупок целевых эффектов развития.

8. Результаты подготовки системы стандартов и параметров оценки эффективности Ипраст-инвестиций в Российской Федерации с точки зрения социально ответственного инвестирования.

9. Экспертно-аналитическое заключение по вопросам возможности внедрения в российское законодательство лучшего опыта правового регулирования технологии трансграничных инвестиционных контрактов и практические рекомендации по их внедрению в России с учётом мирового опыта.

10. Концепция и основные требования к формированию Информационной цифровой платформы разработки и сопровождения МРИК (ИЦП МРИК).

11. Принципы управления проектами, реализуемые на условиях МРИК.

12. Результаты сравнительного анализа использования механизма СПИК, МРИК и других сопоставимых форм поддержки.

13. Предложения и рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования формирования реализации МРИК.

К практическим результатам, которые рекомендуется внедрить и использовать в текущей деятельности Государственной Думы, относятся:

- обзор основных правовых концепций и практик, сложившихся на международном и национальном уровнях, в сфере контрактации государственных закупок целевых социально-экономических эффектов развития;

- формирование, методологии оценки качества правового регулирования контрактации закупок в целях удовлетворения государственных нужд и потребностей общества;

- сравнение достоинств и издержек законодательного обеспечения закупки продуктов, работ, услуг и целевых социально-экономических эффектов развитых стран и международных объединений;

- анализ институциональных основ регулирования национальными и международными институтами закупки целевых эффектов (Ипраст-контрактов);

- исследование правовых пробелов и рисков разработки и реализации трансграничных инвестиционных контрактов на национальном и международном уровнях;

- оценка возможностей и подготовка предложений по сопряжению институционального пространства, согласованию формирования и синхронизации реализации СПИК и МРИК, в целях достижения целевых эффектов социально-экономического и пространственного развития страны;

- обоснование и подготовка предложений по формированию единого институционального, онтологического и информационно-технологического обеспечения кон-

трактации целевых эффектов на муниципальном, региональном, федеральном и транс-национальном уровнях;

- подготовка предложений и рекомендаций по организации пилотных зон для отработки институционального обеспечения формирования и реализации межрегиональных (МРИК) и отраслевых (СПИК) контрактов в целях конкурентоспособного и кризисоустойчивого пространственного развития;

- подготовка предложений по формированию межрегиональных соглашений, центров коммуникаций и компетенций в целях развития системы трансграничной контрактной системы закупок целевых социально-экономических эффектов (контрактных комиссий, комплексных контрактных планов и контрактов целевых эффектов);

- обоснование подходов и требований к формированию открытых технологических платформ контрактации целевых эффектов социально-экономического развития регионов, макрорегионов Российской Федерации и ЕАЭС.

**Анализ лучших зарубежных практик законодательного регулирования обязательного страхования гражданской ответственности собственников крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью.
Выработка предложений по совершенствованию российского законодательства с учётом зарубежного опыта**

Руководитель исследования: *А. А. Цыганов, д-р экон. наук, проф., руководитель департамента страхования и экономики социальной сферы ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: на основе анализа лучших зарубежных практик законодательного регулирования обязательного и добровольного страхования ответственности собственников крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью разработать методологию имплементации эффективного механизма страхования ответственности собственников крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью и организаторов культурно-массовых мероприятий в России.

Ключевые результаты исследования. Анализ практики экономически развитых стран показал, что обязательность страхования ответственности собственников объектов недвижимости с массовой публичной доступностью и организаторов культурно-массовых мероприятий обеспечивается не принятием отдельного специализированного закона об обязательном страховании, но обеспечением неотвратимости взыскания с причинителя вреда компенсации ущерба. В работе проанализирован опыт Франции, Германии, США, Великобритании и Японии. Регулирование в данных странах придаёт страхованию ответственности практически обязательную форму, но остаётся добровольным (или вменённым), при этом охват страхованием достигает практически 100 %. В работе показано, что у вменённого страхования ответственности собственников крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью и организаторов культурно-массовых мероприятий есть достоинства, большие, чем в случае обязательного страхования:

- нет необходимости регулировать страховой тариф;
- страховые риски могут быть установлены с учётом всех реальных особенностей объекта страхования;
- страхование не становится публичным и за этот счёт может быть обеспечен реальный рыночный выбор страхователей и страховщиков (при этом страховые компании могут отказывать в заключении договора страхования заведомо ненадлежащим страхователям).

Предложен и обоснован подход по введению вменённого страхования, который предполагает изменения в законодательстве, не затрагивающие основ конституционного и гражданского права Российской Федерации.

В случае реализации концепции вменённого страхования механизм внедрения будет выглядеть следующим образом:

1. Необходимо закрепить в Градостроительном кодексе Российской Федерации:

- а) обязанность владельцев (или арендаторов) отдельных категорий зданий по компенсации вреда жизни, здоровью или имуществу пострадавших граждан;
- б) установить лимиты выплат по аналогии с действующим законодательством об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных производственных объектов – 3 млн рублей в случае смерти пострадавшего.

2. Обеспечение защиты граждан при проведении культурно-массовых мероприятий предусмотреть через расширение полномочий местных органов власти (муниципалитетов), выдающих разрешение на проведение подобных мероприятий. Реализацию защиты предусмотреть в виде выбора в каждом случае из двух альтернатив:

а) самостоятельная гарантия муниципалитета по возмещению убытков (потерь) граждан в случае возникновения непредвиденных чрезвычайных ситуаций, в том числе техногенного характера, в ходе культурно-массового мероприятия (через возможность закрепления подобных расходов в местном бюджете);

б) требование полиса страхования гражданской ответственности организатора проведения культурно-массового мероприятия.

Представляется допустимым сделать возможность предоставления полиса страхования гражданской ответственности владельца крупного объекта недвижимости с массовой публичной доступностью, если культурно-массовое мероприятие будет проводиться на его территории, т. е. реализовать принцип «поглощения рисков», которые могут реализоваться на конкретном объекте недвижимости при проведении культурно-массового мероприятия.

Процедурно договор страхования может быть заключён после выдачи разрешения на проведение культурно-массового мероприятия, если такое требование о предоставлении полиса установит муниципалитет (это соответствует мировой практике). То есть на момент выдачи разрешения не обязательно иметь действующий полис, однако к моменту проведения мероприятия (не менее чем за три дня) соответствующий полис должен быть предъявлен в орган, дающий разрешение на проведение культурно-массового мероприятия. Отсутствие полиса должно быть основанием для отказа (отзыва разрешения) о проведении культурно-массового мероприятия.

В целях минимизации риска возникновения неполноценного страхового покрытия, предлагается обязать заключать подобные договора страхования только на основании типовых правил страхования, утверждённых соответствующим объединением страховщиков и прошедших экспертизу в Банке России.

Закрепление указанных норм целесообразно провести путём внесения поправок в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одновременно, разработан **механизм имплементации обязательного страхования** ответственности владельцев крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью и организаторов культурно-массовых мероприятий в случае выбора варианта по введению именно обязательного страхования. Анализ практики реализации подобных страховых механизмов в смежных отраслях в России и практики регулирования страхования в экономически развитых странах позволил сформулировать следующие принципы эффективного функционирования страхового механизма имплементации механизма страхования ответственности владельцев крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью и организаторов культурно-массовых мероприятий в обязательной форме:

1. Все сведения о страховых полисах должны находиться в едином публичном реестре.

2. Пользователями реестра должны быть следующие группы:

а) граждане, которые нуждаются в получении возмещения в случае возникновения чрезвычайной ситуации;

б) Банк России для анализа платёжеспособности (принятых рисков) кредитными или страховыми организациями;

в) органы, ответственные за контроль (например, органы пожарного надзора), которые должны иметь возможность отслеживать как факт наличия полиса в момент проверки объекта, так и иметь перечень незастрахованных объектов на любую дату с целью инициации проверки или оформления штрафов за отсутствие надлежащих финансовых гарантий гражданам;

г) органы местного самоуправления для контроля финансовой надёжности организаторов культурно-массовых мероприятий;

д) страховые организации, которые заносят в данный реестр сведения о заключённых договорах (страхования), сроках их действия или расторжения по инициативе страхователя.

3. Обязанность иметь финансовые гарантии в виде страхового полиса для владельцев крупных объектов недвижимости с массовой публичной доступностью должна выте-

кать из соответствующего закона. Информация о заключённых договорах (страхования или гарантии) должна быть занесена в вышеуказанный реестр.

4. Контролирующие органы (целесообразно, чтобы это были органы пожарного надзора, учитывая, что профильный риск собственников крупных объектов недвижимости связан именно с пожарной безопасностью) должны иметь право налагать штрафы и приостанавливать эксплуатацию объекта при отсутствии соответствующих полисов, сведения по которым они могут (и обязаны) получать из публичного реестра.

5. Штрафные санкции за отсутствие полиса должны быть крупными (превышающими страховую премию) в размере от 1 до 10-кратной суммы максимального размера ответственности по одному страховому случаю (2–20 миллионов рублей).

6. Наличие контрольного органа, наличие публичного реестра и наличие штрафных санкций позволяют не формировать сложную правовую конструкцию, связанную с запретом на возврат страховой премии при досрочном расторжении договора, если недобросовестный предприниматель после завершения проверки захочет снизить собственные издержки. Данный механизм будет успешно действовать и в случае отзыва лицензии или банкротства страховщика.

7. Установление обязанности Банку России публиковать перечень страховых организаций, допущенных к осуществлению данного вида страхования. В свою очередь контрольный орган (п. 4) должен иметь обязанность вносить соответствующие изменения в реестр при удалении из данного перечня отдельных организаций. Если нормы, связанные с возникновением новых обязанностей для органов пожарного надзора, могут быть введены постановлением Правительства Российской Федерации, то нормы, связанные с дополнительными обязанностями для Банка России, могут быть введены только в силу закона, учитывая отсутствие полномочий у Правительства Российской Федерации давать соответствующие поручения Банку России.

Предложенные меры по контролю за наличием договора страхования хорошо сочетаются как с обязательным, так и вменённым страхованием. При этом последнее с учётом иностранного опыта и проведённого анализа в настоящей работе выглядит предпочтительнее.

Предложенный механизм изменений в Градостроительном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ соответствует потребностям по защите прав граждан нашей страны, соответствует практике развитых стран мира и создаст минимальное вмешательство государства в экономическую деятельность предприятий и организаций, но обеспечит надлежащий уровень защиты граждан, при этом обязанность компенсации вреда жизни и здоровью закрепляется на законодательном уровне.

