

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
2021

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
Москва • 2021

УДК 082
ББК 94
А64

А64 **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы,
2021. – 192 с.

УДК 082
ББК 94

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
--------------------	---

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Совершенствование правового регулирования политики содействия занятости населения в части трудоустройства и защиты доходов безработных граждан	10
Проблемы роста производительности труда в ТЭК. Вопросы законодательного регулирования для достижения целевых показателей	15
Мониторинг правоприменения нормативных правовых актов по мерам государственной поддержки граждан старшего поколения на федеральном и региональном уровнях. Подходы к совершенствованию законодательного регулирования	19
Разработка проекта Социальной доктрины Российской Федерации и её нормативное правовое обеспечение	21
Анализ эффективности действующего правового регулирования исполнения алиментных обязательств	24
Анализ зарубежного опыта и разработка законодательных инструментов применения в Российской Федерации механизмов социальных инвестиций	27
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»	32
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 03.04.2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа»	36

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (в части обеспечения гарантий доступности жилья для граждан)	40
Анализ правоприменительной практики реализации государственной политики в части вопросов ценообразования в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Выработка научно обоснованных рекомендаций по нормативному регулированию	44
Анализ зарубежного опыта привлечения иностранных квалифицированных специалистов и выработка рекомендаций по совершенствованию миграционного и трудового законодательства Российской Федерации	49
Основные направления совершенствования законодательства о национально-культурных автономиях	52
Совершенствование правового регулирования в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в целях сохранения традиционных форм природопользования и образа жизни. Мониторинг реализации этнологической экспертизы в Российской Федерации	56

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Анализ зарубежных практик и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования системы финансирования медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь гражданам в рамках обязательного медицинского страхования	59
Разработка предложений по совершенствованию механизма нормативного правового регулирования профилактической медицины в системе здравоохранения Российской Федерации	63
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»	66
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об обращении лекарственных средств»	70

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

Разработка предложений по законодательному регулированию просветительской деятельности в России	73
Анализ правоприменительной практики и выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию правовой регламентации учебной нагрузки обучающихся по программам общего образования	77
Анализ зарубежного опыта и разработка законодательных инструментов создания в Российской Федерации благоприятной среды для работы российских и иностранных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях	82

ЭКОНОМИКА, ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ

Совершенствование законодательного регулирования защиты прав на интеллектуальную собственность в интересах импортозамещения и инновационного развития экономики	87
Разработка рекомендаций по выявлению экспортных конкурентных преимуществ российской экономики. Совершенствование нормативного правового регулирования мер государственной поддержки по соответствующим направлениям производства	90
Анализ регуляторных механизмов развития благоприятного инвестиционного климата в регионах Российской Федерации. Рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования	93
Анализ зарубежных практик функционирования страхового рынка и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования организации страхового надзора в России	97
Совершенствование законодательства Российской Федерации в целях стимулирования закупок российской высокотехнологичной продукции гражданского назначения	102

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в части осуществления проверок субъектов малого и среднего предпринимательства в 2020 году) 106

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (в части противодействия воспрепятствованию предпринимательской деятельности) 109

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 08.06.2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» 113

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования институтов развития в Российской Федерации 116

Анализ правоприменительной практики и выработка предложений по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации 120

Совершенствование мер поддержки средств массовой информации на языках народов Российской Федерации 124

Анализ возрастающей бюрократической нагрузки на работников социальной сферы и избыточной дублирующей отчётности, в том числе по реализации национальных проектов. Выработка рекомендаций по нормативному регулированию 128

Разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования развития курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае 132

Организация деятельности органов местного самоуправления: зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства Российской Федерации	135
--	-----

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЦИФРОВОЕ РАЗВИТИЕ

Анализ мирового опыта правового регулирования вопросов определения юрисдикции в сети Интернет	138
Развитие правового регулирования трудовых и связанных с ними экономических отношений в условиях цифровизации экономики и повышения гибкости рынка труда	141
Разработка рекомендаций по нормативному правовому обеспечению создания системы финансирования проектов по внедрению цифровых платформенных решений	145
Анализ зарубежного опыта и разработка законодательных инструментов регулирования цифровой культуры в Российской Федерации	148

ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Возобновляемые источники энергии: состояние российского законодательства, перспективы развития и пути совершенствования	151
Оценка эффективности функционирования государственных информационных систем в области экологии и охраны окружающей среды. Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования	156
Разработка предложений по правовому регулированию топливно-энергетического комплекса в контексте реализации Парижского соглашения по климату	159
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Российской Федерации: практика реализации и перспективные направления развития федерального законодательства	162
Совершенствование правового регулирования использования, обращения и возврата тары и упаковки в Российской Федерации	166

Разработка системы правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации	169
---	-----

БЕЗОПАСНОСТЬ

Анализ актуальной повестки и перспектив активизации международных парламентских движений за международную безопасность	175
--	-----

Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности	179
---	-----

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»	184
---	-----

Совершенствование законодательного регулирования оборота гражданского оружия и патронов к нему	188
--	-----

ВВЕДЕНИЕ

Программа научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе реализуется с 2017 года. За это время в рамках программы выполнено более 200 экспертно-аналитических исследований и научно-исследовательских работ по актуальным направлениям законотворческой деятельности.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 года дало старт конституционной реформе, которая определила фокус аналитического обеспечения законодательного процесса. Потребовались масштабные изменения нормативных правовых актов, был дан импульс развитию нормативной базы страны на годы вперёд. В то же время существенные изменения в социально-экономическую повестку внесла пандемия новой коронавирусной инфекции.

Системное экспертно-аналитическое сопровождение законотворчества повышает эффективность законодательного процесса, позволяет использовать передовые научные достижения в нормотворчестве.

В рамках аналитического обеспечения единой социально ориентированной государственной политики в 2020 году было проведено 48 экспертно-аналитических исследований в следующих ключевых областях: социальное обеспечение, здравоохранение, образование и наука, экономика, цифровое развитие, безопасность, государственное управление, энергетика и охрана окружающей среды.

Комплексное внедрение прикладных результатов исследований в деятельность Государственной Думы будет продолжено в ходе дальнейшей работы.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Совершенствование правового регулирования политики содействия занятости населения в части трудоустройства и защиты доходов безработных граждан

Руководитель исследования: *А. Л. Сафонов, д-р экон. наук, профессор Департамента психологии и развития человеческого капитала факультета социальных наук и массовых коммуникаций ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет).*

Цель исследования: разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования содействия занятости населения в части трудоустройства и защиты доходов безработных граждан, в том числе с использованием цифровых и информационно-коммуникационных технологий.

Ключевые результаты исследования. Социально-экономические последствия пандемии COVID-19 выявили проблемные вопросы законодательного регулирования сферы занятости населения и отразились на рынке труда (рис. 1).

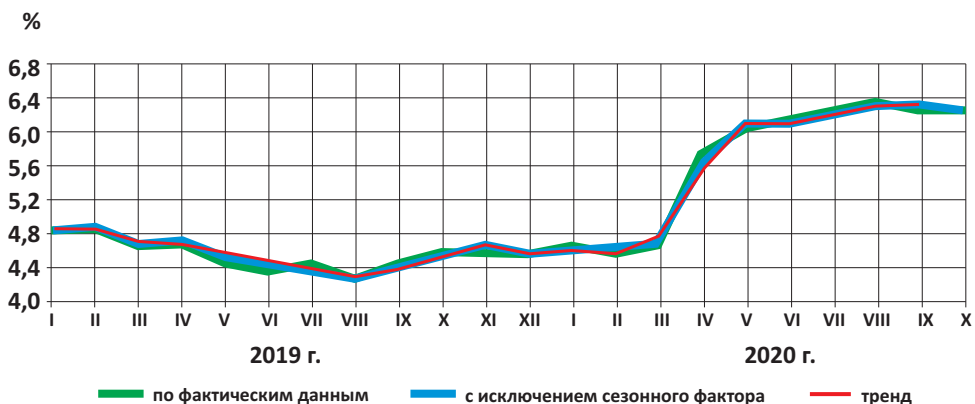
Базовый закон Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» не учитывает развитие новых форм занятости, повышение гибкости рынка труда, рост трудовой мобильности граждан в масштабах страны, развитие информационно-коммуникационных технологий в сфере труда и занятости.

Разработаны следующие меры для поддержки и стабилизации занятости в бюджетном секторе:

1. Введение временного моратория на процедуры сокращения персонала в бюджетном секторе (за исключением процедур, связанных ликвидацией или реорганизацией, разрешённых учредителем).

2. Введение бюджетной дисциплины, предусматривающей прямой запрет или введение ограничений на расходы, не связанные с сохранением нормальной операционной деятельности организаций (например, сокращение командировочных расходов, сокращение расходов на приобретение новых автотранспортных средств).

3. Введение регулирования оплаты труда управленческого персонала (например, обеспечение строгого соблюдения пропорциональности в оплате труда руководящих работников и ключевого персонала, запрет на изменение окладов в сторону повышения для управленческого персонала).



1) Оценка данных с исключением сезонного фактора осуществлена с использованием программы «Jdemetra+». При поступлении новых данных статистических наблюдений динамика может быть уточнена.

Рис. 1. Уровень безработицы в Российской Федерации в возрасте 15 лет и старше (в % к численности рабочей силы)¹

4. Предоставление субъектам Российской Федерации, пострадавшим от сокращения бюджетных доходов, дополнительных целевых субвенций на сохранение фондов оплаты труда бюджетных организаций муниципального и регионального подчинения. Расчёт дополнительных средств должен исходить из покрытия средств для исполнения государственных заданий (без учёта фонда оплаты труда, формируемого за счёт иной деятельности).

Меры, направленные на сохранение занятости во внебюджетном секторе. Бизнес уже начал оптимизацию своих расходов и сокращение персонала. Важно остановить этот процесс, чтобы не допустить длительной и застойной безработицы.

В целях предотвращения дальнейшего падения уровня занятости следует сконцентрировать внимание на следующих мерах:

1. Меры для сохранения численности работников.

Стабилизирующую роль могут сыграть:

– политика увеличения государственного заказа для пополнения государственных резервов;

¹ Источник: Занятость и безработица в Российской Федерации в октябре 2020 года (по итогам обследования рабочей силы) [электронный ресурс] – URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/220.htm (дата обращения 15.12.2020).

– поощрение практики заключения между работодателями и трудовыми коллективами соглашений о сохранении занятости за счёт временного ограничения приёма новых лиц, внутреннего совместительства и пропорционального сокращения рабочего времени;

– предоставление безвозвратных субсидий наиболее пострадавшим организациям малого и среднего бизнеса на оплату труда сохраняемых работников в размере минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) на срок до одного года;

– субсидирование задолженности по оплате коммунальных услуг граждан, оказавшихся безработными и имеющих доход на уровне прожиточного минимума субъекта Российской Федерации, в целях предотвращения сокращения численности работников в отраслях ЖКХ и возникновения цепочек неплатежей, а также сокращения заказов со стороны ЖКХ на товары и услуги, необходимые для ремонта и модернизации инфраструктуры, срыва нового отопительного сезона.

2. Меры для создания новых рабочих мест в целях сбалансирования рынка труда.

Новым драйвером для выхода экономики из экономического кризиса может и должно стать новое жилищное строительство.

Условием бесплатного получения жилья для лиц, потерявших работу, также может являться получение строительных специальностей и принятие предложений от служб занятости на занятие вакансий в строительных организациях. Учитывая факт ориентации экономически развитых стран в своей политике в посткоронавирусный период на возврат рабочих мест из развивающихся стран, необходимо усилить реализацию программ импортозамещения в обрабатывающей промышленности, фармацевтической и электронной промышленности.

3. Меры, направленные на сбалансирование спроса на рабочие места и количество рабочих мест.

Временное введение (до 2021 года) правила направления на досрочную пенсию всех лиц предпенсионного возраста, которые имеют статус безработного 6 месяцев.

Введение практики направления граждан в возрасте 18–22 лет, окончивших общеобразовательные школы, средние профессиональные учебные заведения и высшие учебные заведения и оказавшихся без работы, на обучение по программам дополнительного профессионального образования за счёт специального государственного заказа, а также разработка программ оплачиваемой службой занятости (в размере МРОТ) стажировки в организациях по профессиональному профилю. Дополнительные программы могут быть подготовлены ведущими вузами страны, а также базовыми для субъектов Российской Федерации учебными учреждениями среднего профессионального образования. Данные про-

граммы могут быть направлены на развитие дополнительных компетенций в области финансовой, компьютерной грамотности, развитие навыков работы с базами данных и т. п.

Организация оплачиваемой в размере МРОТ волонтерской деятельности для молодых граждан, направленной на помощь престарелым, инвалидам, уход за больными. Эта форма аналогична общественным работам, но имеет более привлекательный вид для молодёжи, учитывая социальную значимость решаемых задач, а также воспитательную функцию.

Введение расширенной программы оплачиваемой молодёжной практики в компаниях за счёт средств бюджета (размер стипендии на уровне МРОТ).

Расширение прав на пособия матерям, находящимся в отпуске по уходу за ребёнком. Предлагается после достижения ребёнком 1,5 лет расширить права на получение пособий по уходу за ребёнком в течение дополнительных 6–12 месяцев в размере прожиточного минимума.

4. Меры по расширению доступа российских граждан к имеющимся рабочим местам.

Обеспечить работой российских граждан в сфере заёмного труда в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации и Законом Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в форме частных агентств занятости (далее – ЧАЗ).

На рынке труда Российской Федерации доля заёмного труда, который носит теневой характер, составляет 20 %.

В целях решения данной проблемы необходимо принять следующие изменения:

- законодательно легализовать заёмный труд в форме ЧАЗ, дав ему чёткое определение: управление и контроль лица, не являющегося прямым работодателем, выполнение работ на территории заказчика, участие в технологическом процессе, использование оборудования, средств и орудий труда заказчика работниками исполнителя;

- запретить заёмный труд, используемый вне рамок предложенных изменений, с введением ответственности за использование труда (ответственность должны нести как направляющая работников, так и принимающая их сторона);

- внедрить систему мер контроля за соблюдением законодательства в сфере заёмного труда: квотирование рабочих мест для иностранных граждан, ведение двухстороннего реестра учёта работников, направляемых работодателем для выполнения работ в интересах другого работодателя, с обязательным отражением в учётных системах государственных органов, взаимодействие ЧАЗ в сфере трудоустройства граждан с региональными центрами занятости.

Ожидаемый эффект от легализации заёмного труда в форме ЧАЗ: до 742 млрд рублей рост отчислений в фонды: ОМС РФ и Пенсионный фонд Российской Федерации, до 1,0 трлн рублей – рост доходов работающих граждан в сфере заёмного труда. Предлагаемые меры позволят увеличить до 4,8 трлн рублей поступление налогов в бюджет.

Вопрос по развитию электронного документооборота не был решён Федеральным законом от 08.12.2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удалённой) работы и временного перевода работника на дистанционную (удалённую) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях».

В будущем целесообразно рассмотреть на основании информации Правительства Российской Федерации, сторон Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений результаты эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой.

Необходимо решить вопрос передачи юридически значимых сообщений между сторонами трудовых отношений, а также применения информационных систем для взаимодействия работника и работодателя (возможны разные варианты – «Работа в России», Портал государственных услуг, собственные системы работодателя или всё вместе).

Анализируя современную практику функционирования рынка труда, нормативного правового регулирования занятости и поддержки безработных, следует отметить, что объективно назревает потребность корректировки парадигмы модели управления социально-трудовыми отношениями, что обусловлено новыми вызовами экономического и политического свойства.

**Проблемы роста производительности труда в ТЭК.
Вопросы законодательного регулирования для достижения
целевых показателей**

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

Цель исследования: подготовить комплексные и системно увязанные предложения по имплементации механизмов системной оценки и управления производительностью труда как основы эффективности ТЭК.

Ключевые результаты исследования. Дана оценка текущего состояния показателя производительности труда в российских отраслях ТЭК. По итогам анализа определены недостатки качества статистической информации, необходимой для расчёта показателей производительности труда на уровне отдельных предприятий ТЭК. Определены подходы к оценке общей факторной производительности и производительности труда, которые должны дать более объективную картину о состоянии деятельности предприятий ТЭК. В исследовании определены факторы, которые в наибольшей степени влияют на повышение производительности труда в ТЭК (рис. 1).

Проведён анализ международной практики управления производительностью труда в ТЭК. Проведённый анализ международного опыта в части повышения производительности труда в отраслях ТЭК показал следующее:

- рост производительности труда, как правило, связан с высокими темпами экономического роста;
- рост производительности труда может как отражать накопление рабочей силы, так и происходить в результате сокращения рабочей силы;
- краткосрочный рост производительности труда непостоянен, зависит от множества факторов и подвержен значительным ошибкам измерения;
- отдельные страны (например, США, Италия) являются «исключением»: рост проциклической производительности труда происходит в силу иных, нежели в других странах, факторов влияния;

- низкий уровень производительности труда может также возникнуть из-за необходимости сохранить человеческий капитал предприятиями во время временных экономических спадов;
- повышение производительности труда может происходить также за счёт роста безработицы и потерь.

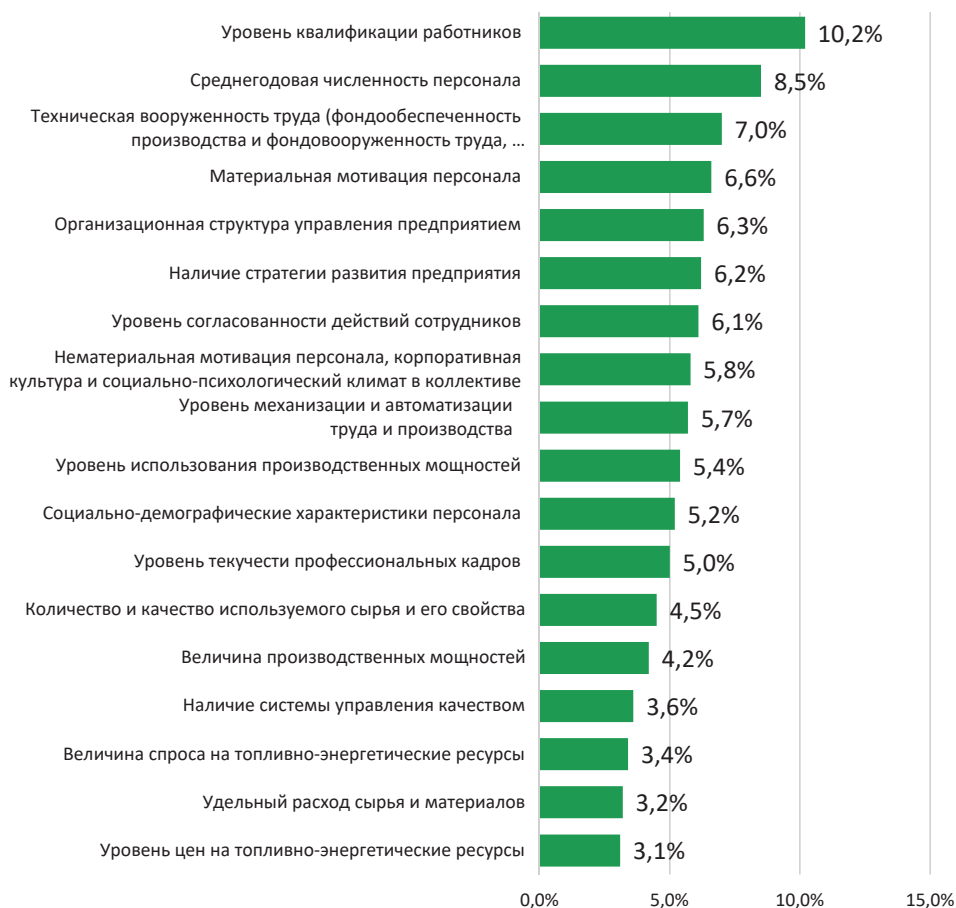


Рис. 1. Ранжирование факторов производительности труда в отраслях ТЭК по степени их значимости¹

В настоящее время задачи по повышению производительности труда в отраслях ТЭК в Российской Федерации можно разделить по уровням их решения.

¹ Источник: составлено НИФИ Минфина России по данным Т. Лейберт, М. Гайфулина, Э. Халикова, В. Земцова. Оценка факторов, влияющих на динамику производительности труда в отраслях топливно-энергетического комплекса / Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2015. – 3 (125). – С. 43–50.

1. Задачи, решаемые на федеральном, региональном и местном уровнях, включают:

- стимулирование роста конкуренции путём устранения барьеров административного и законодательного характера;

- внедрение комплексных подходов и стимулирование диверсификации экономики территорий;

- разработку и реализацию программ поддержки мобильности рабочей силы в отраслях экономики;

- разработку и реализацию программ по повышению профессионального образования, возможностям повышения квалификации, переподготовке как освобождающейся рабочей силы, так и в результате внедрения новых технологических решений;

- поддержку предприятий, реализующих внутренние программы по повышению квалификационного уровня своего персонала, в том числе в целях повышения эффективности производства;

- ревизию нормативной правовой базы, регулирующей трудовые отношения в отраслях ТЭК, в целях устранения избыточного регулирования, оказывающего сдерживающий эффект на рост производительности труда в отраслях ТЭК.

2. Задачи, решаемые на уровне предприятий отраслей ТЭК, включают:

- внедрение технологий «бережливого» производства, инновационных технологических решений и оборудования;

- внедрение систем управления эффективностью производственных процессов;

- внедрение программ повышения квалификации своих сотрудников с усилением роли межотраслевой специализации, обучение навыкам работы с новыми технологическими и цифровыми решениями;

- усиление взаимодействия с государственными органами, отраслевыми профессиональными организациями, высшими и средними специальными учебными организациями.

В исследовании определены направления для совершенствования существующего законодательного регулирования механизмов управления производительностью труда в ТЭК России, включая:

- необходимость более широкого использования государственных информационных систем (далее – ГИС) ТЭК в системе управления производительностью труда и обмена информацией предприятий с органами власти;

- разработку «дорожной карты» по привязке отдельных отраслей ТЭК к национальному проекту «Производительность труда и поддержка занятости»;

- определение механизмов государственной поддержки участников национального проекта в сфере производительности труда;

– определение необходимости разработки типовых методик для оценки производительности труда в отраслях экономики и в частности в отраслях ТЭК. Разработка данных методик и проведение расчётов применительно к конкретным компаниям и отраслям позволит выявить факторы, способствующие повышению производительности труда, и проводить постоянный мониторинг за уровнем развития компаний и отраслей экономики.

Анализ институциональных и других факторов, влияющих на производительность труда, показал, что при выработке политики повышения производительности труда в ТЭК целесообразно применять, в первую очередь, меры поддержки разработки и внедрения технологий, цифровизации процессов, а также модернизации основных фондов. Акцент на рабочую силу и управление трудовыми ресурсами при выработке политики повышения производительности труда в ТЭК может не оправдать себя с точки зрения экономической эффективности. В отраслях ТЭК необходимо массово разрабатывать и внедрять программы и проекты по автоматизации, цифровизации, роботизации производств.

Авторами исследования даны предложения по повышению показателя производительности труда в отраслях ТЭК. Отмечается необходимость совершенствования методологии расчёта показателей производительности труда. Для управления производительностью труда на крупных предприятиях должна более широко использоваться модель общей факторной производительности, которая будет интегрирована с ГИС ТЭК как IT-платформой с целью мониторинга деятельности предприятий профильными органами государственной власти и выработки системных решений.

Важно, чтобы расчёт показателей производительности осуществлялся не только на уровне отдельных отраслей ТЭК, но и каждого отдельного предприятия. Результаты данных расчётов в дальнейшем могут использоваться для целей построения рейтингов и принятия решений о мерах государственной поддержки.

В соответствии с этим может быть разработана система экономических показателей, характеризующих производительность труда в частных компаниях и компаниях с государственным участием ТЭК, включающая набор соответствующих показателей.

Оценена целесообразность внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части управления производительностью труда в ТЭК на основе анализа зарубежного опыта и предложенных рекомендаций.

Мониторинг правоприменения нормативных правовых актов по мерам государственной поддержки граждан старшего поколения на федеральном и региональном уровнях.

Подходы к совершенствованию законодательного регулирования

Руководитель исследования: *М. В. Шатохин, д-р экон. наук, профессор, и. о. проректора по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: осуществить мониторинг правоприменения нормативных правовых актов по мерам государственной поддержки граждан старшего поколения на федеральном и региональном уровнях с учётом подходов к совершенствованию законодательного регулирования.

Ключевые результаты исследования. Проведён обзор российского законодательства в области поддержки граждан старшего поколения

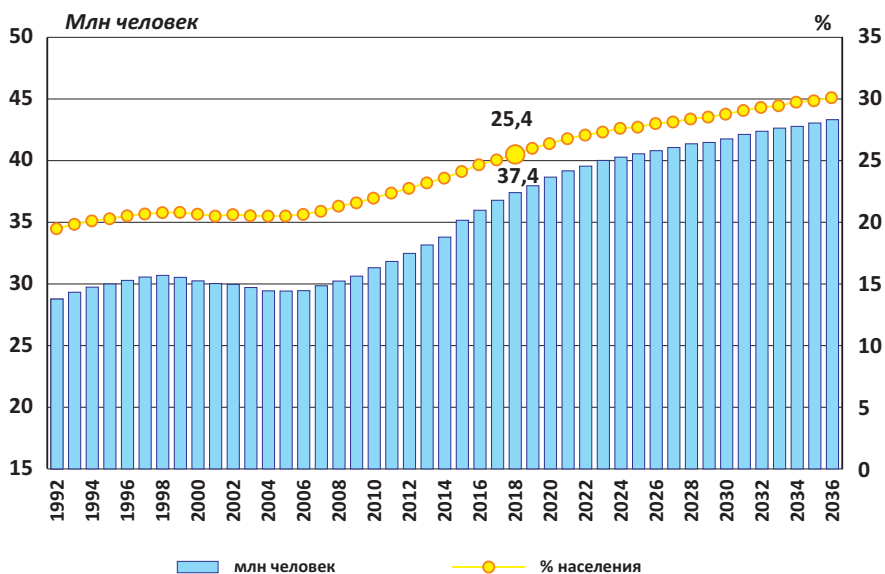


Рис. 1. Численность населения России старше трудоспособного возраста* по оценкам (1992–2018 годы)** и среднему варианту прогноза Росстата (2019–2036 годы) и % от общей численности населения на начало года

* мужчины в возрасте 60 лет и старше, женщины 55 лет и старше;

** с 2015 года – с учётом Крыма.

Источник: составлено авторами.

на федеральном и региональном уровнях. Рассмотрены нормативные правовые акты, связанные с государственной поддержкой граждан старшего поколения на различных уровнях.

Выявлена необходимость создания в данном направлении нормативной правовой базы с учётом социально-экономических последствий пандемии новой коронавирусной инфекции.

Проведённый анализ нормативных правовых актов в исследуемой области на федеральном и региональном уровнях позволил выделить документы, требующие принятия в новой редакции и постоянного в период их действия внесения изменений и дополнений.

В результате исследования разработаны:

- меры поддержки граждан старшего поколения в области организации жилой среды;
- меры поддержки граждан старшего поколения в области трудоустройства;
- меры поддержки в области оказания медицинской помощи гражданам старшего поколения;
- меры поддержки граждан старшего поколения в области туризма.

Авторами исследования разработаны предложения по совершенствованию законодательства о государственно-частном партнёрстве в интересах создания условий для обеспечения минимально необходимого жилья гражданам старшего поколения.

Разработка проекта Социальной доктрины Российской Федерации и её нормативное правовое обеспечение

Руководитель исследования: *Г. Ф. Ручкина, д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет).*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательного обеспечения и механизмов практической реализации социальной политики России, разработка проекта Социальной доктрины Российской Федерации и её нормативное правовое обеспечение.