Анализ лучших зарубежных практик и выработка научно обоснованных рекомендаций по вопросам законодательного регулирования механизмов ускоренной амортизации

Руководитель исследования: *О. И. Карасев, канд. экон. наук, заместитель проректора ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова».*

Цель исследования: обоснование и предложение схемы основных направлений по реформированию налоговой политики в части регулирования инвестиционной активности.

Ключевые результаты исследования. В соответствии с поставленной целью был решён ряд взаимосвязанных задач. В своей теоретической части исследование базируется на критическом анализе различных открытых источников данных, в том числе, на данных полнотекстовых библиографических баз данных Scopus и Web of Science; данных ведущих российских и зарубежных аналитических и консалтинговых организаций; данных ведущих российских и зарубежных юридических партнёрств и агентств; данных органов государственной власти; материалов экспертов и СМИ; иных неструктурированных данных открытых источников. Вместе с тем, существенную часть исследования составил анализ больших массивов эмпирических данных, которые были сформированы посредством изучения зарубежных и русскоязычных публикаций, а также анализа статистических данных Минфина России, Федерального казначейства России, ФНС России, Росстата, а также зарубежных баз данных, в том числе World Bank, EBRD, страновых статистических баз данных.

Подводя итоги проведённого исследования, можно сделать следующие основополагающие выводы, вытекающие из решения поставленных задач и цели исследования:

1. Анализ опыта развитых стран в сфере налогового стимулирования инвестиционной активности показал, что инструментарий для повышения инвестиций в основной капитал в целом ограничен. В США амортизационная политика является одним из основных инструментов инвестиций в основные фонды, что позволяет стране оставаться в лидирующих позициях по инновационности и модернизированности предприятий. Также показателен опыт Германии, Японии и Франции. В данных странах доля амортизации, идущая на инвестиции в основные фонды, давно превышает 85 % от общего объёма источников финансирования. Основными мерами, которые принимают правительства стран для стимулирования инвестиционной деятельности, является применение налогового вычета (tax credit) и политики ускоренной амортизации. Наиболее часто в мире используется налоговый кредит в приростной форме, которая учитывает долю прироста затрат на НИОКР. Также активно используется механизм списания больших амортизационных отчислений в первые годы покупки оборудования.

2. В настоящий момент экономическая ситуация такова, что большинство промышленных предприятий вынуждено использовать возмещённую стоимость амортизации, полученную в виде выручки от текущей деятельности, на пополнение оборотных активов. Амортизационный фонд при этом является чисто учётным и существует только документально – средства, которые могли бы быть инвестированы в новые технологии и оборудование, зачастую фактически отсутствуют.

Амортизация в нашей стране не является источником расширенного воспроизводства, тогда как целевое использование амортизационных отчислений способствует повышению инновационной активности предприятия, а значит, наращиванию его конкурентных преимуществ и укреплению позиции на рынке.

3. Организации, составляющие отчётность по международным стандартам финансовой отчётности (далее – МСФО), имеют более широкие возможности в отношении

пересмотра сроков полезной службы и методов начисления амортизации по объектам основных средств. А, соответственно, могут финансово варьировать свои инвестиционные потоки.

Кроме того, в России бухгалтерский учёт направлен на формирование полной и достоверной информации о деятельности компании, необходимой внутренним и внешним пользователям. В то время как в финансовую отчётность по МСФО включаются те факты хозяйственной деятельности, которые влияют на финансовое положение и финансовый результат деятельности. Таким образом, достигаются два принципа финансовой отчётности – уместность и преобладание содержания над формой.

4. Начисление амортизации в каждой из отраслей экономики обладает своими специфическими особенностями используемого метода начисления амортизации и учёта основных средств. Вместе с тем, стоит отметить, что чаще всего прибегают к использованию метода ускоренной амортизации предприятия обрабатывающей промышленности из-за специфики своей деятельности.

Объём начисленной амортизации по отношению к инвестициям в основной капитал в обрабатывающих производствах составлял в 2017 году более 60 %, что говорит о больших неиспользованных возможностях компаний обрабатывающей отрасли по инвестированию средств, полученных от амортизационных отчислений, в основные фонды. При этом инвестиции в основной капитал составляют в обрабатывающей отрасли более 2000 млрд рублей, а коэффициент обновления основных фондов лишь 5,5 %. Это выявляет значительную проблему недофинансированности основных фондов в обрабатывающей промышленности, которую необходимо решать с помощью новых источников получения инвестиций.

5. В России соотношение собственного капитала к заёмному далеко от оптимального. Однако в последние годы, начиная с 2014 года, оно постепенно растёт. Максимальное значение в 51,3 % по отношению собственного капитала к заёмному было достигнуто в 2017 году, что всё равно было ниже оптимального уровня (65 %) на 13,7 п. п.

6. Потенциал для инвестирования за счёт амортизационных отчислений в России огромен. Если в 2017 году все свободные амортизационные средства в размере 3060,7 млрд рублей направлялись бы на инвестирование в основные фонды, то суммарные инвестиции в основной капитал в 2017 году могли быть равны 15317 млрд рублей, что превышает фактические расходы на инвестиции на 25 %.

7. Тарифное регулирование естественных монополий имеет свои особенности при рассмотрении отдельных секторов экономики. Так, в некоторых из них могут устанавливаться долгосрочные тарифы с инвестиционной надбавкой, а в других – не могут. В одних сферах при установлении тарифов принимается в расчёт инвестиционная программа субъекта регулирования, в других – не учитывается.

При этом стоит отметить, что в подавляющем большинстве отраслей тарифы напрямую включают величину начисленной амортизации, направления расходов денежных средств от которой (при оплате пользователей услуги естественной монополии) могут определяться менеджментом и собственниками компаний самостоятельно и, в том числе, могут включать дивидендные выплаты.

Учитывая изложенное, необходимо рассмотреть вопрос об установлении условия включения амортизационных отчислений в тариф на услугу естественной монополии – только при принятии субъектом регулирования обязательства на долгосрочный период (5–10 лет) о расходовании собственных средств в объёме учитываемой начисленной амортизации на закупку и модернизацию оборудования, улучшение условий обслуживания для потребителей.

8. В Российской Федерации в период с 2013 до 2017 годов действовал комплекс «инвестиционных» налоговых льгот (некоторые из них продолжают действовать и в настоящее время), включавший обнуление ставки по налогу на имущество организаций для отдельных видов движимого имущества, пониженные или нулевые ставки по налогу на прибыль для отдельных инвестиционных проектов, а также льготный порядок учёта амортизации для снижения облагаемой базы по налогу на прибыль. В целом результаты действия указанных налоговых льгот имеют неоднозначный характер, поскольку сте-

пень их влияния на инвестиционную активность в разных секторах экономики, имеющих значительную долю движимого имущества в виде машин и оборудования в общей стоимости основных фондов, оказалась неравномерной.

9. Специальные инвестиционные контракты, как и соглашения о защите и поощрении капиталовложений, имеют первоочередной целью юридическое закрепление правовых условий реализации инвестиционного проекта в той части, в которой указанные условия определяются государством («стабилизационная оговорка»). В настоящее время соглашениями не оговорены условия и направления использования амортизационных средств, однако предполагается ввести требование по реинвестированию в реальный сектор не менее 1 млрд рублей для автоматического продления соглашения на шесть лет. В связи с этим предлагаем дополнить указанное требование о реинвестировании положением, согласно которому минимальная сумма реинвестиций должна составить 1 млрд рублей, увеличенный на объём недополученных налогов и сборов в результате применения льготных условий ускоренной амортизации в рамках специнвестконтрактов либо иного соглашения в форме государственно-частного партнёрства.

10. Одной из главных проблем для механизма ускоренной амортизации является ограниченность применения специальных повышающих коэффициентов.

Кроме того, что механизм ускоренной амортизации доступен для ограниченной номенклатуры основных фондов, существует определённая сложность, связанная с необходимостью доказать, что оборудование предприятия подходит под критерии, упомянутые в Налоговом кодексе Российской Федерации, и позволяющие использовать специальные коэффициенты.

Действующий механизм амортизации не отвечает потребностям российской экономики и не ведёт к стимулированию роста инвестиционной активности у российских предприятий.

Необходимо пересмотреть существующие сроки полезного использования оборудования с большим сроком службы, так как моральный износ в современных условиях приводит к устареванию оборудования намного быстрее, чем износ физический.

11. В отношении инвестиционной активности предприятий, предполагается, при условии выполнения целевых ориентиров указа Президента России от 07.05.2018 г. № 204, увеличение инвестиций в основные фонды составит до 32 183 млрд рублей к 2024 году, что на 2355 млрд рублей больше сценария социально-экономического развития без реализации целевых ориентиров указа Президента России от 07.05.2018 г. № 204.

По результатам проведённого исследования были сделаны следующие основные концептуальные предложения в части обоснования и предложения схемы основных направлений по реформированию налоговой политики в части регулирования инвестиционной активности.

1. Необходимо внесение массовых изменений в налоговое законодательство для формирования общей концепции амортизационной политики. Прежде всего, необходимо предоставление целевых налоговых льгот, которые были бы увязаны с активностью предприятий в плане модернизации основных фондов и вовлеченности в повышение инновационной активности своих предприятий.

2. Для гармонизации налогового и бухгалтерского учёта в отношении стимулирования инвестиционной активности предприятий через механизм амортизационной политики необходимо внесение точечных изменений в положения бухгалтерского учёта и налогового законодательства. Прежде всего, в целях учёта морального износа основных фондов должно быть введено обязательство по переоценке основных средств. Кроме того, начисление амортизации должно осуществляться не с первоначальной, а с восстановительной стоимости, также должны быть пересмотрены сроки полезного использования основных фондов. Одним из важных направлений, которое должно поменять всю концепцию инвестирования в основные фонды, должно стать создание амортизационного фонда с хранением в нём реальных денежных средств на полное восстановление основных средств.

3. Для целей снижения повышенной налоговой нагрузки с организаций в целях стимулирования инвестирования в основные фонды необходимо также пересмотреть

положения Налогового кодекса Российской Федерации в отношении ставок на доходы физических лиц и социальных взносов. В связи с этим предлагается введение в действие механизма прогрессивной шкалы налогообложения с одновременным сокращением страховых взносов для определённых категорий предприятий и направление высвободившейся суммы на модернизацию основных фондов.

4. В целях проведения системных изменений налоговой повестки страны необходимо принятие сопутствующих налоговых изменений. Авторами предлагается формирование механизма увязки стоимости заёмного финансирования и налоговых льгот.