Ключевые результаты исследования. В ходе исследования были проанализированы подходы к регулированию социальной политики Швеции, Великобритании, США, Канады, Южной Кореи, Франции, Германии, Дании, Японии как стран-представителей, относящихся к разным моделям социальной политики. Стоит отметить, что позиция Российской Федерации в рассмотренных международных рейтингах схожа с позицией КНР, в связи с этим их опыт также был исследован.

Проанализировав зарубежный опыт реализации социальной политики, можно выделить следующие модели социальных государств, являющиеся наиболее эффективными: скандинавская (социал-демократическая), франко-германская (корпоративная, консервативная), англо-американская (либеральная). В России предлагается реализация смешанной модели. Российской Федерации необходимо пересмотреть сложившуюся практику социального обслуживания и перейти к парадигме труда, так как парадигма капитала, определявшая развитие государства в 2000-х годах, более не актуальна.

В качестве важнейшей составляющей новой социальной политики, нацеленной на модернизацию социума, может выступать задача по преодолению избыточного неравенства, что отвечает иностранному опыту в области социальной политики.

Таким образом, государственная политика должна быть ориентирована прежде всего на достижение оптимального баланса между накоплением и потреблением, а также на обеспечение баланса в отношениях между социальными группами.

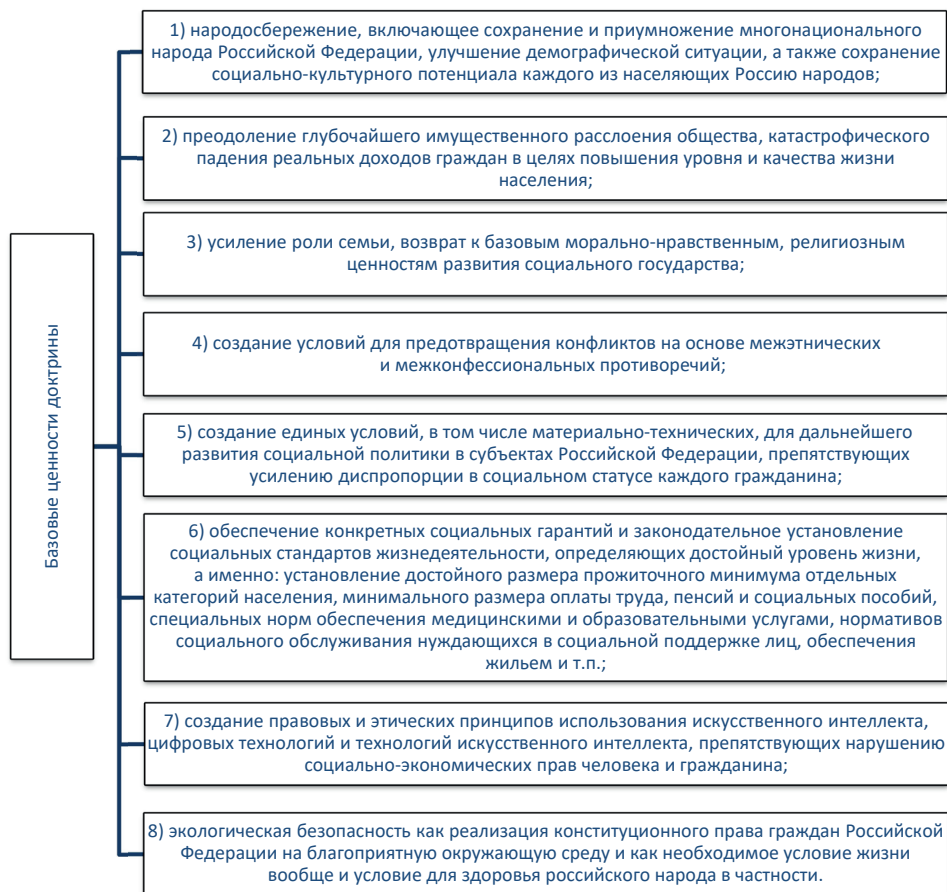


Рис. 1. Базовые ценности Социальной доктрины Российской Федерации

Источник: составлено авторами.

В предлагаемой Социальной доктрине Российской Федерации отражены официальные взгляды на цели, задачи и приоритетные направления государственной политики в области управления социальным развитием в Российской Федерации.

Предлагается следующая структура Социальной доктрины:

I. Общие положения.

II. Стратегические приоритеты развития социальной политики Российской Федерации (определены в соответствии с проведённым опросом).

III. Механизмы и организационные основы реализации Социальной доктрины Российской Федерации.

Базовыми ценностями разработанной доктрины (рис. 1) являются народосбережение, преодоление глубочайшего имущественного расслоения общества и повышение уровня и качества жизни населения, а также экологическая безопасность.

Основные цели социально ориентированной государственной политики – это использование природных и человеческих ресурсов, экономического и культурного потенциала страны, а также возможностей государственного управления и самоуправления в интересах увеличения продолжительности жизни, повышения её качества и безопасности.

Механизмами управления социальным развитием в соответствии с предлагаемой Социальной доктриной выступают: прямое директивное управление; стимулирование частного капитала к участию в социально значимой деятельности; стимулирование и предоставление возможности активного участия общественных организаций в социальной сфере и поддержка социально значимой деятельности; формирование и законодательное закрепление социальных стандартов при осуществлении государственной политики в сфере социального развития.

На основании разработанного проекта Социальной доктрины Российской Федерации была сформирована «дорожная карта» (план мероприятий) по совершенствованию нормативного правового регулирования социальной политики Российской Федерации. Она содержит в себе меры, направленные на реализацию правовых мер, закреплённых в данной доктрине.

В рамках исследования также был проведён анализ законодательных инициатив в сфере социальной политики. Установлены приоритетные законодательные инициативы по направлению «Социальная политика», их рассмотрение учтено предлагаемой доктриной.

Авторами проведён мониторинг правоприменительной, в том числе судебной, практики в сфере реализации социальной политики.

По результатам исследования разработаны концептуальные предложения по совершенствованию законодательства в сфере развития социальной политики. С целью последующего возможного утверждения на федеральном уровне разработанного проекта Социальной доктрины Российской Федерации была определена возможная юридическая сила подобных документов для последующего приведения предлагаемой доктрины в соответствие с юридической техникой, сложившейся в Российской Федерации.

Анализ эффективности действующего правового регулирования исполнения алиментных обязательств

Руководитель исследования: *С. Ж. Соловых, д-р юрид. наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

Цель исследования: анализ эффективности действующего правового регулирования исполнения алиментных обязательств и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. Вопросы предоставления содержания одними членами семьи другим её членам актуальны для любой правовой системы на любом уровне её развития. Законодательство о внутрисемейном содержании напрямую зависит от уровня развития экономики государства и от тех функций, которые государство берёт на себя, регулируя отношения в семье.

При анализе условий, влияющих на эффективность правового регулирования в сфере исполнения алиментных обязательств, необходимо учитывать:

1. Взаимообусловленность и взаимную детерминацию различных условий, оказывающих влияние на правотворчество и правоприменение. Эти процессы не могут вызывать никаких сомнений, т. к. качество эффективности правореализационного процесса во многом зависит от недостатков правотворчества (качества законов), которые выявляются в процессе правоприменения. Существует также и обратный эффект, когда правореализационный процесс снижает эффект действия закона.

2. Условия и факторы, оказывающие непосредственное воздействие на эффективность правоприменения. Далее представлена их схема (рис. 1).

В современных условиях алиментные правоотношения носят достаточно конфликтный характер и потому заслуживают пристального внимания со стороны государства.

Международные обязательства и Конституция Российской Федерации определяют, что забота о детях, их воспитание – это равное право и обязанность родителей. В свою очередь трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Государство, реализуя конституционные положения, формирует государственную политику путём принятия концепций, в которых отража-

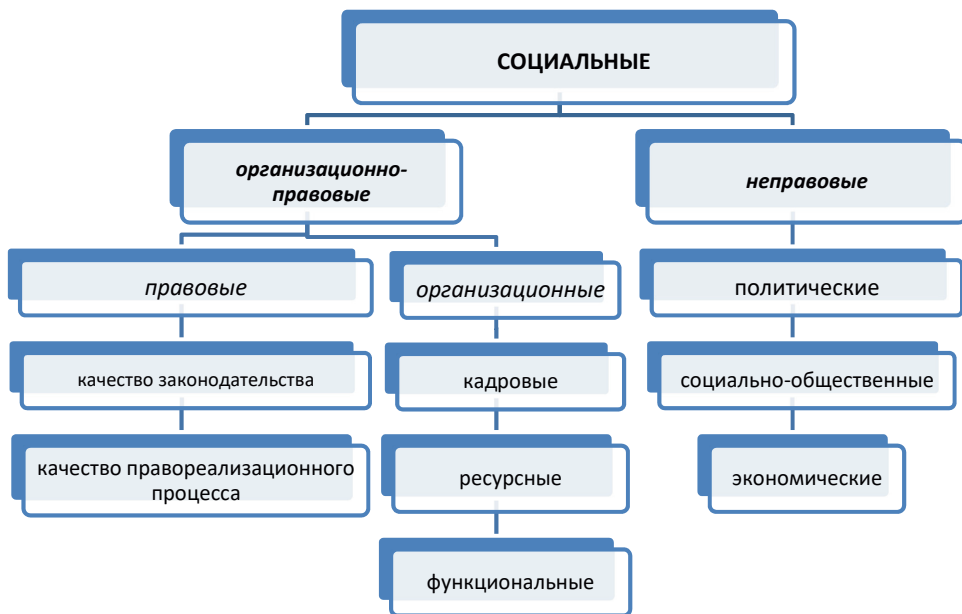


Рис. 1. Система условий и факторов, влияющих на эффективность правового регулирования исполнения алиментных обязательств

Источник: составлено авторами

ет основные цели и задачи развития законодательства, регулирующего отношения в сфере защиты прав семьи и детей.

Семья, являясь основным институтом гражданского общества, претерпевает все позитивные и негативные последствия происходящих изменений в обществе. Современная семья формируется и существует в условиях игнорирования традиционных нравственных и семейных ценностей, преобладания так называемого «экономического эгоизма», то есть нежелания членов семьи подчинить свой собственный интерес интересам семьи в целом.

В действующем Семейном кодексе Российской Федерации вопросам алиментирования посвящены отдельные главы. Нормы об алиментном содержании и порядке исполнения есть и в других разделах Кодекса (например, в нормах об усыновлении). Процессуальные вопросы предоставления содержания членам семьи неоднократно затрагиваются в процессуальном законодательстве, эта проблема обозначена и в рамках уголовного, административного законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Многие действующие нормы об алиментном содержании и порядке его исполнения требуют корректировки, однако недостатки не умаляют того значения, которое сегодня имеет законодательство о внутрисемейном содержании.

В этой связи проведён комплексный анализ современного состояния эффективности правового регулирования исполнения алиментных обязательств в Российской Федерации и в зарубежных странах.

Проанализированы международные конвенции и соглашения, регулирующие вопросы взыскания алиментов.

Изучен опыт правового регулирования исполнения алиментных обязательств Австрии, Германии, Израиля, Италии, Польши, Франции, Швеции, Швейцарии.

Проанализированы практики по проведению региональных и всероссийских рейдов, направленных на выявление должников и их имущества, в субъектах Российской Федерации: Краснодарском крае, Ставропольском крае, Ростовской области, Республике Татарстан, Саратовской области.

Правовое регулирование исполнения алиментных обязательств отнесено к исключительному ведению Российской Федерации и основано на широком круге норм различных отраслей права, как частно-правовых, так и публично-правовых. Ввиду большого количества источников, а также с учётом существенной разницы во времени их принятия, целесообразным видится технико-юридическое решение проблем конкуренции общих и специальных норм о принудительном исполнении алиментных обязательств и приведение положений ранних нормативных правовых актов в соответствие с положениями более поздних.

По итогам исследования предлагается расширение диспозитивных начал законодательства, регулирующего вопросы исполнения алиментных обязательств.

В исследовании сформированы изменения и дополнения по закреплению дополнительных гарантий прав лиц – получателей алиментов, в частности, необходимо дополнить или изменить действующие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации, Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», отдельные приказы ФССП России и Минюста России.

Таким образом, дана комплексная научная оценка достоинств и недостатков современного состояния правового регулирования исполнения алиментных обязательств. По результатам проведённого анализа предложены пути совершенствования законодательства, которые могут повысить эффективность правового регулирования правоотношений в сфере исполнения алиментных обязательств.

Анализ зарубежного опыта и разработка законодательных инструментов применения в Российской Федерации механизмов социальных инвестиций

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

Цель исследования: разработка законодательных инструментов применения в Российской Федерации механизмов социальных инвестиций, в том числе с учётом анализа зарубежного опыта привлечения социальных инвестиций.

Ключевые результаты исследования. В настоящее время всё больше стран активно привлекают бизнес для решения социальных проблем. Сейчас в Российской Федерации социальные услуги в большинстве случаев предоставляются государственными организациями, что противоречит принципам свободной конкуренции и уменьшает пространство развития для малого и среднего предпринимательства.

Внедрение механизма социального инвестирования может помочь в увеличении качества оказания социальных услуг гражданам. Кроме того, назрела необходимость создания единых федеральных стандартов социального обслуживания.

В работе проведено исследование международного и зарубежного опыта социального инвестирования, в том числе инструментов и институтов социального инвестирования, применяемых в отдельных странах Европы, Востока и Азии.

Опыт создания в зарубежных странах законов, направленных на внедрение и развитие такого инструмента, как социально-преобразующие инвестиции, очень разнообразен и включает в себя как специальные законы о социальном предпринимательстве, так и отдельные нормы, закреплённые, например, в налоговом или бюджетном законодательстве о предоставлении мер государственной поддержки импакт-инвесторам, которые осуществили необходимые вложения в решение социально-полезных задач.

В рамках исследования на основе широкого анализа законодательства пятнадцати стран, российского законодательства и доктрины сформулирована концепция импакт-инвестирования, проведено разграничение со смежными понятиями, рассмотрены плюсы и минусы им-

пакт-инвестирования, сформулированы выводы и предложения по совершенствованию действующего российского законодательства.

Проведён «срезовой» анализ правового регулирования импакт-инвестирования по законодательству пятнадцати стран, выявлены общие характеристики базовых понятий, раскрыты особенности финансового инструментария социального инвестирования. Установлены три основных формы привлечения финансирования социальных проектов (рис. 1).

Установлено, что суть импакт-инвестирования заключается в реализации сразу двух целей: традиционной цели получения прибыли в сочетании с дополнительной целью, направленной на обеспечение публичного интереса в экологической и социальной сфере. В рамках импакт-инвестирования учитывается совокупность факторов, которые определяют успешность проекта, в том числе факторы влияния на защиту окружающей среды, социальную сферу, сферу управления (ESG-факторы: environmental, social, governance factors).

В качестве содержательных аналогов импакт-инвестирования выступают (рис. 2) такие понятия, как ответственное инвестирование (responsible investment), инвестирование в устойчивое развитие (sustainable investment), финансирование развития (development finance). Встречаются также такие понятия, как этическое (ethical), чистое (clean) и «зелёное» (green) инвестирование.

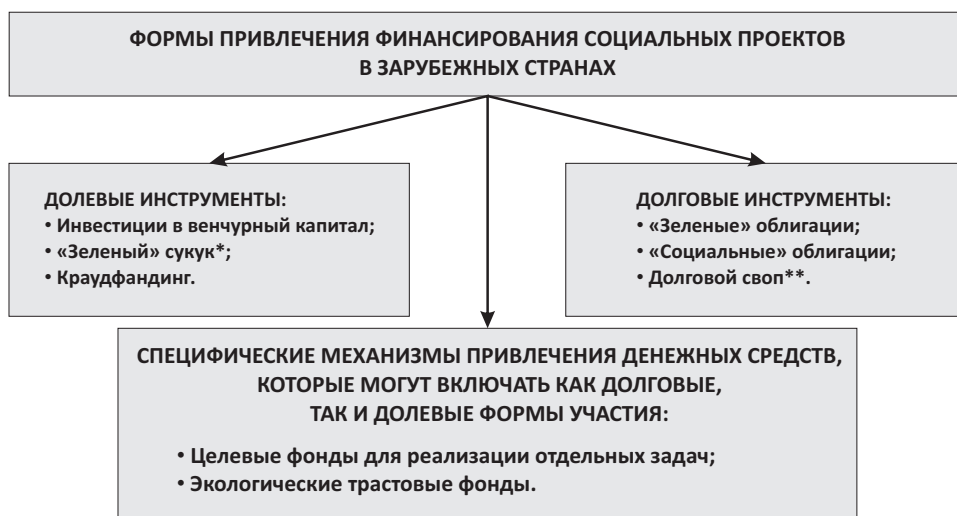


Рис. 1. Формы привлечения финансирования социальных проектов в зарубежных странах

* финансовый инструмент, выпущенный по законам шариата;

** производный финансовый инструмент.

Источник: составлено авторами



Рис. 2. Аналоги импакт-инвестирования

Источник: составлено авторами

Главным отличием импакт-инвестирования от смежных терминов является его «зонтичный» характер, позволяющий охватить любые инвестиционные инструменты, используемые во благо общественного интереса.

Новизной проведённого исследования является рассмотрение государственно-частного партнёрства в преломлении к социальной сфере. В отличие от зарубежного регулирования, в России публичная услуга не может быть объектом концессионного соглашения или соглашения государственно-частного партнёрства. Социально значимый объект должен вернуться в государственную или муниципальную собственность с компенсацией частному инвестору затрат на его строительство или реконструкции по условиям договора, а социально значимые услуги должны оказываться населению до того момента, пока частному партнёру не будет найдена замена или государство не возьмёт на себя функции по оказанию этих услуг.

Именно из этого исходит идея сохранения публичной собственности в рамках заключения концессионных соглашений в Российской Федерации и обременения в виде соглашения государственно-частного партнёрства объектов, которые передаются в частную собственность в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве и муниципально-частном партнёрстве». Инвестиции в социальную сферу для субъектов частного сектора

могут характеризоваться длительным периодом окупаемости проекта, отсутствием прибыли или отрицательным денежным потоком, в связи с чем в рамках осуществления государственно-частного партнёрства в данной сфере необходимо оказывать дополнительные меры государственной поддержки.

В законодательстве зарубежных стран широко распространены сервисные и офсетные контракты, которые не имеют соответствующего закрепления в российском законодательстве. Правовая регламентация охватывает преимущественно социальные контракты, предоставляющие комплекс услуг для социально уязвимых и незащищённых слоёв населения.

Авторами исследования сформулирована система понятий в рассматриваемой области, внесены предложения по изменению действующего законодательства. Анализ показал, что механизм ГЧП работает недостаточно за счёт нечёткого распределения прав заказчика и инвестора. Программы развития тех или иных проектов в рамках ГЧП и финансово-правовые планы часто не взаимоувязаны и не согласованы. Необходим новый финансово-правовой механизм, устраняющий конкуренцию финансово-правовых актов и программ, связанных с инвестированием на основе моделей ГЧП.

Анализ международного опыта показал, что наиболее позитивное влияние на эффективность и распространённость социальных инвестиций могут оказать институты развития, корпорации и организации, органы государственной власти и негосударственные субъекты. Создание органами государственной власти правового поля для осуществления социальных инвестиций позволяет существенным образом повысить их привлекательность для инвесторов.

Установлено, что существующее в России законодательство о социальном предпринимательстве весьма несовершенно, а комплексное законодательство о социальном инвестировании отсутствует, в связи с чем применяемые различными субъектами инструменты инвестирования разрозненны, законодательно не конкретизированы и не кодифицированы. Одна и та же форма инвестирования, реализуемая различными субъектами, может кардинально различаться. Эмитируемые в России «зелёные», «социальные» облигации и облигации устойчивого развития не имеют не только должного правового регулирования, но и однозначно трактуемой терминологии.

Авторами предложены формулировки базовых понятий социального инвестирования, внесены предложения по совершенствованию нормативных правовых актов. Основными направлениями развития российского законодательства, по мнению авторов, являются:

1. Правовое регулирование деятельности по оказанию публичных (социальных) услуг в рамках государственно-частного партнёрства, а также сервисных и офсетных контрактов.

2. Принятие специального федерального закона о финансировании социального развития как результат имплементации положительного зарубежного опыта.

3. Правовое закрепление дефиниции «зелёных» и «социальных» облигаций.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020)
«Об основах социального обслуживания граждан
в Российской Федерации»**

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 28.12.2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 442-ФЗ).

Ключевые результаты исследования. Анализ законодательства о социальном обслуживании свидетельствует о назревшей необходимости коренного реформирования федеральных и региональных норм в области социального обслуживания.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К числу гарантий, обеспечивающих указанные условия, относятся в том числе развитие систем социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (статья 7 Конституции). Социальное обслуживание является неотъемлемым элементом системы социального обеспечения, в рамках которого предусматривается социальная помощь не в денежной форме, а в виде социальных услуг.

Следовательно, в Конституции Российской Федерации выделено социальное обслуживание как самостоятельный объект для выполнения обязательств государства по реализации социальной политики.

Выявлены следующие проблемы в правовом регулировании отношений в сфере социального обслуживания:

1. Право гражданина на получение необходимого вида социального обслуживания поставлено в зависимость от места его регистрации, что

прямо противоречит установленному частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации принципу равенства прав и свобод, принадлежащих каждому человеку и гражданину, в том числе права на социальное обеспечение.

2. Существует дискриминация прав граждан на получение социального обслуживания в зависимости от принятых в конкретном субъекте Российской Федерации перечней социальных услуг.

3. Получатели социальных услуг, несмотря на наличие такой социальной услуги, как «юридическая помощь», зачастую не обладают необходимой информацией о предоставляемых им услугах и должным объёмом знаний для защиты своих прав, что подтверждается результатами проведённого в рамках исследования социологического опроса.

Так, согласно проведённому соцопросу, только 7 % опрошенных могут назвать хотя бы одну социальную услугу, предоставляемую государством, 75 % имеют о них лишь общее представление, 18 % граждан не слышали о существовании таких услуг.

4. В нарушение принципов социальной справедливости и равенства прав граждан в регионах установлены диаметрально противоположные подходы к определению (расчёту) тарифов на социальные услуги.

5. Недостаточная эффективность существующего механизма защиты прав граждан обусловлена и отсутствием в законе норм, посвящённых ответственности за нарушение положений законодательства о социальном обслуживании.

6. Отсутствует единообразие в вопросе толкования переходных положений Закона № 442-ФЗ: не соблюдаются положения статьи 35 Закона № 442-ФЗ, в соответствии с которой условия предоставления соответствующих социальных услуг не могут быть ухудшены по сравнению с условиями, установленными по состоянию на 31 декабря 2014 года (на день вступления в силу Закона № 442-ФЗ), в части размера ежемесячной платы за предоставление социальной услуги.

7. Как на законодательном уровне, так и в судебной практике отсутствуют чётко определённые критерии установления нуждаемости лица в получении социальных услуг, а также основания расторжения договора социального обслуживания по причине неоднократного неисполнения получателем принятых на себя обязательств, что влечёт формальный подход к оценке нуждаемости и наличия оснований для расторжения указанных договоров, не отвечающий целям анализируемого законодательства, предполагающего не формальную, а фактическую оценку обстоятельств, свидетельствующих о нуждаемости либо о наличии оснований для расторжения договора социального обслуживания.

По результатам проведённого исследования выработаны следующие концептуальные предложения по совершенствованию Закона № 442-ФЗ.

Закрепить в Федеральном законе от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2020) систему государственных гарантий прав граждан на социальное обслуживание, включающую в себя:

- утверждение на федеральном уровне стандарта социального обслуживания населения по видам социальных услуг с одновременным наделением субъектов Российской Федерации правом расширять такой стандарт на своей территории, исходя из имеющихся у них финансовых возможностей;

- возложение обязанности на поставщика социальных услуг по разъяснению под роспись получателям социальных услуг или их законным представителям информации об их правах и обязанностях, о видах социальных услуг, сроках, условиях, порядке их предоставления, о тарифах на эти услуги, их стоимости либо о возможности их бесплатного получения, а также информации о механизмах защиты права на их получение;

- установление единых параметров для определения тарифов на предоставление платных социальных услуг на территории всей страны, поскольку субъекты Российской Федерации отличаются по уровню своего экономического развития, как следствие, в более развитых субъектах Российской Федерации величина прожиточного минимума больше по сравнению с другими субъектами;

- введение института ответственности за нарушение положений Закона № 442-ФЗ, включающего в себя специальные меры ответственности, адекватные совершаемым поставщиками социальных услуг правонарушениям, и последующее внесение в Закон № 442-ФЗ положения, предусматривающего уголовную, гражданско-правовую и административную ответственность за нарушение законодательства о социальном обслуживании граждан.

В рамках установления системы государственных гарантий прав на социальное обслуживание надлежит разработать и принять типовой региональный закон о социальном обслуживании, а также, с учётом предложенных изменений в Закон № 442-ФЗ, типовой договор об оказании социальных услуг, что позволит законодательной и исполнительной власти субъекта сформировать наиболее полное правовое регулирование рассматриваемой сферы, а судебной – применять такое регулирование с меньшим количеством нарушений материальных норм ввиду их определённости.

Следует отметить, что проведённое исследование законодательства зарубежных стран, регламентирующего отношения в сфере социально-

го обслуживания, показало, что в зарубежных странах на национальном уровне устанавливаются государственные минимальные стандарты социальных услуг. К таким стандартам государства относят перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставляемых организациями социального обслуживания; критерии признания граждан нуждающимися в получении социальных услуг; нормы и нормативы обеспеченности граждан услугами государственных учреждений социального обслуживания; нормы и нормативы материального, кадрового и технического обеспечения государственных учреждений социального обслуживания различных типов и видов.

Закрепление системы государственных гарантий прав граждан на социальное обслуживание на федеральном уровне возложит обязанность на субъекты Российской Федерации соблюдать установленные стандарты и подходы при принятии нормативных правовых актов, регулирующих социальное обслуживание в регионе.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 03.04.2020 г. № 106-ФЗ
«О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке
Российской Федерации (Банке России)» и отдельные
законодательные акты Российской Федерации в части особенностей
изменения условий кредитного договора, договора займа»**

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 03.04.2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» (далее – Закон № 106-ФЗ).

Ключевые результаты исследования. По результатам проведённого исследования выработаны следующие предложения:

1. Рекомендуются применить в российском законодательстве, регулирующем кредитные каникулы по ипотечным платежам, подход итальянского законодателя, выраженный в Декрете «Cura Italia», в отношении поддержки лиц, заключивших договор ипотеки на приобретение первого жилого помещения, используемого в качестве основного места жительства. Указанные лица могут воспользоваться приостановкой выплаты взносов на срок до 18 месяцев.

2. В Законе № 106-ФЗ целесообразно признать установленным факт ухудшения имущественного положения заёмщика вследствие наступившей пандемии коронавируса и в связи с этим распространить на заёмщика презумпцию добросовестности, предполагая, что, несмотря на допущенную просрочку, он считается добросовестным.

3. В Законе № 106-ФЗ рекомендуется закрепить, что наличие просроченной задолженности у заёмщика не должно являться основанием для отказа в предоставлении кредитных каникул.

4. Рекомендуется включить в Закон № 106-ФЗ положения, допускающие снижение размера процентной ставки на период кредитных каникул.

5. Необходимо внести в законодательство изменения, предусматривающие, что в случае отказа заёмщику в предоставлении льготного периода условия кредитного договора признаются неизменёнными, а просрочка заёмщика – не наступившей, чтобы заёмщик продолжал осуществлять предусмотренные договором платежи без привлечения его к гражданско-правовой ответственности.

Согласно приведённым в исследовании статистическим данным Банка России по состоянию на 18 ноября 2020 года кредитные каникулы фактически были предоставлены по 154 тыс. обращений на сумму свыше 77 млрд рублей. Кредитные каникулы были аннулированы по более чем 34 тыс. требований на сумму свыше 11 млрд рублей.