5. Кроме того, необходим ряд законодательных изменений по механизму предоставления налоговых льгот по транспортному налогу, акцизам на нефтепродукты и налогу на имущество организаций.

6. Помимо налоговых механизмов, необходимо также формировать единую налоговую политику, увязанную с тарифами естественных монополий и новыми инструментами государственно-частного партнёрства. В связи с этим предлагается не закладывать амортизационные отчисления естественных монополий в тарифы на перевозку в случае, если они не идут на обновление основных фондов. Кроме того, с целью привлечения инвесторов в государственно-частные проекты предлагается введение условий неизменности льготных амортизационных отчислений на протяжении срока реализации проектов в специальных инвестиционных контрактах и соглашениях о защите и поощрении капиталовложений.

В качестве источника финансового обеспечения предлагаемых законодательных изменений и уменьшения выпадающих доходов федерального бюджета предлагается провести полную инвентаризацию существующих налоговых льгот на предмет их эффективности.

В целом можно констатировать, что преобладающий в настоящее время тренд бюджетно-налоговой политики государства, направленный на реализацию исключительно фискальной функции, постепенно превращает всю налоговую систему страны не в механизм стимулирования инвестиционной активности производств, а в механизм подавления экономического роста и стимулов предприятий к инвестициям. Сохранение подобной позиции по отношению к деятельности предприятий и их инвестициям неизбежно приведёт к значительному снижению стимулов организаций к инвестированию в модернизацию производства и к повышению инновационности, и, что самое главное, в разы может замедлить будущие темпы экономического роста страны и отбросить Россию ещё дальше от показателей экономического развития развитых стран.

В связи с этим важным должно стать проведение альтернативных существующим методам действий, направленных на реализацию существующего инвестиционного потенциала страны.

Это, прежде всего, должно выражаться в проведении обозначенных в исследовании законодательных изменений в отношении формирования концепции амортизационной реформы, реализации мероприятий, обозначенных в «дорожной карте», а также в обозначении единых стратегических целей государства в отношении инвестиционной политики страны.

Подходы к совершенствованию правового регулирования безналичных расчётов с помощью платёжных карт (эквайринга) в Российской Федерации

Руководитель исследования: *Белов С. А., канд. юрид. наук, доцент, декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

Цель исследования: сформировать целостную стратегию совершенствования правового регулирования безналичных расчётов с использованием электронных средств платежа в Российской Федерации, обеспечивающую развитие рынка расчётов с использованием электронных средств платежа и защиту прав и законных интересов пользователей соответствующих услуг.

Ключевые результаты исследования. В результате проведённого исследования были разработаны предложения по устранению пробелов и коллизий в сфере регулирования безналичных расчётов с использованием электронных средств платежа, рекомендации по общему и секторальному совершенствованию нормативного правового регулирования на данном рынке в России, рекомендации по совершенствованию организационно-правовых мер обеспечения безопасности осуществления рассматриваемых расчётов, рекомендации по совершенствованию подходов к балансировке влияния механизмов косвенного регулирования рынка расчётов с использованием таких средств.

В ходе исследования были сформулированы общие принципы совершенствования нормативно-правового регулирования в данной области, а именно:

1. Учёт основных приоритетов государственной политики, отражённых в основополагающих документах – Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы, Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», Доктрины информационной безопасности Российской Федерации.

2. Учёт «сквозных» правовых проблем информационно-телекоммуникационных технологий – в частности, проблемы идентификации, юрисдикции и ответственности информационных посредников, в том числе, в контексте концепции «уровней» интернет-архитектуры.

3. Учёт смежных областей правового регулирования – прежде всего, законодательства о персональных данных, общих положений информационного законодательства и законодательства о критической информационной инфраструктуре. Оценка пробелов и коллизий должна быть системной.

По результатам исследования к числу основных выявленных пробелов и коллизий, а также основных рекомендаций по их устранению были отнесены следующие:

1. Пробел в части регулирования деятельности поставщиков платёжных приложений (ApplePay, SamsungPay, MirPay и др. возможные). Предложение по преодолению пробела: внесение изменений в Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе», определяющих правовой статус поставщика платёжного приложения, требования к порядку взаимодействия банка и организации-поставщика платёжного приложения, а также предусматривающих раскрытие Банку России информации о поставщиках платёжных приложений (соответствует проекту Федерального закона № 603192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платёжной системе» с учётом комментариев, приведённых в настоящем исследовании). Дополнение таких изменений положениями, учитывающими иные услуги посредничества и определяющими минимально допустимые объёмы информации, получаемые посредниками только с согласия плательщика и в объёме, необходимом для оказания услуги.

2. Пробел в части регулирования бизнес-моделей эквайринга, предполагающих деятельность платёжных агрегаторов. Предложение по преодолению пробела: внесение изменений в Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе», определяющих правовой статус платёжного агрегатора, обязанности по идентификации торгово-сервисных предприятий, участию в урегулировании спорных операций, обеспечению бесперебойности работы программно-технических средств, соблюдению требований к защите информации при осуществлении перевода денежных средств, использованию отдельного специального банковского счёта (соответствует проекту Федерального закона № 603192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платёжной системе» с учётом комментариев, приведённых в исследовании).

3. Коллизия в части определения «контентной» услуги (п. 34.1 ст. 2 Федерального закона от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи»), предполагающая возможность применения положений Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе») к данным услугам, которые могут рассматриваться как электронное средство платежа, что может не согласовываться с масштабом и задачами правового регулирования контентных услуг для целей законодательства о связи. Предложение по устранению коллизии: внесение изменений в п. 34.1 ст. 2 Федерального закона от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи», предусматривающих ограничение стоимости транзакций в целях устранения коллизии с учётом зарубежного опыта.

4. Коллизия, выражающаяся в правовой неопределённости отношения понятий «наличные деньги», «безналичные денежные средства» (ст. 128 ГК РФ) и «электронные денежные средства» (п. 18 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе»). Предложение по устранению коллизии: Дополнение ст. 128 ГК РФ указанием на «электронные денежные средства» в качестве разновидности имущества.

5. Коллизия, создаваемая правовой неопределённостью словосочетания «средство и (или) способ» в определении электронного средства платежа, данного в п. 19 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе». Предложение по устранению коллизии: внесение изменений в п. 19 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе», предполагающих определение электронного средства платежа как «технического устройства и (или) информационно-телекоммуникационной технологии...».

6. Пробел, выражающийся в отсутствии нормативно закреплённого понятия «специального счёта» для учёта электронных денежных средств в Федеральном законе от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе». Предложение по преодолению пробела: внесение изменений в п. 18 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе», предполагающих указание на специальный счёт в определении электронных денежных средств.

7. Пробел в части отсутствия возможности для привлечения посредников клиентами и определения видов посредничества в контексте деятельности операторов по оформлению платёжных поручений и организаций, предоставляющих услуги по консолидации финансовой информации. Предложение по преодолению пробела: в дополнение к проекту федерального закона № 603192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платёжной системе» – расширение видов посредничества за счёт регламентации деятельности операторов по оформлению платёжных поручений и организаций, предоставляющих услуги по консолидации финансовой информации.

Проведённое исследование позволило также сформулировать ряд конкретных предложений по совершенствованию организационно-правовых мер обеспечения безопасности осуществления расчётов с использованием электронных средств платежа различных видов и борьбы с мошенничеством в России. Например, пересмотреть нормы ч. 15 ст. 9 Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе», предусмотрев обязанность оператора по переводу денежных средств безусловно произвести возмещение клиенту – физическому лицу списанных с его счёта средств, в случае получения от него уведомления о факте неправомерности операции

в течение установленного законом срока, за исключением ситуаций, когда банк сможет документально подтвердить принятие им всей совокупности мер, направленных на предотвращение мошенничества с использованием электронных средств платежа (в соответствии с требованиями указанного закона и подзаконными актами Банка России), а также ввести в Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» положения, наделяющие Банк России полномочиями во внесудебном порядке принимать решения о блокировке фишинговых сайтов, а также рассмотреть возможность реализации аналогичного порядка прекращения доступа к сайтам, которые используются для распространения информации, позволяющей осуществить неправомерный доступ к информационным системам финансовых организаций, электронным средствам платежа и (или) техническим устройствам их клиентов.

Исследование включает в себя анализ международного опыта, в том числе, Европейского союза, Соединённых Штатов Америки и других стран, экономический анализ целесообразности и подходов к регулированию механизмов тарифообразования при использовании электронных средств платежа различных видов, в том числе, возможных механизмов воздействия на процессы тарифообразования на услуги эквайринга, анализ механизмов косвенного регулирования рынка расчётов с использованием электронных средств платежа в Российской Федерации и основных подходов к балансировке влияния этих механизмов.

Рекомендации, разработанные в исследовании, а также сравнительные и аналитические материалы формируют необходимые основы целостной стратегии совершенствования правового регулирования безналичных расчётов с использованием электронных средств платежа в Российской Федерации, обеспечивающую развитие рынка расчётов с использованием электронных средств платежа и защиту прав и законных интересов пользователей соответствующих услуг.

ЭНЕРГЕТИКА

Роль законодательного регулирования в развитии распределённой энергетики и совершенствовании розничного рынка электроэнергии. Анализ моделей централизованного и децентрализованного энергоснабжения

Руководитель исследования: *К. В. Симонов, канд. полит. наук, генеральный директор Фонда национальной энергетической безопасности.*

Цель исследования: формирование обоснованных предложений по совершенствованию законодательства и практические рекомендации по формированию эффективной модели нормативного правового регулирования в сфере распределённой энергетики, базирующихся на сравнительном анализе лучших мировых практик, в частности, опыта ведущих европейских стран, США, Австралии, Канады, Японии в области законодательного регулирования в области распределённой энергетики.

Ключевые результаты исследования. Распределённая генерация (РГ) становится одним из популярных трендов в развитии мировой энергетики. Ставка на «малую» локальную генерацию начинает рассматриваться едва ли не как магистральный путь развития энергетического бизнеса. Предполагается, что это может снизить стоимость электроэнергии для конечного потребителя, а также повысить надёжность энергоснабжения.

Однако в развитии распределённой генерации есть немало подводных камней. Это показывает вдумчивый анализ накопленного мирового опыта. В исследовании проведён анализ опыта развития распределённой энергетики и розничного рынка электроэнергии, включая законодательное регулирование этого процесса, в странах Северной Америки, ЕС, Австралии и Японии. Особенно подробно описана ситуация в США и Великобритании – там развитие распределённой генерации уже несколько лет является своеобразным национальным проектом. Именно потому изучение их опыта особенно значимо.