В настоящее время кредитор при неподтверждении кредитных каникул вправе произвести перерасчёт начислений по займу и потребовать погашения всех платежей, которые полагались за всё время, начиная с подачи заявления. Банк также может начислить неустойку и применить иные санкции по кредитному договору, а кроме того, направить информацию о просрочке по займу в бюро кредитных историй, что приведёт к ухудшению кредитной истории заёмщика. Предлагаемая мера направлена на недопущение ухудшения положения заёмщиков.

6. Рекомендуется внести изменения в законодательство, направленные на создание гарантий для заёмщиков в целях недопущения ухудшения их кредитного рейтинга вследствие неосуществления ими платежей в период пандемии.

7. Необходимо предусмотреть создание специального портала, администрируемого Банком России, для направления соответствующих заявок о предоставлении кредитных каникул с обеспечением контроля регулятора в отношении результатов их рассмотрения, что устранил возможность злоупотребления со стороны кредитных организаций своими правами в отношении предоставления льготного периода и позволит регулятору контролировать данный процесс.

В рамках исследования установлено, что граждане неоднократно сталкивались с потерей банками заявлений о предоставлении льготного периода (11,4 %). Зачастую банки отказывали в предоставлении льготного периода, чтобы реструктурировать долг по собственной программе.

8. Рекомендуется разрешить как субъектам малого и среднего предпринимательства, так и индивидуальным предпринимателям обращаться с просьбой о предоставлении как льготного периода, так и уменьшения периодических платежей в течение этого периода.

9. Необходимо изменение условий установления льготного периода по кредитным договорам (договорам займа) в части соблюдения условия о предельном размере кредита (займа). Следует установить дифференцированный подход с учётом количества кредитов (займов), по которым заёмщик требует установить льготный период. Если заёмщик требует установить льготный период только по одному кредиту (займу), то его размер может превышать предельный размер, установленный Правительством Российской Федерации.

11. Необходимо устранить противоречие несоответствия пункта 33 статьи 6, а также пункта 16 статьи 7 Закона № 106-ФЗ нормам главы 23 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Нормы пункта 33 статьи 6 и пункта 16 статьи 7 Закона № 106-ФЗ, устанавливающие автоматическое увеличение срока договора залога третьего лица, поручительства и гарантии, противоречат императивным правилам статей 335, 367, 368, 370, 374, 376, 378 ГК РФ. Согласно указанным нормам ГК РФ, увеличение срока кредитного договора в связи с предоставлением кредитных каникул не может повлечь за собой соответствующего увеличения срока действия договора залога третьего лица, договора поручительства или гарантии.

12. Необходимо восполнить пробел в пункте 5 статьи 8 Закона № 106-ФЗ, поскольку в законе не установлены условия, с учётом которых Правительство Российской Федерации обязано устанавливать новые сроки для обращения заёмщиков с требованиями о предоставлении кредитных каникул.

В Законе № 106-ФЗ не установлены цели, критерии и условия, с учётом которых Правительство Российской Федерации было бы обязано устанавливать новые сроки для обращения заёмщиков с требованиями об установлении льготных периодов. Первоначальный срок, в течение которого заёмщики могли обратиться к кредиторам с требованиями об установлении льготных периодов, истёк 30 сентября 2020 года. Новые сроки Правительством Российской Федерации не устанавливались.

В этих условиях Банк России вынужден восполнять пробелы в Законе № 106-ФЗ своими рекомендациями, связанными с установлением новых сроков для обращения заёмщиков с заявлением об изменении условий кредитного договора или договора займа (в период с 1 октября 2020 года по 31 декабря 2020 года), а также введением дополнительных оснований для реструктуризации кредита или займа (подтверждение наличия у заёмщика или совместно проживающих с ним членов семьи COVID-19).

14. Для устранения коллизии между нормами статьи 6 Закона № 106-ФЗ и правилами ГК РФ необходимо внести изменения в пункт 7 статьи 6 Закона № 106-ФЗ, установив, что кредитор вправе потребовать

документы, подтверждающие снижение доходов на 30 %, только в течение 10 дней с момента направления соответствующего требования заёмщиком.

15. Необходимо включить в Закон № 106-ФЗ правила, допускающие установление льготного периода по кредитам, выданным в иностранной валюте. В Постановление Правительства Российской Федерации № 435 необходимо включить правила об определении предельных размеров кредитов в иностранной валюте, по которым может быть установлен льготный период.

На наличие пробела в правовом регулировании указывают информационные письма Банка России.

16. Рекомендуются дополнить статью 6 Закона № 106-ФЗ правилом, обязывающим кредиторов предоставлять заёмщикам льготные периоды по кредитным договорам, заключённым после 3 апреля 2020 года, в соответствии с пунктом 1.1 статьи 819 ГК РФ. Данное правило будет направлено на предупреждение риска нарушения прав граждан-заёмщиков путём совершения банками-кредиторами недобросовестных действий в обход закона (статья 10 ГК РФ), связанных с навязыванием заёмщикам собственных программ по реструктуризации кредитов.

Правило пункта 1 статьи 6 Закона № 106-ФЗ вступает в коллизию с пунктом 1.1 статьи 819 ГК РФ. Согласно Закону № 106-ФЗ, в случае реструктуризации кредитного договора по собственной программе банка кредитора после 03.04.2020 путём заключения нового кредитного договора о рефинансировании кредита без зачисления денежных средств на банковский счёт должника (пункт 1.1. статьи 819 ГК РФ) формально заёмщик утрачивает возможность реализации своего права на предоставление кредитных каникул.

Возникает риск нарушения прав граждан-заёмщиков путём совершения банками-кредиторами недобросовестных действий в нарушение норм закона (статья 10 ГК РФ), связанных с навязыванием заёмщикам собственных программ по реструктуризации кредитов. Так, кредитные каникулы были предоставлены только по 9 % от общего количества кредитов, по которым была проведена реструктуризация в период с 20.03.2020 по 18.11.2020. Абсолютное большинство кредитов были реструктурированы по собственным программам банков-кредиторов.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ
(в части обеспечения гарантий доступности жилья
для граждан)**

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 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (в части обеспечения гарантий доступности жилья для граждан).

Ключевые результаты исследования. В Российской Федерации наблюдается дисбаланс соотношения жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, и жилищного фонда, предоставляемого на основании договоров найма жилых помещений нуждающимся категориям граждан. На данную проблему Государственной Думой было обращено внимание на заседании «правительственного часа» (постановление от 21.11.2019 г. № 7197-7 ГД, выписка из стенограммы заседания Государственной Думы от 9 октября 2019 года).

По данным проведённого социологического исследования было установлено, что хотя наиболее популярным вариантом улучшения жилищных условий является покупка собственного жилья, однако у 43 % опрошенных нет возможности его улучшить.

Важно отметить, что чем хуже жилищные условия у респондента, тем меньше у него возможностей их улучшить. Так, среди тех, кто полностью удовлетворён жилищными условиями, доля ответов о невозможности их улучшить составляет 35 %, в группе с наихудшими жилищными условиями у 52 % нет возможности их улучшить. Среди всех возрастных групп наибольшие сложности с улучшением жилья испытывают граждане старше 55 лет.

По данным социологического исследования, среди опрошенных с плохими жилищными условиями в два раза больше ответов о нарушениях в сфере реализации жилищных программ. Среди тех, кто пользует-

ется государственными программами по улучшению жилья, почти половина граждан отмечает правонарушения или необоснованный отказ.

В связи с указанным следует ограничить программы субсидирования приобретения жилых помещений в собственность граждан за счёт средств бюджета, за исключением возмещения затрат по программам льготной ипотеки в целях повышения потребительского спроса на жилые помещения и стимулирования развития строительства жилья.

Высвобождающиеся средства предлагается направить на развитие жилищного фонда социального использования с последующей передачей жилых помещений по договорам социального найма, найма жилых помещений в жилищном фонде социального использования.

Кроме того, предлагается ограничить возможность бесплатной приватизации гражданами государственных и муниципальных жилых помещений, полученных по договорам социального найма. Данное ограничение будет способствовать восстановлению государственного и муниципального жилищного фондов и развитию некоммерческого найма жилых помещений для указанных в законе категорий граждан.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 к 2024 году должны быть достигнуты следующие цели:

– обеспечение доступным жильём семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8 процентов;

– увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год.

По данным Минстроя России, только 35 % семей имеют возможность обслуживать ипотечный кредит. При этом, как показали данные социологического опроса, покупка собственного жилья является на сегодняшний день наиболее популярным вариантом улучшения жилищных условий для 50,9 % опрошенных. Более 18 % опрошенных уже использовали возможность участия в льготной программе ипотечного жилищного кредитования. Ещё 27 % процентов планируют это сделать в ближайшее время. Программа льготной ипотеки в 2020 году позволила повысить потребительский спрос на жильё и стимулировала строительство в жилищной сфере.

В части использования бюджетных средств предлагается сосредоточиться на финансировании программ и мер, направленных на снижение ставок по ипотечным кредитам, рассматривать снижение ставок не как временную меру, а как общую меру, направленную на стимулирование потребительского спроса на жилые помещения и жилищного строительства. При этом в рамках программы льготной ипотеки допустимо также

предусматривать меры поддержки отдельных категорий граждан при приобретении ими определённых жилых помещений, отвечающих особым характеристикам (молодая семья, дальневосточная ипотека и т. п.). Программа льготной ипотеки для индивидуального жилищного строительства в сельской местности также может стать фактором внутренней миграционной политики.

Установлено, что в Российской Федерации фактически отсутствует рынок так называемой «институциональной аренды» жилых помещений. Наряду с некоторыми социально-экономическими причинами медленного развития общественных отношений по поводу наёмных домов одной из главных причин остаётся довольно жёсткое правовое регулирование рассматриваемых отношений в части определения их правового режима. Предлагается стимулировать строительство новых наёмных (доходных) домов, предоставить возможность изменения правового режима уже существующих домов, помещения в которых пригодны и могут предоставляться гражданам для проживания в них по договорам найма, переведя данные объекты в категорию наёмных домов. Для этого предлагается:

1. Изменить правовой режим наёмных домов.

2. Принять меры, направленные на формирование государственного и муниципального жилищного фондов социального использования:

- перенаправление бюджетного финансирования на строительство и приобретение жилых помещений именно в государственную или муниципальную собственность;

- минимизация реализации программ субсидирования приобретения жилых помещений в собственность граждан (за исключением субсидирования снижения ставок по выдаваемым ипотечным кредитам в целях стимулирования потребительского спроса и жилищного строительства);

- предоставление гражданам жилых помещений по договорам найма до момента, когда они не будут признаваться нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Определено, что в настоящее время в Российской Федерации не в полной мере упорядочен рынок коммерческой арендной (наёмной) жилой недвижимости, некоммерческой арендной (наёмной) жилой недвижимости. Для его развития предлагается:

1. Формирование единой информационной технологической платформы арендной (наёмной) недвижимости.

2. Предоставление нанимателю права пользования жилым помещением на весь срок договора найма жилого помещения, в том числе с возможностью регистрации по месту временного пребывания или жительства.

Дискуссионным является вопрос о правовом режиме помещений, пригодных для проживания граждан и фактически используемых для этих целей (апартаментов).

Предлагается распространить на отношения по поводу данной категории помещений нормы гражданского и жилищного законодательства о договоре коммерческого найма, найма жилых помещений в жилищном фонде социального использования, найма жилых помещений в специализированном жилищном фонде.

В настоящее время проблемой является застройка новых территорий за пределами существующих границ населённых пунктов, расширение их территории, низкое качество городской среды на новых территориях.

По данным проведённого социологического исследования, в целом население одобряет московский опыт реновации жилищного фонда и считает, что данную программу можно распространить на другие регионы России (около 85 % в целом одобряет программу реновации). Среди более пожилых граждан чаще встречается мнение, что этот механизм эффективнее для всех регионов, среди молодых – только для крупных городов.

На сегодняшний день наблюдается недостаточное нормативное регулирование отношений между сонанимателями и членами их семей, между собственниками и членами семьи собственника по поводу пользования жилым помещением и определения порядка совместного проживания в жилом помещении.

Предлагается включить в законодательство возможность заключения договоров о пользовании и о порядке совместного проживания в жилом помещении, определяющих не только осуществление имущественных прав, но и неимущественных прав всех проживающих в жилом помещении лиц, а также ответственность за нарушение условий договора (так называемые соглашения о коливинге).

Анализ правоприменительной практики реализации государственной политики в части вопросов ценообразования в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Выработка научно обоснованных рекомендаций по нормативному регулированию

Руководитель исследования: *О. И. Рубцов, канд. тех. наук, директор Института строительства и жилищно-коммунального хозяйства ГАСИС ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: анализ правоприменительной практики реализации государственной политики в части вопросов ценообразования в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства и формирование рекомендаций по нормативному регулированию.

Ключевые результаты исследования. Законодательная основа для функционирования системы строительного ценообразования на сегодня сформирована, но требует внесения ряда изменений – актуальных на сегодня и в контексте будущих реформ. Вместе с тем не обеспечена функция применимости этих документов, которая должна реализовываться в подзаконных актах и на нормативно-методическом уровне регулирования.

В целях развития строительного ценообразования предлагается осуществление последовательных и взаимосвязанных этапов:

I. Создание современного правового и методического обеспечения строительного ценообразования.

II. Новые подходы к формированию сметных нормативов.

III. Актуализация системы мониторинга.

IV. Развитие государственной информационной системы.

Создание современного правового и методического обеспечения строительного ценообразования. Рекомендовано инициировать процедуру создания профильного технического комитета по стандартизации в области ценообразования и сметного формирования в строительстве с кодами ОКС 01.110, 01.140.30 для последующего формирования концепции создания базы нормативно-технических документов, на основе которой будет реализовываться создание Системы стандартов ценообразования и сметного нормирования.

Также следует отметить недостаточность и разобщённость действующих документов, утрату актуальности большинства методик. В некоторых случаях одновременно действуют старые и новые методики, отсутствует единая нумерация новых методик и т. д.

Система строительного ценообразования требует пересмотра именно методического обеспечения в части определения стоимости строительной продукции на всех этапах инвестиционно-строительного процесса.

Неотъемлемой частью развития системы сметного ценообразования должно стать формирование, развитие и внедрение открытых классификаторов и совместимых BIM-технологий,

Методические подходы требуется формировать на принципах концепции OpenBIM, которая устанавливает подход к созданию информационной модели и её передаче между всеми стадиями жизненного цикла на основе требований открытых международных стандартов.