Англосаксонский опыт показывает, что развитие распределённой генерации идёт не так гладко. По идее «новая энергетика» направлена на более эффективное использование мощностей генерации и распределение инвестиций на общую сеть энергоснабжения, что и должно снизить тарифы и сократить затраты для потребителя. Однако в реальности происходит субсидирование новых видов энергии и сдачи электричества в сеть распределённой генерацией. Происходит перенос необходимых затрат на модернизацию и обслуживание сетей на потребителя. Аналогична и ситуация со Smart Grid: цифровизация отрасли весьма современный и важный процесс, однако он требует серьёзных инвестиций. Оптимизация использования энергии потребителем через интеллектуальные сети должна сократить счета на оплату электричества. Но на начальном этапе происходит перекалывание инфраструктурных затрат (прежде всего на дата-центры и сами счётчики) на потребителей.

Локализованные генераторы будут так или иначе получать либо явное субсидирование (вроде льгот по принципу Feed-in Tariffs), либо скрытые преимущества в виде вычетов. Коммунальные предприятия в отчётности могут абсолютно легально начислять себе «бумажные» выгоды (например, за избегание блэкаутов), покрывая чрезмерно раздутые инвестпрограммы на Smart Grid, развитие батарей, ВИЭ-генерацию и прочие субсидируемые государством типы проектов. В большинстве мы видим, что компании показывают положительный финансовый результат только на бумаге при помощи начисления себе искусственных «выгод» – по оплате клиентами услуг вроде избегания



Рис. 1. Типы регионов России по преобладающему виду возобновляемой РГ в потенциальной структуре выработки электроэнергии

Источник: составлено по расчётам на основании различных источников

блэкаутов. Фактические затраты на замену старых счётчиков и установку ИС существенно превышают получаемые от этого выгоды.

Рассмотрение проблематики, относящейся к распределённой энергетике, очень часто проводится через призму таких тем как низкоуглеродное развитие, необходимость широкого перехода на возобновляемые источники энергии (далее – ВИЭ). Тем не менее, хотя широкое распространение ВИЭ и называется сейчас ключевым драйвером развития распределённой энергетике, исторически толчок к её становлению дала в первую очередь традиционная генерация. И она сохраняет пока серьёзные позиции в распределённой генерации западных стран. При этом заметна тенденция к дискриминации распределённой генерации, основанной на потреблении углеводородов. Так, в Калифорнии правом на льготы и поддержку штата обладают лишь те объекты распределённой энергетике, которые добиваются сокращения выбросов парниковых газов в соответствии с калифорнийским законом о защите от потепления.

Говорить о какой-то минимальной систематизации в управлении вообще и в законодательном регулировании, в частности, вопросов распределённой генерации в России можно примерно с 2011 года, что связано с появлением Технологической платформы «Малая распределённая энергетика». Это не означает, что 2011 год стал годом рождения самого сектора (о распределённой генерации говорится в программах развития отдельных регионов и даже в общегосударственных стратегиях и до 2011 года). Скорее, в 2011 году вопрос уже был как-то осознан на общегосударственном уровне. Осознан, но в полной мере так и не урегулирован, и в первую очередь именно законодательно.

В настоящий момент развитие энергетического комплекса России определяет рядом действующих нормативно-правовых актов (Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ, Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики России на период до 2030 года, распоряжение Правительства Российской Феде-

рации от 08.01.2009 г. № 1-р, постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 г. № 823 «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» и рядом других). Правительством Российской Федерации утверждена госпрограмма «Энергоэффективность и развитие энергетики» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 г. № 512-р), содержащая подпрограмму по возобновляемым источникам энергии. В той или иной мере все эти законодательные акты затрагивают и вопросы малой генерации, но часто «по касательной» и с огромным количеством правовых пробелов.

В какой-то мере с проблемой правовой локализации распределённой генерации помогают справиться подзаконные акты, касающиеся непосредственно некоторых технических её сторон. Но и они в полной мере не отвечают потребностям этого развивающегося и всё более значимого направления российской энергетики. Отчасти такая ситуация – следствие, а отчасти и причина непроясненности места распределённой генерации в стратегии развития российского энергетического комплекса. И нередко можно говорить о намеренном избегании чёткого выделения этого относительно нового субъекта рынка на законодательном уровне.

Одной из проблем является отсутствие в законодательстве Российской Федерации самого понятия «распределённая генерация». По мнению исследователей, было бы целесообразно подготовить отдельный законопроект, чётко фиксирующий понятие «распределённой генерации», где были бы определены и условия её функционирования в Российской Федерации. На динамику развитие малой и распределённой генерации влияют следующие регуляторные условия:

1. Условие ввода особых тарифов для локальных сетевых организаций.

В настоящее время все потребители электросетевых услуг в регионе оплачивают их по единому (котловому) тарифу, который дифференцируется лишь по классам напряжения. В таких условиях потенциал развития РГ ограничен. Целесообразно рассмотреть возможность установления особого порядка тарифообразования для таких территориальных сетевых организаций (далее – ТСО), которые обеспечивают преимущественно перетоки электроэнергии от объектов РГ на ограниченной территории, причём поступление электроэнергии из ЕЭС России, как и обратный отпуск, крайне ограничены.

2. Условие ограниченного противодействия регулирующих органов по уходу потребителей на РГ.

Уход потребителей на РГ приведёт к снижению выручки сетевых компаний, что, в свою очередь, повлечёт за собой рост электросетевых тарифов для оставшихся клиентов или формирование нового вида ПС. Это приведёт к увеличению количества потребителей, для которых становится экономически оправданным переход на РГ – процесс станет самоподдерживающимся.

Данные эффекты неизбежно вызовут реакцию регулирующих органов федерального уровня. В числе наиболее вероятных решений в данной ситуации можно упомянуть следующие:

1. *Ввод обязательной платы за сетевую мощность.* В «Стратегии развития электросетевого комплекса», утверждённой в 2013 г., упоминается целесообразность ввода платы за резервируемую максимальную мощность. Данная плата будет взиматься независимо от фактической максимальной нагрузки потребителя (потребления мощности), в связи с чем данный механизм является одной из главных угроз для развития РГ в России.

2. *Повышение платы за технологическое присоединение (далее – техприсоединение) объектов генерации к электросетям.* В настоящее время в России расходы на расширение уже существующей инфраструктуры включать в плату за техприсоединение за редкими исключениями запрещается¹. Однако в случае массового строительства объектов РГ, соединённых с ЕЭС России, может возникнуть идея об ограничении развития данного сегмента за счёт более жёсткой системы взимания платы за техприсоединение.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 г. № 1178 (в ред. от 30.06.2018 г.), п. 87.

3. *Ввод ограничений на разрыв договора энергоснабжения.* В настоящее время в России условия отказа от услуг энергосбытовой компании достаточно либеральны. Вероятно, что в случае массового строительства объектов РГ может возникнуть идея об ужесточении правил отказа потребителей от услуг энергосбытовых компаний.

3. Условие снятия ограничений на развитие конкуренции на розничном рынке энергии (далее – РРЭ).

Современное состояние РРЭ в России далеко от совершенной конкуренции, что связано с рядом регуляторных факторов, описанных ниже.

1. *Отсутствие процедуры конкурсного отбора сбытовой компании на статус гарантирующего поставщика (далее – ГП),* хотя её ввод предлагался в процессе реформирования электроэнергетики. Фактически единственным механизмом смены ГП в регионе является аукцион, на котором разыгрывается статус ГП в совокупности с долгом прежнего, обанкротившегося ГП. Отсутствие полноценного механизма смены статуса ГП привело к переходу ГП в статус локальных монополистов.

2. Высокие барьеры для выхода на рынок новых компаний.

3. Ограниченные стимулы к конкуренции ГП за потребителей.

4. Условие расширения поддержки использования ВИЭ и локальных энергоресурсов на РРЭ.

Текущий уровень господдержки ВИЭ-генерации на РРЭ недостаточен для массового развития РГ на основе ВИЭ. Для стимулирования данного процесса возможно рассмотреть ряд применяющихся в зарубежных странах мер, которые описаны ниже.

1. *Тариф «feed-in»¹, который предполагает долгосрочный контракт на поставку электроэнергии, выработанную с применением ВИЭ.* Оператор ВИЭ-электростанции получает приоритет в порядке выдачи электроэнергии в сеть, несмотря на то, что уровень тарифа «feed-in», как правило, выше складывающихся на рынке цен электроэнергии. «Feed-in» тариф является самым распространённым методом поддержки ВИЭ-генерации в мире. Впервые он был применён в Германии в 1990 году, а в 2016 году он действовал на национальном или региональном уровнях в 113 странах мира². Действующую в России систему закупки электроэнергии от малых ВИЭ-генераторов (см. выше) нельзя считать «feed-in» тарифом, поскольку в России тариф рассчитывается региональными тарифными органами для каждого объекта в отдельности, а единая тарифная сетка (как, например в Германии) отсутствует.

2. *Разрешение потребителям, имеющим свои источники энергии на базе ВИЭ, выдавать излишки выработанной электроэнергии в сеть (net metering).* При этом за выдачу электроэнергии потребитель получает компенсацию, рассчитываемую по ставке оптовых или розничных цен. Данный механизм особенно выгоден для жителей малоэтажных жилых домов, поскольку он позволяет выдавать излишнюю электроэнергию в дневные часы, когда, с одной стороны, объём вырабатываемой электроэнергии превышает объём собственного потребления, а с другой – высоки оптовые цены.

3. *Выдача приоритета объектам возобновляемой энергетики в доступе к электросетям в случае исчерпания их пропускной способности.* Подобные условия действуют, в частности, в Германии и Дании, где компенсация ВИЭ-генераторам составляет 95 % недополученного дохода³.

Целесообразность применения таких мер в России следует оценивать отдельно, поскольку все вышеописанные меры поддержки требуют дополнительных финансовых затрат.

5. Условие ужесточения природоохранной политики.

¹ Данный термин иногда переводится на русский язык как «зелёный тариф», что не вполне справедливо – данный тариф может применяться к любому виду электрогенерации.

² Renewables 2018 global status report / REN 21. – URL: http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2018/06/17-8652_GSR_2018_FullReport_web_final_.pdf. – P. 60.

³ Anaya K. L., Pollitt M. G. Integrating Distributed Generation: Regulation and Trends in Three Leading Countries // Cambridge Working Papers in Economics 1449. – Cambridge: University of Cambridge, 2014. – 21 p. – PP. 7, 11.