Необходимо урегулирование фундаментальных вопросов, возникающих в рамках цифровизации строительной отрасли, то есть с точки зрения применения технологий информационного моделирования в строительстве:

1. Адаптация системы сметного нормирования и ценообразования к объектно-ориентированному подходу. Расчёт нормативной стоимости и монтажа конструктивных элементов и узлов, расчёт нормативных цен строительства, расчёт стоимости эксплуатационных расходов, мониторинг стоимости строительных ресурсов.

2. Разработка комплексов управленческих подходов к строительным объектам на всех этапах жизненного цикла с последующей стандартизацией методик по всем направлениям с использованием технологии информационного моделирования в строительстве.

3. Расширение спектра и повышение качества предлагаемых рынку услуг (управление требованиями и параметрами).

Требует совершенствования методологическое обеспечение следующих направлений:

1. Разработать общие принципы стратегии развития государственного регулирования политики публичных закупок в строительстве.

2. Закрепить на законодательном уровне эффективность при расчёте обоснования инвестиций и необходимость применения технологий информационного моделирования для прогнозных расчётов стоимости всего жизненного цикла будущего объекта, обоснования его экономической необходимости, возврата инвестиций (если это предусматривается), а также расчёта концессионной инвестиционной модели для проектов по договорам концессий.

3. Для развития института обоснования инвестиций (ОБИН) внедрить объектно-ориентированные подходы с использованием техноло-

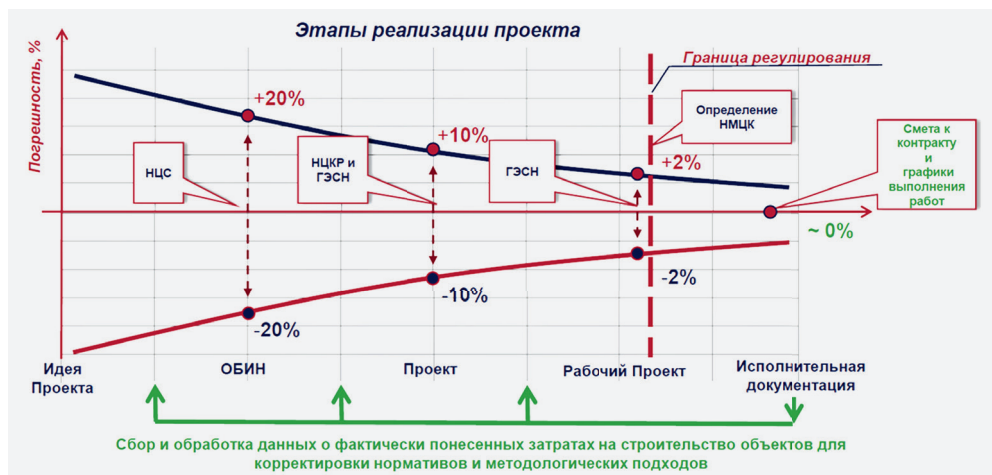


Рис. 1. Перспективная схема определения сметной стоимости строительства на разных этапах проектирования

Источник: составлено авторами

гий информационного моделирования, а также расчетно-аналитическую модель оценки.

4. Установить стандартную терминологию и семантику для строительства. При формировании спецификаций оборудования, изделий, материалов, разработке смет, структурировании документов исключительную важность имеет применение систем классификации и открытых форматов передачи данных.

Новые походы к формированию сметных нормативов. Требуется создание чётких и понятных механизмов формирования стоимости. Необходимо обеспечить возможности расчёта сметной стоимости строительства на основе норматива цены конструктивного решения (НЦКР) с внедрением информационного моделирования на всех этапах жизненного цикла объектов капитального строительства.

Необходимо выделение различных уровней детализации проработки проекта, а также нормативное закрепление этапов и стадий жизненного цикла (ЖЦ) объекта капитального строительства, специализированных терминов и определений.

Для стадии обоснования инвестиций это в первую очередь НЦС (т. н. укрупнённые нормативы цены строительства). Точные показатели могут уточняться ($\pm 20\%$ – цифра, подлежащая обсуждению).

Для стадии проектирования основным инструментом является НЦКР (нормативы цены конструктивных решений).

Для стадии рабочей документации, если применяется ресурсный метод, основным инструментом являются Государственные элементные сметные нормы (ГЭСН).

Необходимо реализовать возможность расчёта сметной стоимости на основе НЦКР с применением технологий информационного моделирования.

Требуется увязка сметно-нормативной базы в строительстве (эксплуатации) и технологий информационного моделирования.

Необходимо разработать методики расчёта финансовых показателей и расчёта экономической эффективности на всех этапах ЖЦ объекта с использованием технологий информационного моделирования.

Требуется выработка алгоритмов государственного регулирования стоимостного инжиниринга на всех этапах жизненного цикла в целях сбора и обработки данных:

- о фактически понесённых затратах на строительство объектов;
- о затратах, связанных с текущими планово-предупредительными и капитальными ремонтами;
- о затратах на обслуживание технологического оснащения объектов;
- о прочих расходах, связанных с эксплуатацией.

Актуализация системы мониторинга строительных ресурсов.

Предлагается выработать стоимостные государственные алгоритмы регулирования на всех этапах жизненного цикла в целях сбора и обработки данных. В первую очередь речь идёт о фактически понесённых затратах на строительство объектов, затратах, связанных с текущими, планово-предупредительными и капитальными ремонтами, затратах на технологическое оснащение объектов и любых прочих расходах, которые связаны с эксплуатацией.

Необходим мониторинг цен (определение достоверных цен) на строительные ресурсы и услуги, которые учитывают рыночные условия инвестиционно-строительной деятельности и финансово-хозяйственные операции при реализации строительных ресурсов и оборудования.

Развитие государственных информационных систем. Необходимо организовать качественное производство данных и качественную передачу данных. Как следствие, возникает необходимость создания новых стандартов и протоколов взаимодействия.

Требуется развитие и внедрение открытых классификаторов и совместимых BIM-технологий.

Предлагается доработка Единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства (ЕГРЗ) в части формирования параметрических данных объектов, а также наполнение ЕГРЗ проектами экономически эффективной проектной документации повторного использования, прошедшими экспертизу и отвечающими градостроительным и объемно-планировочным требованиям, предъявляемым к современным строительным объектам.

Необходима организация процессов сбора и обработки данных о фактически понесённых затратах на строительство объектов для корректировки уже сложившихся нормативов и методических подходов.

В Федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве (ФГИС ЦС) требуется сформировать открытую информационную платформу для обеспечения сбора и размещения маркетинговой информации о стоимости строительных ресурсов, а также реализовать сервисы формирования нормативной транспортно-логистической схемы, поиска возможных производителей, поставщиков с учётом их объёмов производства, рейтинга производителей и публикации перечня недобросовестных организаций.

**Анализ зарубежного опыта привлечения иностранных
квалифицированных специалистов и выработка рекомендаций
по совершенствованию миграционного и трудового
законодательства Российской Федерации**

Руководитель исследования: *М. В. Шатохин, д-р экон. наук, профессор, и. о. проректора по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: разработать предложения по совершенствованию правового регулирования трудового и миграционного законодательства Российской Федерации, направленные на привлечение иностранных квалифицированных специалистов.

Ключевые результаты исследования. Определены основные правовые приоритеты создания благоприятной адаптивной среды, направленные на привлечение в Россию иностранных квалифицированных специалистов, такие как:

- формирование законодательных основ в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных квалифицированных специалистов;
- обеспечение чёткого правового механизма взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных квалифицированных специалистов;
- нормативное правовое обеспечение стимулирования создания в странах происхождения иностранных квалифицированных специалистов курсов по изучению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;
- совершенствование системы нормативно-правовых мер, обеспечивающих уважительное отношение иностранных квалифицированных специалистов к культуре и традициям принимающего сообщества;
- законодательное регулирование использования потенциала и опыта регулирования евразийских интеграционных процессов при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере социальной и культурной адаптации иностранных квалифицированных специалистов.

Оптимизация отечественной нормативной правовой базы с учётом обозначенных правовых приоритетов создания благоприятной адаптивной среды, направленных на привлечение в Россию иностранных квалифицированных специалистов, будет способствовать:

- координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере социальной культурной адаптации и интеграции иностранных квалифицированных специалистов;
- снижению опасности возникновения социальной напряжённости в обществе;
- оптимизации процессов на российском рынке труда;
- обеспечению межнационального согласия в российском обществе;
- популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации;
- повышению эффективности управления миграционными процессами в Российской Федерации;
- содействию развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений;
- содействию повышению качества рабочей силы, привлекаемой в экономику Российской Федерации за счёт миграционного ресурса;
- усилению роли институтов гражданского общества в решении вопросов социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных квалифицированных специалистов;
- снижению уровня нелегальной трудовой миграции, поскольку воспользоваться предлагаемыми государством и некоммерческими организациями мероприятиями по социальной и культурной адаптации в российское общество смогут лишь те иностранные граждане, которые въехали и пребывают на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Для повышения эффективности правового регулирования общественных отношений по привлечению в Россию иностранных квалифицированных специалистов необходимы следующие меры законодательного характера:

1. Внесение изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части дополнения требований к высококвалифицированным специалистам критериями образования и опыта, уточнения перечня представляемых работодателем документов, а также приведения к единому понятийно-категориальному аппарату терминов «квалифицированный специалист» и «высококвалифицированный специалист».

2. Дополнение в главу 50.1 Трудового кодекса Российской Федерации статьи 327.8 «Особенности оплаты труда работника – иностранного

гражданина или лица без гражданства, являющегося квалифицированным либо высококвалифицированным специалистом».

3. Изложение пункта «и» части 2 статьи 14 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» в редакции, позволяющей применять упрощённый порядок приёма гражданства Российской Федерации любыми высококвалифицированными специалистами, а не только квалифицированными специалистами, включёнными в перечень, утверждённый Минтрудом России;

4. Изложение статей 18.10 и 18.15 КоАП РФ в редакциях, позволяющих привлекать к административной ответственности трудовых мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность в России под видом высококвалифицированного специалиста при отсутствии оснований для признания таковым, а также для работодателей, привлекающих таких лиц к трудовой деятельности, соответственно.

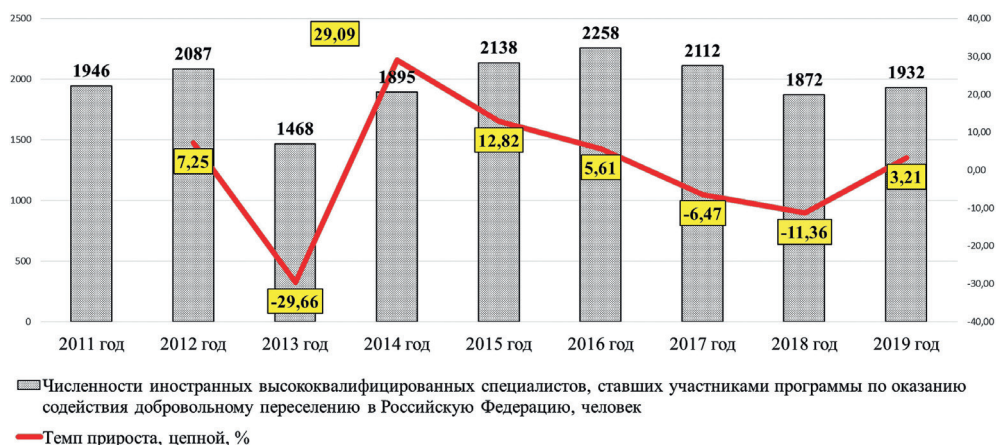


Рис. 1. Динамика численности иностранных высококвалифицированных специалистов, ставших участниками программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию¹

¹ Источник: составлено авторами на основе данных МВД России (Мониторинг Государственной программы [электронный ресурс] – URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_ustavlenija/guvm/compatriots/monitoring/2020) (дата обращения 20.12.2020).

Основные направления совершенствования законодательства о национально-культурных автономиях

Руководитель исследования: *Т. В. Заметина, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по обеспечению устойчивого развития института национально-культурной автономии в Российской Федерации как важной формы реализации права на национально-культурное развитие и обеспечение гражданского согласия. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства о национально-культурной автономии.

Ключевые результаты исследования. Исходя из международных стандартов, выявлены следующие цели правового регулирования деятельности национально-культурных автономий:

- установление равноправия между всеми народами, населяющими территорию государства;
- предоставление им условий для самоопределения, развития, сохранения своего языка, самобытности, основанной на особенностях культуры, истории, традиций, языка, религии, охрану территории их проживания и её природной среды;
- установление гарантий реализации и защиты этих прав не только в отношении этнокультурной общности в целом, но и каждого её члена;
- установление гарантий возможности национально-культурных общностей, разделённых государственной границей, поддерживать связи.

Актуальным представляется вопрос о степени соответствия действующего Федерального закона от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», а также российского законодательства, регулирующего институт национально-культурных автономий, ряду документов стратегического характера, определяющих основные задачи и приоритетные направления деятельности российского государства в наиболее значимых сферах жизни, а также в 2020 году поправок к Конституции Российской Федерации.

В целях выработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства о национально-культурных автономиях в рамках исследования изучены мнения экспертов из числа пред-

ставителей органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, научного сообщества. Проведён анализ сфер применения, уровня эффективности и возможных рисков института национально-культурной автономии.

Рассмотрены потребности общества и системы государственного управления в использовании института национально-культурной автономии для реализации государственной национальной политики в современных условиях на среднесрочную перспективу в Российской Федерации, выявлены проблемы реализации государственной национальной политики.

Результаты опроса экспертов, представленные в таблице 1, позволяют определить видение роли национально-культурных автономий в содействии социальной адаптации и интеграции этнических сообществ в принимающее общество. Большая часть экспертов (59 %) определили роль национально-культурных автономий как участие в реализации межэтнических, государственных, международных программ, направленных на социальную интеграцию этнических сообществ в принимающее общество.

Таблица 1.