Природоохранная политика может повлиять на развитие РГ двумя основными способами. Во-первых, в рамках данной политики могут быть приняты меры, стимулирующие утилизацию побочных энергоресурсов (например, свалочного газа, шахтного метана и т. д.).

Во-вторых, в перспективе будут ужесточены условия выбросов в атмосферу загрязняющих веществ и парниковых газов. Важно отметить, что первым под удар перспективных ограничений попадут именно крупные электростанции, а не объекты РГ. Это подтверждается опытом зарубежных стран, где многие системы прямых платежей за выбросы CO_2 (системы торговли квотами на выбросы и углеродный сбор) имеют минимальный предел, ниже которого компании не обязаны оплачивать выбросы.

Перспективы развития нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслей в контексте изменений налогового режима. Направления законодательного стимулирования

Руководитель исследования: *А. В. Григорьев, канд. экон. наук, заместитель генерального директора, руководитель департамента исследований ТЭК АНО «Института проблем естественных монополий».*

Цель исследования: формирование обоснованных предложений по совершенствованию законодательства, базирующихся на результатах экспертно-аналитического исследования, включающего:

сравнительный анализ лучших мировых практик по законодательному стимулированию развития нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслей, в частности, опыта ведущих европейских стран, США, Австралии, Канады в контексте совершенствования налогообложения указанных отраслей;

анализ тарифных последствий изменений системы налогообложения нефтяной отрасли, стоимости нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке и влияние на них цен внешне-го рынка и курса рубля;

практические рекомендации по формированию эффективной модели законодательно-го стимулирования развития нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслей в Российской Федерации по средствам изменений налогообложения указанных отраслей.

Ключевые результаты исследования. На развитие нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслей в странах мира прямое влияние оказывают такие налоги и сборы, как: экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты, акцизы на нефтепродукты; платежи за выбросы парниковых газов (ПГ); общие налоги на прибыль.

Среди налогов и сборов, непосредственно влияющих на развитие нефтепереработки и нефтехимии, повсеместно применяются только общий налог на прибыль и акцизы. Экспортные пошлины применяются преимущественно в постсоветских и развивающихся странах (Россия, Беларусь, Казахстан, КНР и т. д.), а платежи за выбросы парниковых газов – преимущественно в экономически развитых странах. Высокие ставки общего налога на прибыль характерны для развитых стран, а высокие ставки акцизов на нефтепродукты – для развитых европейских стран.

Общий налог на прибыль, акцизы на нефтепродукты, платежи за выбросы парниковых газов ограничивают рентабельность нефтепереработки и нефтехимии.

Экспортные пошлины на сырьё (нефть и нефть соответственно), превышающие экспортные пошлины на конечную продукцию (нефтепродукты и нефтехимическую продукцию соответственно), напротив, повышают рентабельность соответствующих отраслей. Данный механизм стимулирует повышение объёмов производства, но ограничивает стимулы к модернизации и эффективному территориальному размещению производственных мощностей. Именно экспортные пошлины среди всех налогов и сборов оказывают максимальный эффект на рентабельность нефтепереработки и нефтехимии.

В отношении нефтедобычи во многих странах действуют специальные налоговые режимы, которые в большинстве своём базируются на двух механизмах – роялти и налоге на прибыль. Традиционный механизм – роялти – широко распространён в силу лёгкости администрирования и обеспечения государству стабильного дохода от эксплуатации природной ренты. Основным недостатком роялти является отсутствие стимулов для разработки сложных месторождений и доработки скважин с низким дебитом (особенно в периоды низких цен на нефть).

В связи с этим некоторые страны, для которых актуальна проблема ухудшения структуры запасов, перешли к применению специального для нефтяной отрасли налога на при-

быль. Применение данного налога в чистом виде делает безубыточной реализацию любого проекта, который способен обеспечивать себестоимость добычи нефти ниже цены экспортного паритета. Обратной стороной такого налога является потенциальное снижение бюджетных поступлений от некоторых проектов и сложность администрирования. По этим причинам полностью на налог на прибыль в нефтедобыче перешли только некоторые страны мира, сильнее всего столкнувшиеся с ухудшением структуры запасов. Компромиссным способом адаптации к ухудшению структуры запасов является модификация роялти, наиболее яркий пример которой действует в канадской провинции Альберта (табл. 1).

Таблица 1.

Применение различных налогов в рассмотренных режимах

Налоговый режим	Роялти / НДС	Экспортная пошлина	Налог на прибыль в нефтедобыче	Общий налог на прибыль	Плата за выбросы ПГ	Акциз на нефтепродукты	Плата за площадь месторождения
Россия 2014 г. (до начала налогового манёвра)	+	+	-	+	-	+	-
Россия 2018 г.	+	+	-	+	-	+	-
Россия 2024 г. (после завершения налогового манёвра)	+	-	-	+	-	+	-
Россия 2024 г. с учётом НДС (после завершения налогового манёвра)	-	-	+	+	-	+	-
Австралия (Южная Австралия)	+	-	+	+	+	+	-
Великобритания (континентальный шельф)	-	-	+	+	+	+	-
Канада (Альберта)	+	-	-	+	+	+	-
КНР	+	+	-	+	-	+	-
Норвегия (континентальный шельф)	-	-	+	+	+	+	+
США (Техас)	+	-	-	+	-	+	-

Примечание – серым цветом отмечены действующие налоги, белым – недействующие

Налогообложение нефтедобычи основано на роялти с высокой ставкой. Под влиянием ухудшения структуры запасов был введён ряд льгот, но условия их предоставления несистематичны и не всегда детально обоснованы, поэтому даже широкий спектр налоговых льгот не позволяет учесть все локальные условия нефтедобычи. Подобная ситуация делает актуальным применение альтернативного режима налогообложения нефтедобычи.

Налогообложение нефтепереработки и нефтехимии основано на системе экспортных пошлин, дифференцированных по нефти и видам нефтепродуктов. Во-первых, подобная система приводит к косвенному субсидированию нефтепереработки России, Беларуси и отечественных потребителей нефтепродуктов. Объём косвенной субсидии только в адрес российских НПЗ составляет сотни миллиардов рублей в год, что существенно превышает инвестиции в модернизацию нефтепереработки. Во-вторых, нефтехимия ежегодно косвенно субсидируется примерно на 42 млрд руб., причём не только за счёт экспортных пошлин, но и за счёт вычетов по акцизам на нефту. В результате в России наблюдается высокая рентабельность нефтепереработки и нефтехимии в сравнении с зарубежными странами.

С другой стороны, косвенное субсидирование сырья ослабляет стимулы к дальнейшей модернизации и эффективному территориальному размещению производственных мощностей. Например, дифференциация ставок между различными видами нефтепродуктов в 2005–2011 годах стимулировала первичную, но не вторичную переработку нефти, а стимулы для реальной модернизации отрасли появились позднее. При этом постоянные изменения таможенного режима, ограничивающие стимулы к модернизации, продолжались до начала 2017 года. Тем не менее, эти стимулы до сих пор остаются слабыми: это делает актуальным обнуление экспортной пошлины, что и реализуется в рамках так называемого налогового манёвра.

Система взимания акцизов на НПЗ приводит к определённому противоречию, поскольку в наибольшей степени от акцизов пополняются дорожные фонды не тех регионов, где высоко использование автотранспорта, а тех регионов, где действуют крупные НПЗ.

Для оценки последствий различных изменений налогообложения на состояние нефтеперерабатывающей, нефтехимической отраслей и нефтяной отрасли в целом и стоимости нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке было проведено математическое моделирование экономических показателей «условных» типовых предприятий нефтедобычи, нефтепереработки и нефтехимии в рамках различных налоговых режимов (рис. 1).



Рис. 1. Общая схема модели по сравнительной оценке налоговых режимов в отношении нефтяной отрасли

Источник: составлено ИПЕМ на основе разработанной модели

С помощью данной модели были проведены расчёты потенциальных экономических эффектов от изменения налогообложения нефтяной отрасли. Расчёты показали, что в результате завершения налогового манёвра рентабельность секторов нефтяной отрасли изменится различным образом. Рентабельность нефтедобычи возрастёт, но не значительно. Рентабельность нефтепереработки снизится, причём ряду средне- и низкотехнологичных НПЗ грозит закрытие (за счёт непредоставления обратного акциза). Рентабельность нефтехимии также немного снизится, хотя и останется довольно высокой.

Ввод обратного акциза окажет положительное, но ограниченное влияние на повышение технической эффективности НПЗ. Более того, обратный акциз может оказать и нега-

тивный эффект на российскую переработку, поскольку логистический коэффициент стимулирует поддержание экспортноориентированной переработки в Сибири, оправданность которой с географической точки зрения является сомнительной.

Итоговый эффект для федерального бюджета от завершения налогового манёвра будет положительным: размер дополнительных доходов составит около 840 млрд руб./год (при сравнении режимов 2024 и 2018 годов), но в будущем, по мере модернизации российских НПЗ, размер дополнительных доходов будет снижаться. Выгодоприобретателем от изменения налогового режима является федеральный бюджет, а проигравшая сторона представлена НПЗ, особенно низко- и среднетехнологичными.

Если оптовые цены на нефтепродукты будут удерживаться на уровне 2018 года, то большинство НПЗ России окажется в зоне нерентабельности. Таким образом, действующая стратегия по сдерживанию цен на моторное топливо не сможет применяться в долгосрочной перспективе.

Переход на НДС обеспечивает существенный рост рентабельности нефтедобычи – до уровня, сопоставимого с Норвегией. При этом, чем выше операционные затраты на месторождении, тем выгоднее нефтяной компании переходить на НДС. Выгоды от этого перехода различаются для разных типов месторождений: переход выгоден для всех гринфилдов в освоенной зоне и для большинства браунфилдов со средней выработанностью запасов. Для гринфилдов в неосвоенной зоне переход выгоден при средних и высоких операционных затратах, а для высоковыработанных браунфилдов – только при высоких значениях этого показателя.

Перенос взимания акцизов на нефтепродукты с НПЗ на АЗС может быть целесообразен скорее не с целью стимулирования нефтепереработки, а с целью повышения эффективности распределения выручки от акцизов между регионами России. Синхронизация переноса акциза с вводом НДС нецелесообразна: перенос акциза целесообразно осуществить только после решения проблем в сегменте сбыта моторного топлива.

Утверждённая версия обратного акциза не создаёт эффективных стимулов для рационального территориального размещения перерабатывающих мощностей. Корректировка данного механизма может быть осуществлена путём ограничения зоны применения логистического коэффициента регионами Восточной Сибири и Крайнего Севера. В будущем, по мере модернизации НПЗ, целесообразно понижать размер логистического коэффициента и ставку обратного акциза в целом. Подобные условия создадут более эффективные стимулы для модернизации и рационального размещения нефтепереработки, что в долгосрочной перспективе позволит постепенно дополнительно понижать объём обратного акциза и создавать стимул для продолжения этих процессов.

Дополнительный доход бюджета от проведения налогового манёвра позволяет при необходимости полностью компенсировать рост цен на моторное топливо, связанный с проведением налогового манёвра. Субсидирование моторного топлива целесообразно осуществлять не в полном объёме и в течение ограниченного периода времени.

Внесение концептуальных изменений в механизм НДС на этапе его апробации на пилотных месторождениях неактуально. Теоретически в качестве точечных дополнений к механизму НДС возможно рассмотреть ввод инвестиционного вычета (uplift) и расширение сферы применения режима НДС на месторождения, на которых применяются методы увеличения нефтеотдачи, на месторождения с низкопроницаемыми отложениями, а также на месторождения, разведанные на средства нефтяных компаний.

Перенос взимания акцизов на нефтепродукты с НПЗ на АЗС потенциально целесообразен, но осуществлять этот перенос стоит только после решения проблем в сегменте розничной продажи моторного топлива, связанных с усилением ценового регулирования в 2018 году. При этом целесообразно сохранить выплату акциза со стороны НПЗ при оптовых продажах моторного топлива и иных нефтепродуктов, а также организовать строгий контроль соответствия между снижением отпускной цены на НПЗ и размером акциза.

Анализ правоприменительной практики и зарубежного опыта ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива. Рекомендации по совершенствованию законодательства

Руководитель исследования: *С. Д. Валентей, д-р экон. наук, профессор, научный руководитель ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова».*

Цель исследования: разработка рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в сфере ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива. В том числе дать оценку воздействия тарифного регулирования в Норвегии, ОАЭ и США на цены внутреннего рынка (нефтепродукты и газ).

Ключевые результаты исследования. Российское законодательство о нефти и газе, что показал проведённый анализ, носит противоречивый характер.

С одной стороны, оба данных энергоресурса ключевые, но регулирование их оборота в своей основе отличается.

Кроме того, в Российской Федерации, как одной из нефтедобывающих стран, до сих пор не принят закон о регулировании оборота нефти и нефтепродуктов. В противовес этому существует множество ведомственных актов различного уровня, что в итоге приводит к неоднозначному правоприменению, отсутствию сложившейся судебной практики.

Стоит отметить, что Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации в разъяснении от 22 января 2018 года прямо указала на отсутствие государственного регулирования цен на нефтепродукты. Тем не менее, предписания ФАС всё же выносятся.

Кроме того, использование акциза и соответственно налогового регулирования как единственного способа, не сможет привести к существенному развитию отрасли, так как не предоставляет необходимого количества (и качества) элементов правового регулирования.

В нефтедобывающих странах (напр. Норвегия, Азербайджан) уже давно действуют законы, регулирующие как оборот газа, так и оборот нефти. В Российской Федерации нефтяная отрасль не регулируется федеральным законом. Существуют Федеральный закон «О газоснабжении», Федеральный закон «Об электроэнергетике» и т. п., однако в отношении нефти такого закона нет.

Проведённое экономико-правовое исследование позволяет сделать следующие выводы.

В России наблюдается тренд на увеличение государственного присутствия в нефтегазовой отрасли, а также повышения степени административного воздействия на внутренние ценовые механизмы.

Кроме того, выявлены следующие основные причины дисбалансов российского рынка моторного топлива:

1. Значительный и прогрессирующий уровень концентрации рыночной власти в руках вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) – как следствие, рост рисков от поведения доминирующих игроков.

2. Возрастающая фискальная нагрузка на сектор в условиях кризиса нефтегазовой отрасли, а также несоответствие динамики налоговых ставок на внутреннем рынке динамике мирового товарного рынка. Рост цен на нефть, наблюдавшийся в 2018 году, совпал с ростом фискальной нагрузки на внутренний рынок, что привело к повышению премиальности экспортных поставок;

3. Совмещение несовместимых механизмов ценообразования на оптовом (рыночный) и розничном (квазидирективный) сегментах отечественного топливного рынка.

Если оптовые цены зависят от, во-первых, соотношения спроса и предложения, а во-вторых, альтернативы экспортных поставок сырья и нефтепродуктов (ключевые индикаторы – цена сырья и netback), то розничный сегмент регулируется правилом «инфляция минус», которое характеризуется низким уровнем адаптивности относительно внешней и внутренней экономической конъюнктуры, а также создаёт стимулы к постепенному повышению розничных цен без возможности перехода к обратной динамике. Это обусловлено тем, что игроки сталкиваются с регулярным диспаритетом оптовых и розничных цен, что создаёт стимулы «хеджировать риски» новых диспаритетов посредством постепенного и постоянного роста розничной цены.

4. Низкие объёмы биржевой торговли.

5. Низкий уровень прозрачности ценообразования и низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке.

6. Отсутствие единых, универсальных и стабильных правил экономической деятельности в нефтегазовом секторе, частая смена режимов регулирования.

7. Первичность интересов бюджета.

Предложения. В соответствии с теми причинами регулярных дисбалансов на розничном рынке моторных топлив, которые выявлены в рамках текущего исследования, предлагаются следующие изменения реформы российского законодательства, подкреплённые анализом ретро-данных и прогнозными значениями в параллели действующего и выработанного в ходе настоящей исследовательской деятельности подхода.

1. *Стопроцентная реализация сырой нефти и нефтепродуктов через биржу АО «СПБМТСБ».* Стопроцентная реализация сырой нефти и нефтепродуктов через биржу АО «СПБМТСБ» подразумевает, что вся добытая нефть и произведённые нефтепродукты реализуются через биржевой механизм, включая в том числе и экспортные контракты. Никаких так называемых адресных сделок, только открытые торги, в которых подразделения крупных нефтяных компаний участвуют на равных с другими участниками рынка условиях. При этом, чтобы не допустить разгона цен спекулянтами, необходимо ограничить участие в спотовом рынке только представителями реального сектора и профессиональными брокерами, представляющими их интересы. Для всех остальных, в том числе брокеров, профессиональных трейдеров, а также физических лиц, остаётся доступным срочный рынок ценных бумаг и разнообразных деривативов. Функционирование биржи будет осуществляться в режиме саморегулирования участниками торгов с независимым арбитражем сделок. Это позволит Санкт-Петербургской товарно-сырьевой бирже стать полноценным международным финансово-торговым центром, который пытались построить у нас в стране долгое время.

2. *Создание резервного фонда нефтепродуктов.* Важным элементом биржевой торговли должно стать создание резервного фонда нефтепродуктов на основе инфраструктуры Росрезерва и Транснефти. Это мера предполагает возможность заместить выпадающий объём в случае плановых или внеплановых ремонтов НПЗ, а при необходимости сгладить волатильность рынка государственными интервенциями. Кроме того, инфраструктура Росрезерва и Транснефти может стать площадкой хранения продукта для независимого сектора, что также существенно снизит издержки независимого сектора на поиск базисов для хранения нефтепродуктов и создаст предпосылки для полноценного среднесрочного планирования хозяйственной деятельности экономическими агентами. В итоге объективным индикатором ценообразования топливного рынка станет экспортная альтернатива по сравнению с внутренним рынком, т. е. Netback.

3. *Отмена акцизов на топливо.* Отмена акцизов на топливо – это одна из приоритетных мер по снижению налоговой нагрузки на топливный рынок. Не секрет, что в 2018 году доля государства в 1 литре АИ-92 бензина составляет 22,27 руб. из 41,62 руб., или 53,5 %, а в 1 литре дизельного топлива – 21,5 руб. из 45,69 руб., или 47,1 %.

В 2019 году после нового увеличения акцизов на топливо, роста НДС и НДС доля государства в 1 литре АИ-92 составит 59,3 %, а по дизельному топливу – 51,4 %. Если мы уберём акциз, то по АИ-92 в 2019 году экономия составит 9,17 руб. на литр, а по дизелю – 7,22 руб. на литр. При этом в структуре доходов бюджета акцизы на топливо согласно

проекту финансового документа страны принесут в 2018 году около 198 млрд руб. (по состоянию на 1 ноября 2018 года за девять месяцев собрали 160,36 млрд руб.), по плану в 2019 году порядка 210–220 млрд руб. Это около 1 % консолидированного бюджета. Именно акцизы на топливо являются одним из важнейших факторов, которые разгоняют инфляцию издержек по цепочке экономического разделения труда. Отмена акциза на топливо не только позволит сделать внутренний рынок более премиальным, чем внешний, но и даст дополнительный импульс темпам экономического роста. Популярным аргументом в пользу сохранения акцизов на топливном рынке является необходимость пополнения дорожных фондов. Однако сегодня акциз покрывает менее трети от общего количества расходов на строительство и ремонт дорог. Поступления от системы сбора оплаты за пользование дорожной инфраструктуры «Платон» и платных парковок вполне могут заместить потери от отмены акциза. Дополнительными источниками поступления в дорожные фонды может также стать доля в налоге на прибыль с участников топливного рынка и транспортных компаний, а также повышение штрафов за ненадлежащее исполнение дорожных работ государственными подрядчиками.

4. Либерализация ценообразования. Сегодня динамика цен на топливо в России имеет только одну характеристику – постоянный рост из-за правила «инфляция минус», которое вынуждает участников рынка постепенно увеличивать цены, чтобы снизить риски от прогнозируемых диспаритетов между оптовыми и розничными ценами. Говоря языком экономистов, отсутствие свободного механизма ценообразования приводит к исчезновению различных стратегий ценовой конкуренции, который является основным для рынков с таким однородным товаром, каковым является, в том числе, и моторное топливо. Либерализация цен создаст условия, при которых участники рынка станут активнее использовать такую конкурентную стратегию, как снижение цен на топливо. При этом за государством останется задача обеспечения прозрачности, а при ценовых скачках механизмы топливных интервенций в сложившуюся ситуацию.