Показатели значимости национально-культурных автономий в содействии социальной адаптации и интеграции этнических сообществ¹

Участие в реализации межэтнических, государственных, международных программ, направленных на социальную интеграцию этнических сообществ в принимающее общество	59 %
Организация консультационной помощи по вопросам правовой грамотности, информированности о культурных традициях и нормах	49 %
Информирование о культурных традициях и нормах с целью преодоления социальной исключительности этнических сообществ и формирования этнических анклавов	49 %
Реализация мероприятий, направленных на повышение уровня знания русского языка представителями этнических сообществ	26 %
Решение проблем трудовой занятости мигрантов	48 %
Организация информирования этнических сообществ о состоянии рынка труда, о возможности трудоустройства на предприятиях региона и проведении встреч для иностранных граждан с целью изучения российского законодательства, в том числе трудового	22 %
Решение жилищных и бытовых проблем, получение медицинской помощи представителями этнических сообществ	23 %

¹ Источник: составлено авторами.

Проведённый анализ соответствия действующих правовых основ института национально-культурной автономии в Российской Федерации целям и задачам документов стратегического планирования свидетельствует о необходимости совершенствования действующего Федерального закона от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». Также необходимо совершенствование федерального законодательства в части обеспечения прав этнокультурных объединений, модернизации законодательства о национально-культурных автономиях с учётом действующих стратегических документов и внесения изменений в некоторые стратегические документы. Требуется более чёткое законодательное определение организационных основ функционирования института национально-культурных автономий, укрепление финансово-экономических основ их деятельности.

В исследовании обосновывается положение о том, что российское законодательство закрепляет обязательственный характер предоставления поддержки национально-культурных автономий для органов власти всех уровней, в том числе для органов местного самоуправления. Национально-культурные автономии могут быть адресатами субсидий из федерального, региональных и местных бюджетов. Бюджетная поддержка в их адрес может осуществляться и в рамках программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе различных ведомственных программ.

В этой связи рекомендуется на уровне региона и муниципальных образований формирование межведомственного взаимодействия в целях координации предпринимаемых мер с участием национально-культурных автономий. Необходимо также сформировать правовую регламентацию подготовки и реализации подобных программ регионального уровня в сфере сохранения и развития национальной самобытности, культуры, образования, благотворительности, профилактики межэтнических (межконфессиональных) конфликтов, учитывающие возможности и допустимые формы участия национально-культурных автономий в их реализации.

Анализ стандартов в области международного права свидетельствует о том, что ратификация таких международных документов, как Европейская хартия народов и регионов 2003 года, Парижская хартия для новой Европы 1990 года, Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 года, может способствовать совершенствованию правового регулирования национально-культурных автономий в России.

Положительный опыт правового регулирования национально-культурных автономий сложился в таких странах, как Австрия, Австралия, Бельгия, Венгрия, Канада, Финляндия, Хорватия. В этих странах

возможность создания национально-культурных автономий регулируется либо на уровне конституции и в текущем законодательстве, либо только в текущем законодательстве. За национально-культурными автономиями признаются права, входящие в международные стандарты правового регулирования национально-культурных автономий, институт национально-культурной автономии может сочетаться и с наличием национально-территориальной автономии.

Авторами исследования разработана концепция обеспечения устойчивого развития института национально-культурной автономии в Российской Федерации как важной формы реализации права на национально-культурное развитие и обеспечения гражданского согласия. Концепция предполагает:

- принятие правовых мер для дальнейшего обеспечения условий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав каждого на национально-культурное развитие, национальное самоопределение, использование родного языка;

- развитие форм взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики;

- укрепление гражданского единства, государственного патриотизма, межкультурного и межрелигиозного согласия;

- совершенствование конкурсного подхода при получении общественными организациями целевой финансовой и иной поддержки для реализации государственной национальной политики, а также государственного регистрационного учёта некоммерческих организаций этнокультурной направленности;

- обеспечение неразрывной смены поколений участников национально-культурных автономий, сохранения преемственности в деятельности общественных организаций этнокультурной направленности;

- разработку основных характеристик (индикаторов), позволяющих оценивать эффективность внедряемых программ поддержки и развития национально-культурной автономии;

- разработку индикаторов и методики оценки информационной открытости национально-культурных автономий.

**Совершенствование правового регулирования в области защиты
прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока в целях сохранения традиционных форм
природопользования и образа жизни.
Мониторинг реализации этнологической экспертизы
в Российской Федерации**

Руководитель исследования: *И. Ю. Остапович, д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: выработка предложений по совершенствованию правового регулирования в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – КМН), в том числе в части мониторинга реализации этнологической экспертизы (далее – ЭЭ) в Российской Федерации и сохранения традиционных форм природопользования и образа жизни.

Ключевые результаты исследования. В результате проведённого исследования сформулированы следующие выводы:

– о необходимости совершенствования законодательного регулирования проведения этнологической экспертизы (далее – ЭЭ), включая случаи масштабных угроз местам традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, обусловленных факторами техногенного и природного характера;

– о комплексной природе этнологической экспертизы, включающей оценку убытков, причинённых субъектам традиционного природопользования в результате промышленного использования земель и иных природных ресурсов, как обязательную, но не единственную часть экспертизы;

– о необходимости соответствия мер поддержки и компенсации задаче сохранения самобытной культуры коренных малочисленных народов как приоритетной задаче, публичном (государственном) и обязательном характере этнологической экспертизы, участии представителей коренных малочисленных народов в осуществлении этнологической экспертизы;

– об открытости и доступности заключений этнологической экспертизы, необходимости сочетать преимущества общественной (откры-

той), независимой научной (объективной) и служебной (публичной и обязательной) экспертиз.

Этнологическая экспертиза должна иметь публичный (государственный), обязательный и комплексный характер с юридическими последствиями. Её проведение должно сочетать преимущества общественной (открытой), независимой научной (объективной) и служебной (публичной и обязательной) экспертиз.

Этнологическая экспертиза должна иметь результат в виде плана (программы) развития территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, реализуемого субъектом промышленного освоения соответствующих территорий.

Результаты ЭЭ должны быть отражены в заключении, доступном для неопределённого круга лиц и имеющем позитивное содержание в виде рекомендаций к заказчику ЭЭ (субъекту хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности) предусматривать возможность последующего этнологического мониторинга осуществляемых проектов, в том числе с участием представителей КМН.

Законодательно должны быть определены основные параметры организации и проведения ЭЭ (принципы проведения, демографические и экономические вопросы экспертизы, время проведения, организация этнологической экспертизы).

Законодательство должно отразить различные случаи проведения ЭЭ, в том числе возможность проведения в условиях возникновения масштабных угроз в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, обусловленных ситуациями техногенного и природного характера.

Федеральное законодательное регулирование ЭЭ несовершенно, так как федеральным законом не урегулированы такие общие условия её осуществления, как механизм (порядок) и правовые последствия её проведения. В исследовании выявлены дефекты законодательной техники определения ЭЭ в федеральном законе, систематизированы новейшие тенденции развития федерального законодательства, создающие предпосылки для завершения процесса законодательного регулирования экспертизы.

Концепция федерального закона «Об этнологической экспертизе» должна учесть уже имеющиеся правовые основания этого института, определённые как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Российской Федерации, а также логику развития законодательного регулирования, нацеленную на исключение пробелов правового регулирования, иных имеющихся дефектов юридической техники, отражение в законе лучших мировых и отечественных практик её проведения.

Даже самые удачные образцы законодательного регулирования ЭЭ (Якутия, Сахалинская область) не гарантируют эффективности ЭЭ без дополнительных условий, а именно – без комплексного законодательного регулирования ЭЭ, включающего федеральное законодательное регулирование.

Установление обязательного требования проведения ЭЭ, являясь мерой защиты прав коренных малочисленных народов, одновременно ограничивает право на свободу экономической деятельности. Имеющаяся правовая неопределённость может быть устранена принятием федерального закона об ЭЭ, а также внесением иных корреспондирующих изменений в федеральное законодательство (в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» и в Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), в результате которых проведение ЭЭ будет отнесено к полномочиям субъектов Федерации по предметам совместного ведения. В этом случае получит надёжные правовые основания регулирование ЭЭ как государственной услуги субъекта Федерации.

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Анализ зарубежных практик и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования системы финансирования медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь гражданам в рамках обязательного медицинского страхования

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

Цель исследования: комплексная оценка современного состояния российской системы медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь гражданам в сфере обязательного медицинского страхования. Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования системы финансирования медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь гражданам в рамках обязательного медицинского страхования.

Ключевые результаты исследования. Проведён структурный анализ опыта стран с эффективно работающей системой здравоохранения. Были выбраны страны с разными моделями финансирования национального здравоохранения с целью последующего сравнительного анализа их с российской системой обязательного медицинского страхования, выявления общих черт и различий, конкретизации несоответствий и т. д., а также выделения успешно зарекомендовавших себя в зарубежной практике правовых механизмов, которые могут быть применены в современном российском законодательстве.

Проведён комплексный и сравнительный анализы основных существующих в зарубежных странах моделей финансирования национального здравоохранения, по результатам которого вместо классического разделения на бюджетные и страховые модели была предложена новая классификация, более детально отражающая характерные особенности основных структур исследованных систем. Новая классификация необходима для более точной конкретизации особенностей, присущих современной российской системе финансового обеспечения

здравоохранения, для анализа применимости успешного зарубежного правового инструментария в исследуемой сфере в российских реалиях, а также для разработки основанных на успешном зарубежном опыте предложений по совершенствованию российского законодательства.

По результатам сравнительного анализа был сделан вывод, что по своим характеристикам российская система является переходной формой к преимущественно государственной страховой модели (от прежней бюджетной модели).

Выявлено, что причины снижения уровня финансирования медицинских организаций России носят системный характер. Среди причин были выделены, в частности, следующие:

1. Существующая система здравоохранения в нашей стране может затруднять проведение единой государственной политики в сфере охраны здоровья граждан. Децентрализация единой системы здравоохранения привела к тому, что региональные министерства здравоохранения субъектов Российской Федерации подчиняются региональным органам власти, а не профильному федеральному министерству.

2. Система тарификации медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования предполагает в основном только компенсацию текущих расходов медицинских организаций, часто в заниженном размере. Такая тарификация делает невыгодным участие в системе ОМС частных медицинских организаций, а государственные медицинские организации компенсируют недостаточное финансирование за счёт полученной целевой бюджетной помощи (на заработную плату врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу, приобретение медицинского оборудования, ремонт помещений и т. п.), бесплатного пользования помещениями, льгот при оплате жилищно-коммунальных услуг, а также увеличения объёма оказываемых платных медицинских услуг.

3. Дефицит региональных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных фондов ОМС может явиться причиной неповышения тарифов за медицинскую помощь до необходимого уровня, соответствующего инфляции и повышению цен на необходимые медицинские и лекарственные материалы.

Проведённый в процессе исследования статистический анализ позволил сделать следующие выводы:

1. Суммарные осуществляемые за свой счёт расходы жителей нашей страны на здравоохранение, в том числе на платные медицинские услуги, на лекарственные препараты и медицинские изделия, превышают суммарные расходы системы ОМС на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями (рис. 1).

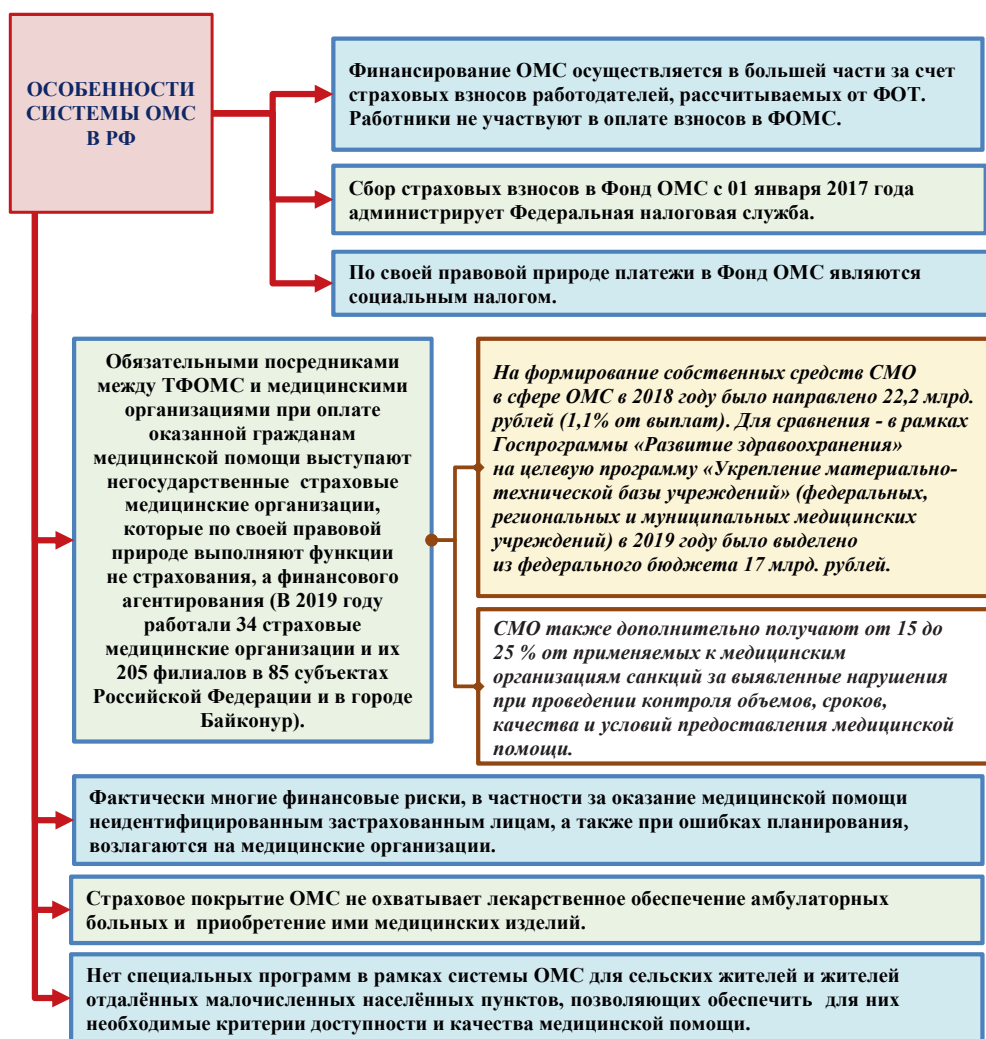


Рис. 1. Особенности системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации

Источник: составлено авторами

2. Средний объём затрат на платные медицинские услуги в расчёте на одного жителя нашей страны за период с 2005 по 2018 год увеличился более чем в шесть раз.