Об эффективности такого подхода нам говорит и международный опыт. Возьмём в качестве примера Германию, которая в августе 2013 года приняла комплекс законов, позволивших участникам рынка активнее использовать ценовую конкуренцию. Государство обязало всех операторов АЗС предоставлять регулятору в режиме реального времени информацию об изменении цен на автомобильные бензины Super E 5, Super E 10 и дизельное топливо. Потребители имеют доступ к этой информации напрямую через интернет-ресурсы, получая данные о текущих предложениях на рынке. При этом операторы АЗС могут изменять цену несколько раз в день, что позволяет им ориентироваться на автомобилистов с разными доходами и потребительскими предпочтениями. Для тех потребителей, кому доходы позволяют не обращать существенного внимания на отклонения в плюс от среднесуточной цены и которым важнее заправиться быстро и без очередей, устанавливаются более высокие значения цен, что обычно происходит утром, когда автомобилисты едут на работу. И, наоборот, менее обеспеченные могут заправиться днём и ночью, когда операторы АЗС снижают цены ради увеличения объёмов суточного пролива.

Создать подобную открытую интернет-платформу для мониторинга розничных цен АЗС можно на базе существующей системы онлайн-касс и операторов фискальных данных (ОФД). С целью корректной настройки режима ценообразования предлагаем также установить предельно допустимые значения роста розничных цен, ежемесячные индикаторы которых будут формироваться согласно следующему правилу: для автомобильных бензинов +30 % от средней цены, сложившейся на бирже за месяц, предшествующий текущему, а для дизельного топлива (в связи с его мировым удорожанием по причине роста экологических требований) +25 %.

Результаты от внедрения указанных предложений. Реализация предложенных мер позволит создать конкурентные и равные условия для всех участников рынка проведения мер по демополизации. Топливный рынок страны станет более прозрачным и понятным и потребителям, и бизнесу, и регуляторам. И главное, будет, наконец, работать нормальная экономическая логика, что если мировые цены на нефть снижают-

ся, то и цены на бензин тоже. Потребители получают честные цены на бензин и дизельное топливо, а бизнес-экономическую целесообразность ведения хозяйственной деятельности в этом сегменте.

На конец ноября средняя цена АИ-92 бензина составляла 42,65 руб. за литр. В случае максимальной наценки в 30 % от оптовых цен, стоимость АИ-92 бензина после проведения реформы составила бы 39,18 руб. за литр, а при наценке в 20 %, прогнозируемой в следствие ценовой конкуренции – 36,17 руб. за литр. По дизельному топливу из-за возросших экологических требований снижение цен будет не столь значительно, но также будет присутствовать. В случае дальнейшего падения мировых цен на нефть мы могли бы получить ещё более низкие цены на топливо для потребителей, при этом все участники экономической цепочки, в том числе и государство, получали бы достаточные доходы.

Кроме того, можно дать следующие рекомендации по правовому совершенствованию ценообразования.

Возможен переход к плавающим акцизам – при росте цены на нефть – снижение акцизной ставки, при падении – рост. Пока данное положение возможно реализовать лишь в рамках актов Правительства Российской Федерации.

На наш взгляд, оно может быть реализовано путём внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Особенности применения НК РФ к энергоресурсам уже применялось в российской практике. Так, Федеральным законом от 24.11.2014 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ НК РФ был дополнен статьёй 205.1. Особенности установления, исчисления и уплаты акциза на природный газ.

Очевидно, что аналогичным образом НК РФ можно дополнить ст. 205.1.1 Особенности установления, исчисления и уплаты акциза на нефть и нефтепродукты.

В данной статье целесообразно указать, что акциз является плавающим и применяется в определённых значениях (например, в рамках коридора) при резком изменении цены.

По нашему мнению, необходимо доработать уже существующие законопроекты, разработанные в 2012 г. Федеральной антимонопольной службой, «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» и «Об обороте нефти и нефтепродуктов». Данные проекты рассматривались на, так называемом, «нулевом чтении» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а именно на уровне экспертного совета комитета Думы.

Законопроект получил массу критики. Однако, несмотря на это, данный акт являлся документом, позволяющим установить ключевые принципы ценообразования, а также особенностей оборота нефти и нефтепродуктов. Многие положения указанных законопроектов действительно не соответствовали принятой юридической технике. Но концептуально многие идеи заслуживают поддержки.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 01.12.2014, № 48, ст. 6647.

Законодательные аспекты стимулирования развития рынка газа в России

Руководитель исследования: *К. В. Симонов, канд. полит. наук, генеральный директор Фонда национальной энергетической безопасности.*

Цель исследования: разработка рекомендации по мерам государственного регулирования газовой отрасли в части ценового, тарифного, налогового законодательства. На основе анализа прогнозных объёмов потребления природного газа на среднесрочную и долгосрочную перспективы разработать оптимальные варианты развития газовой отрасли России.

Ключевые результаты исследования. Ситуация со спросом на газ в зоне действия единой системы газоснабжения и газотранспортной системы имеет очевидную волатильность. Потребление газа то росло, то снижалось. Сейчас мы находимся в цикле коррекции, которая продолжается уже два года после падения в 2015 году сразу на 4 % (14 млрд кубометров). Обвал по итогам 2017 года почти отыгран, но до максимальных значений, которые были достигнуты в 2011 году (363 млрд кубометров), ещё далеко.

В целом такое положение рынка сетевого газа можно охарактеризовать как долгосрочную стабилизацию на уровне около 350 млрд кубометров. Оно имеет под собой и структурные, и чисто финансовые, и социально-экономические основания.

Газ в первичном потреблении энергоресурсов играет доминирующую роль (около 53,5 % в 2016 году по расчётам ФНЭБ на основе данных Росстата и Минэнерго России). В действующих программных документах Российской Федерации это преподносится как чрезмерная «газификация» ТЭБ страны и даются ориентиры по снижению доли газа до уровня 45–48 % в долгосрочной перспективе.

С 2005 по 2011 год доля газа в энергобалансе выросла на два процентных пункта, превысив 54 %. С тех пор она немного снизилась, стабилизировавшись в последние не-

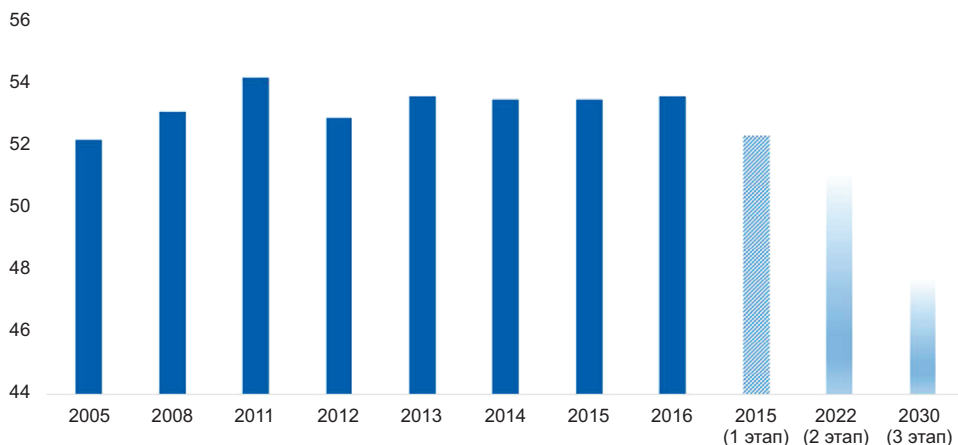


Рис. 1. Доля газа в энергобалансе страны и прогнозные показатели согласно Энергетической стратегии Российской Федерации до 2030 года, %

Источник: Росстат, расчёты ФНЭБ, Энергетическая стратегия Российской Федерации до 2030 года

сколько лет на уровне 53,5 %. Ориентир первого этапа энергостратегии – снижение доли газа как минимум до 52,3 % к 2015 году – уже не достигнут. Дальнейшая дегазификация российского энергобаланса, по нашим оценкам, вряд ли осуществима. И от неё вполне можно отказаться, в том числе на официальном уровне.

Российская Федерация – страна с крупнейшими запасами газа в мире и к тому же крупнейший экспортёр газа. Поэтому высокая доля газа в энергобалансе является естественной, и её можно даже слегка нарастить, памятуя о том, что уровень газификации остаётся достаточно скромным – 67,2 % на начало 2017 года (70,9 % в городах и 57,1 % в сельской местности). С 2005 года уровень газификации вырос более чем на четверть. Тогда газифицировано было 53,5 % населённых пунктов России (60 % городов и 34,8 % – сельских поселений).

Таким образом, потенциал для дальнейшей газификации остаётся, в том числе, и в зоне действия ЕСГ. Прямой корреляции с объёмами потребления газа газификация не имеет. За период действия активной программы газификации спрос на газ в зоне ЕСГ вырос всего на 10 млрд кубометров. Тем не менее, наличие инфраструктуры потребления при правильных стимулах, ценовых и регулятивных, может создать предпосылки для роста потребления газа в России в долгосрочной перспективе, особенно в коммунальной сфере, в транспортном секторе (производство ГМТ) и в некоторых секторах промышленности.

В 2016 году из 640 млрд кубометров природного и попутного газа, добытых в России, на долю группы «Газпром» пришлось только 420 млрд кубометров (около 66 %), а доля остальных производителей составила 34 %. В то же время действующая ЭС-2030 предполагала, что к 2015 году она вырастет до 20 %, а к 2030 году – до 27 %. Однако доля независимых производителей в добыче выросла в два раза всего за восемь лет.

Профиль квартальных поставок «Газпрома» по ГТС в России почти полностью повторяет динамику потребления газа на внутреннем рынке. Сезонные колебания огромны. В первом квартале 2017 года российским потребителям в зоне ЕСГ компания поставила около 80 млрд кубометров, а в третьем квартале чуть более 22 млрд, то есть в 3,6 раза меньше. Поставки НОВАТЭКа гораздо меньше реагируют на сезонность спроса – колебания поставок между первым и третьим кварталом выросли с 18 % в 2015 году до 30 % в 2017 году. У «Роснефти» они держатся на уровне 14–16 % последние три года.

Нагрузка по покрытию сезонных колебаний за счёт закачки в подземные хранилища лежит в основном на «Газпроме». В 2017 году НОВАТЭК, имея 17-процентную долю на внутреннем рынке, обеспечил лишь 4 % закачки в ПХГ в России, а «Роснефть» при доле на рынке около 11 % закачала только 2 %. Соотношение же «Газпрома» составляет 61 % и 93 % соответственно.

По нашим оценкам, для покрытия пика на внутреннем рынке в 2017 году «Газпром» содержал мощности по производству около 70 млрд кубометров газа в год, что превосходит годовые объёмы добычи газа компаниями НОВАТЭК и «Роснефть».

Предполагается совершенствование рынка по нескольким направлениям без изменения его организационного институционального устройства и принятия действенных мер по развитию конкуренции. В частности предполагается:

- сохранение регулирования цен для ПАО «Газпром» с формированием системы индикаторов для определения этих цен;
- сохранение диспаритета налоговой нагрузки, но сближение базовых коэффициентов между ПАО «Газпром» и независимыми производителями;
- принятие мер по улучшению ситуации в части платёжной дисциплины;
- сохранение ответственности ПАО «Газпром» за газификацию страны с расширением механизмов государственной поддержки газификации;
- сохранение единого экспортного канала и учёта дохода от экспорта в НДПИ;
- продолжение функционирования биржи с отсутствием возможности получения в рамках торгов объективного индикатора рынка.

С точки зрения интересов государства рынок становится более сбалансированным, чем при «сохранении текущих условий», но перекосы по-прежнему сохраняются, что

предполагает наличие сложностей по регулированию и не гарантирует отсутствие сбоев в работе отрасли.

ПАО «Газпром» данный вариант позволяет решить часть проблем, но далеко не все. Вариант более приемлем чем «сохранение текущих условий».

Для независимых производителей газа в целом вариант приемлем, т. к. условия между производителями выравниваются, но многие преимущества НПП остаются.

Для населения и социальных потребителей приемлемо, т. к. скачков цен не ожидается. Для промышленности также это относительно приемлемо.

Относительно новым фактором развития газовой отрасли России являются планы по созданию общего рынка газа на пространстве Евразийского экономического союза (ЕАЭС) к 2025 году. Условия функционирования рынков газа во всех странах ЕАЭС очень разнородны, сами они находятся в процессе различных трансформаций, у них отсутствует целевая модель развития, что делает крайне затруднительным процесс переговоров об унификации правил работы рынка. Кроме того, очевидно, что Россия, которая добывает 95 % газа в ЕАЭС и занимает 91 % потребления в объединении, должна и может претендовать на роль законодателя в области создания общего или единого рынка газа. Но для этого нужно предъявить такую модель на внутреннем рынке, которую можно было бы затем адаптировать для ЕАЭС в целом.

В то же время стихийное создание модели рынка газа в России привело к многочисленным перекосам (внутренним и внешним перекрёстным субсидированиям), которые создают риски для стабильности и ограничивают развитие отрасли. Во-первых, природный газ остаётся единственным энергоресурсом, цены на который на внутреннем рынке регулируются государством. Тем самым за счёт газовой отрасли обеспечивается субсидирование других отраслей экономики, что делает природный газ товаром, выполняющим социально значимую функцию. Общий объём субсидирования газовой отрасли экономики страны и её социальной сферы за счёт нерыночных цен на газ можно оценить в 2,7 трлн рублей, или 2,9 % ВВП РФ в 2017 году. Очевидно, что повышение цен на газ для промышленных потребителей в 2,5 раза, а для населения в 5 раз с целью их приведения к рыночному уровню невозможно (даже в обозримой перспективе как стратегический ориентир государственной политики), поскольку может привести к дестабилизации экономики и падению уровня жизни людей.

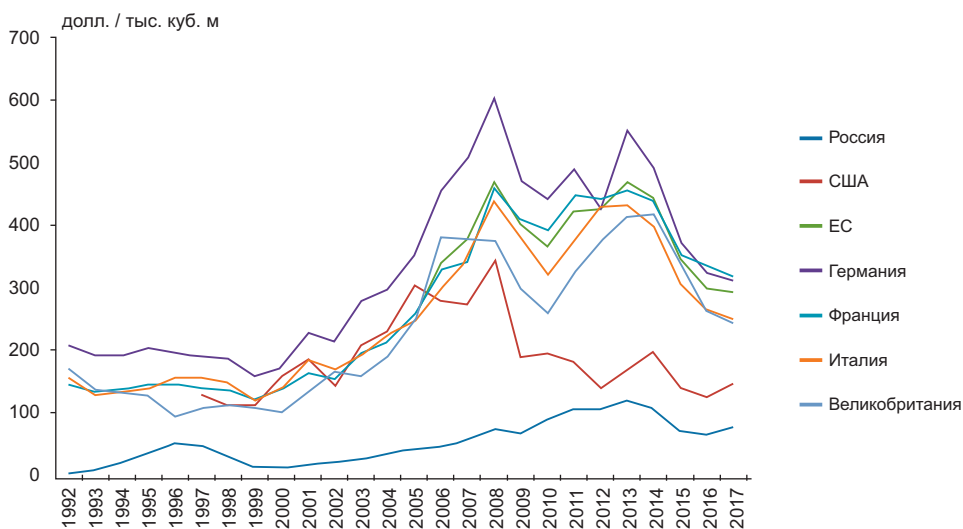


Рис. 2. Сравнительная динамика цен на газ для промышленности в России и других странах

Источник: ФЭК РФ, ФСТ РФ, ФАС РФ, Евростат, Департамент энергетики США

Во-вторых, ценовая диспропорция далеко неравномерно влияет на основных игроков рынка – «Газпром», НОВАТЭК и «Роснефть». Это связано с тем, что социальную нагрузку по обеспечению газом населения, предприятий ЖКХ и бюджетников практически в полном объёме несёт «Газпром», который обеспечивает свыше 95 % потребностей этого сегмента. Помимо заниженного тарифа на газ для населения (даже по сравнению с промышленными потребителями), дополнительная финансовая нагрузка на поставщика заключается в том, что этой категории потребителей присуща наиболее низкая платёжная дисциплина.

Третий перекоп связан с регулированием тарифов на транспортировку газа в связи с тем, что более 90 % газа в России добывается в Ямало-Ненецком автономном округе, а затем транспортируется потребителям в различные регионы страны. Хотя регулируемые цены на газ тоже имеют региональную дифференциацию, они не в полной мере отражают затраты на транспортировку газа по ГТС. Разница в стоимости транспортировки газа в южные и северные регионы не покрывается разницей в уровне цен, установленных для этих субъектов Федерации, что вдобавок к разным ценам на газ в различных частях страны породило такое явление, как дифференциация регионов России по маржинальности поставок. Появились высокомаржинальные регионы сбыта газа, среднедоходные, низкодходные и убыточные. Известно, что независимые производители смогли занять высокомаржинальные рынки, предоставляя небольшую скидку к регулируемой государством цене «Газпрома», которая, по сути, является для них бенчмарком.

Четвёртый перекоп возник вследствие того, что природный газ как важный источник отопления подвержен сильной сезонности. Даже в квартальном выражении (между самым холодным первым и самым тёплым третьим кварталом) потребление газа в России в зоне действия ЕСГ отличается в два раза, в среднемесячном выражении разница достигает 2,5 раза, а суточные пики больше минимумов в три и более раза.

Доля «Газпрома» в покрытии сезонной неравномерности потребления на внутреннем рынке за счёт ПХГ и резервов мощностей по добыче газа превышает 91 %, что существенно (примерно в полтора раза) больше его доли как в поставках на рынок, так и в добыче газа для внутреннего рынка. Для покрытия пика на внутреннем рынке в 2017 году «Газпром» содержал мощности по производству около 70 млрд кубометров газа в год, что превосходит годовые объёмы добычи газа компаниями НОВАТЭК и «Роснефть».

Газовая биржа, которая учреждалась как механизм развития рынка, формирования ценового бенчмарка и усиления конкуренции, на сегодняшний день стала механизмом покупки независимым производителям газа у «Газпрома» для выполнения собственных обязательств по контрактам на поставку газа потребителям в период проблем с добычей. Но превратиться в полноценный бенчмарк рыночной цены газа биржа в нынешних условиях не может.

Ещё один перекоп, который сформировался на внутреннем рынке газа в последние годы, связан с фискальной политикой государства. НДС на газ «Газпрома» в среднем примерно в 1,5–2 раза выше, чем для независимых производителей, так как Правительство Российской Федерации не только ввело формулу определения НДС в зависимости от цен реализации газа, но и практикует дополнительные изъятия у «Газпрома» за счёт введения в формулу расчёта НДС временных специальных коэффициентов для пополнения бюджета.

Всё это свидетельствует о том, что рынок газа в России требует тщательной настройки. Наши рекомендации заключаются в следующем:

Чтобы перейти к обсуждению и имплементации общих правил игры в газовой сфере на пространстве ЕАЭС, России нужно сформировать понятную модель внутреннего рынка газа и механизм её имплементации.

Это не значит, что следует поощрять нерациональное использование газа, которое имеет место в условиях заниженных регулируемых цен. Но и высокая доля газа в энергобалансе не должна являться барьером для создания новых газоёмких производств и газификации.

Основными направлениями, где потенциал газа раскрыт не в полной мере, по нашему мнению, являются:

- газохимия;
- газомоторное топливо, в том числе малотоннажное производство СПГ для автономной газификации;
- газоснабжение коттеджных посёлков.

Меры стимулирования должны включать:

- упрощение порядка и ускорение процедуры получения разрешений, проектирования и ввода объектов газоснабжения, но без ущерба для соблюдения норм безопасности;
- предоставление налоговых льгот, кредитных ресурсов с пониженной ставкой или субсидий для подобных проектов, что позволит снизить время инвестиций в создание инфраструктуры газоснабжения.

Двухсекторная модель рынка (поставки населению и поставки промышленным потребителям) в силу социальной значимости газа для производства тепла для социальных объектов и населения должна сохраниться.

Решение проблемы сезонного перекоса и связанного с ней вопроса тарифообразования на услуги по закачке, хранению и отбору газа из ПХГ лежит в плоскости введения ценовой дифференциации в зависимости от сезона.

Сезонная разница в ценах будет стимулировать независимых производителей участвовать в покрытии сезонной неравномерности через регулирование добычи или использование подземных хранилищ. Это не уберёт споры по поводу обоснованности тарифов на услуги по хранению, но при завышении цен на них могут быть созданы экономические условия для инвестиций в инфраструктуру по хранению газа независимыми игроками рынка.

Биржевая торговля газом может стать реальным инструментом развития рынка. Однако для этого необходимы некоторые механизмы, которые будут, с одной стороны, поощрять участие производителей и потребителей в торгах, а с другой – ограничат возможности сговора как в сфере предложения, так и в сфере спроса. Основными механизмами, которые стимулируют биржевую торговлю – обязательство для всех производителей продавать часть газа на бирже и введение в долгосрочных контрактах с крупными оптовыми потребителями (потенциальными участниками биржевых торгов) правила «бери или плати».

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 11.11.2019
Формат 70x100/16. Печ. л. 12,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 819

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.
162626, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3