3. В общую тенденцию по снижению количества больничных коек попали детские больничные места и больничные койки для беременных женщин и рожениц.

4. Уменьшение количества амбулаторно-поликлинических организаций и станций скорой медицинской помощи привело к снижению числа пациентов, которым была оказана амбулаторная и скорая медицинская помощь.

Также в отчёте содержатся разработанные по итогам проведённого исследования предложения по внесению изменений в действующее российское законодательство по следующим направлениям:

1-е направление:

– исключение возможности получения страховыми медицинскими организациями части санкций, применяемых к медицинским организациям;

– ограничение количества плановых контрольных мероприятий, проводимых страховыми медицинскими организациями в отношении медицинских организаций.

2-е направление:

– устранение выявленных судебной практикой неточностей в действующем законодательстве, позволяющих перекладывать на медицинские организации риски, возникающие при ошибках планирования программ ОМС или при прогнозировании заболеваемости населения, а также при дефиците бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных фондов ОМС.

3-е направление:

– включение «инвестиционной составляющей» в структуру тарифа на оплату медицинской помощи в части возможности приобретения медицинскими организациями более дорогостоящего оборудования, чем предусмотрено в настоящее время;

– включение в структуру тарифа на оплату медицинской помощи расходов, связанных с применением телемедицинских технологий.

4-е направление:

– создание правовой базы для разработки и внедрения нового федерального проекта «Обеспечение доступности медицинской помощи жителям малочисленных сельских и отдалённых населённых пунктов».

5-е направление:

– создание правовой базы для разработки и внедрения нового федерального проекта «Развитие службы врачей общей практики (семейных врачей)».

Разработка предложений по совершенствованию механизма нормативного правового регулирования профилактической медицины в системе здравоохранения Российской Федерации

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

Цель исследования: комплексный анализ и разработка концептуальных подходов к совершенствованию законодательного регулирования профилактической медицины в системе здравоохранения Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. По итогам проведённого исследования была разработана концепция необходимых изменений нормативного правового регулирования в целях создания стимулов для совершенствования мероприятий профилактической направленности (далее – Концепция).

С целью последующего совершенствования российской нормативной базы в Концепции были предложены следующие направления изменений нормативного правового регулирования:

1. Введение в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» новой главы с целью формирования единой правовой платформы для законодательного закрепления основных целей и задач, принципов, видов, форм, направлений общественного здравоохранения, в частности его профилактической составляющей, а также основных правовых институтов общественного здравоохранения, в том числе разработанных с учётом опыта успешных зарубежных практик.

2. Создание правовой основы на уровне федерального законодательства для формирования и функционирования Федерального (национального) координационного совета по развитию профилактической медицины, укреплению здоровья и общественному здравоохранению при Президенте Российской Федерации (либо при Правительстве Российской Федерации), основными целями и задачами которого могут стать:

– разработка федеральной (национальной) стратегии в сфере профилактической медицины, укрепления здоровья и общественного здра-

воохранения с ежегодными докладами Президенту Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации о реализации данной стратегии;

– координация и обеспечение взаимодействия между министерствами и иными организациями при реализации мероприятий в рамках указанной выше стратегии, а также по иным вопросам профилактической медицины, укрепления здоровья и общественного здравоохранения;

– подготовка предложений по унификации и консолидации федеральных программ, федеральных планов и т. п., имеющих отношение к профилактике, укреплению здоровья и иным вопросам общественного здравоохранения.

3. Создание правовой основы на уровне федерального законодательства для разработки региональных карт здоровья жителей субъектов Российской Федерации и формирования на их основе федеральной карты здоровья жителей Российской Федерации.

Данные карты необходимы для выбора и реализации наиболее оптимальных и эффективных вариантов оказания медицинской (в том числе профилактической) помощи, учитывающих особенности регионов (уровень заболеваемости, экологическую и социальную обстановку, климатические особенности и т. п.).

4. Закрепление в федеральном законодательстве правовых механизмов, способствующих развитию просвещения населения по укреплению здоровья, формированию здорового образа жизни, нетерпимого отношения к факторам, негативно влияющим на здоровье, и по иным вопросам общественного здравоохранения.

5. Формирование правовой среды, способствующей интенсификации развития службы семейных врачей (врачей общей практики), в том числе в русле расширения профилактической составляющей в отечественном здравоохранении.

6. Формирование правовой среды, способствующей интенсификации развития телемедицинских технологий, в том числе учитывающей особенности профилактической медицины (включая снятие имеющихся правовых ограничений, препятствующих полномасштабному применению телемедицинских технологий в современной профилактике).

7. Регламентация на уровне федерального законодательства правовых аспектов, способствующих здоровому питанию как существенному фактору профилактики многих заболеваний.

8. Определение на уровне федерального законодательства понятия «скрининг», а также закрепление основных требований к разработке, реализации, контролю, оценке безопасности, оптимальности и эффективности скрининговых программ.

9. Правовая регламентация по вопросам усиления ответственности граждан за своё и общественное здоровье, а также создание правовой среды, способствующей формированию системы мотивации граждан (в первую очередь подрастающего поколения и лиц трудоспособного возраста) к ведению здорового образа жизни, переходу на здоровое питание, формированию нетерпимого отношения к факторам, негативно влияющим на здоровье.

10. Закрепление в законодательстве правового инструментария формирования стимулов граждан к участию в профилактических мероприятиях, а работодателей, руководителей образовательных и иных организаций – к осуществлению и поддержке данных мероприятий.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 24.04.2020)
«Об обязательном медицинском страховании
в Российской Федерации»**

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 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Закон № 326-ФЗ).

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

1. В результате анализа информации о практике применения федерального закона не выявлено: несоблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; искажения смысла положений иных нормативных актов, защищающих права человека, искажения смысла положений рассматриваемого закона при его применении, а также коррупциогенных факторов.

2. Приняты все предусмотренные федеральным законом нормативные правовые акты. Нарушение пределов компетенции при этом не установлено.

3. Не реализованы нормы рассматриваемого федерального закона, устанавливающие необходимость принятия федерального закона о государственных социальных фондах.

4. Отсутствует чёткое понимание по вопросу правовой природы обязательного медицинского страхования и применения гражданского законодательства, что приводит к трудностям правоприменения.

5. Законом № 326-ФЗ не урегулирован вопрос об оплате медицинской помощи, оказанной сверх объёмов, установленных территориальной программой ОМС. Результатом этого является недополучение средств медицинскими организациями.

6. Страховые медицинские организации формально подходят к оценке объёмов, сроков и качества оказываемой медицинской помощи при проведении контрольных мероприятий.

7. При определении объёмов предоставления медицинской помощи критерии качества оказываемой медицинской помощи, уровня технологической сложности оказываемой помощи и её эффективности некорректны.

Опрос врачей показал, что большинство экспертов (55 %) считают такие критерии несправедливыми. Только 17 % врачей считают такие критерии обоснованными.

8. Оплата медицинских услуг по программе ОМС не рассматривается частными медицинскими организациями как источник существенного увеличения их дохода и создаёт дополнительные трудности при прохождении контрольных мероприятий и предоставлении отчётности.

9. Выявлена неизменность максимальной стоимости приобретения основных средств (оборудование, производственный и хозяйственный инвентарь) за единицу в качестве расхода, включённого в структуру тарифа, в течение десяти лет применения закона. Сами врачи одной из главных проблем здравоохранения в системе ОМС указали недостаточную оснащённость медицинских организаций (65,2 % респондентов).

10. Установлена необходимость реализации соглашений о государственно-частном партнёрстве в большем объёме, чем в настоящее время.

Возможно осуществление следующих мероприятий в рамках парламентского контроля:

1. Обсуждение вопросов реализации процесса цифровизации системы обязательного медицинского страхования.

Предметом обсуждения могут стать результаты создания цифровой базы медицинских карт, вопросы введения медицинского полиса в электронном виде, возможность создания такого алгоритма, при котором поступающее обращение будет обрабатываться автоматически созданной программой на основании выборки загруженных ответов и смоделированных ситуаций (при участии Минцифры России).

Врачи признали единую медицинскую информационную систему достаточно эффективной (69 % респондентов), однако 31 % экспертов считают, что система нуждается в серьёзной доработке.

2. Обсуждение вопроса оптимизации диспансерного наблюдения трудоспособного населения в рамках системы ОМС.

3. Обсуждение следующих вопросов, требующих дальнейшего решения:

– законодательное регулирование правового статуса федерального и территориального фондов обязательного медицинского страхования как государственных социальных фондов,

– возможность выделения дополнительных межбюджетных трансфертов для осуществления выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление ряда заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения;

– совершенствование механизма обязательного медицинского страхования посредством внедрения частноправовых элементов: ответственности страховщика, возможности увеличения страховых сумм по соглашению со страхователем (выбора программы страхования) и других элементов, характерных для системы страхования;

– разработка дополнительных мер для внедрения альтернативных источников финансирования системы обязательного медицинского страхования;

– расширение перечня форм взаимодействия в рамках государственно-частного партнёрства в здравоохранении, как по вопросам медицинского, так и информационного характера;

– проведение опроса среди руководителей частных медицинских организаций о необходимости увеличения сроков договора на оказание медицинской помощи в рамках ОМС.

Необходимым является разработка и принятие федерального закона о государственных социальных фондах.

Выявлена необходимость включения в Закон № 326-ФЗ наряду с онкологическими заболеваниями указания и на те заболевания, рост которых вызывает наибольшее опасение.

В целях определения эффективности применяемых критериев оценки качества медицинской помощи установлена необходимость проведения Минздравом России мониторинга контрольной деятельности страховых медицинских организаций и выработки предложений по их совершенствованию.

Для повышения заинтересованности участия частного здравоохранения в системе ОМС предлагается изменение критериев вхождения частной медицинской организации в систему ОМС, выработка дополнительных стимулов для привлечения частного сектора в систему ОМС, в том числе посредством изменения структуры тарифа.

В целях оптимизации контрольной деятельности страховых медицинских организаций предлагается введение этапа проверки соответствующего контрольного мероприятия посредством доступа к медицинским информационным системам и самостоятельной выборки необходимых медицинских документов.

По данным проведённого социологического опроса врачи считают целесообразным переход на электронные проверки, проходящие дистанционно (50,7 % респондентов). Выездные проверки, по их мнению, должны осуществляться крайне редко, в экстренных случаях.

Для повышения доступности медицинской помощи и оптимизации взаимодействия субъектов и участников отношений в сфере обязательного медицинского страхования со стороны Министерства здравоохранения Российской Федерации необходимо проведение мониторинга по следующим вопросам:

- методика планирования распределения объёмов медицинской помощи в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования;

- соответствие предъявляемых страховыми медицинскими организациями требований при проведении проверок действующим нормативным правовым актам;

- совершенствование методов и средств ранней диагностики заболеваний, что направлено на создание превентивной медицины, позволяющей в том числе сократить государственные затраты на здравоохранение.

По результатам проведённого исследования выработаны следующие концептуальные предложения по совершенствованию Закона № 326-ФЗ:

1. Внести в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» указание на применение ГК РФ только к отношениям между страховой медицинской организацией с ТФОМС и медицинской организацией, если данные отношения не будут в достаточной мере урегулированы нормами специального законодательства.

2. Дополнить перечень прав федерального Фонда обязательного медицинского страхования самостоятельным правом на оценку деятельности страховых медицинских организаций. Результат оценки должен быть размещён на официальном сайте федерального Фонда обязательного медицинского страхования в сети Интернет.

3. Увеличить максимально допустимую стоимость основных средств (оборудования, производственного и хозяйственного инвентаря) до трехсот тысяч рублей за единицу.

4. Включить в критерии распределения объёмов предоставления медицинской помощи, установленные территориальной программой обязательного медицинского страхования, критерии оценки деятельности медицинских организаций.

5. Закрепить норму об оплате медицинской помощи, оказанной сверх объёмов, установленных территориальной программой обязательного медицинского страхования.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ (ред. от 13.07.2020)
«Об обращении лекарственных средств»**

Руководитель исследования: *С. А. Белов, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об обращении лекарственных средств» (далее – Закон № 61-ФЗ).

Ключевые результаты исследования. Проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения необходимо для подтверждения безопасности и эффективности лекарственного средства. При этом клинические исследования – это длительный и дорогостоящий процесс. Разработка и исследование одного активного химического ингредиента, составляющего основу лекарственного средства, оценивается в 600–700 млн долларов и может занимать от 10 до 15 лет.

Признание результатов клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения, проведённых за пределами территории Российской Федерации в соответствии с принципами надлежащей клинической практики, будет способствовать:

- своевременному обеспечению граждан необходимыми качественными, безопасными и эффективными лекарственными препаратами;
- снижению затрат фармацевтических компаний на проведение повторных клинических исследований, что повлечёт снижение цен на оригинальные лекарственные препараты;
- стимулированию развития отечественной фармацевтической промышленности;
- повышению привлекательности отечественного рынка для зарубежных высокотехнологичных компаний.

Наличие запрета в статье 55 Закона № 61-ФЗ на розничную торговлю аптечными организациями дистанционным способом лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецепту на лекарственный препарат:

– не достигает цели обеспечения физической доступности для населения рецептурных лекарственных препаратов посредством возможности их дистанционной покупки;

– подталкивает граждан к занятию самолечением путём покупки доступных безрецептурных лекарственных препаратов;

– в связи с наличием спроса населения на данную услугу способствует развитию «теневой» продажи рецептурных лекарственных препаратов для медицинского применения, которая не может обеспечить безопасность и эффективность использования лекарственных препаратов.

Согласно социологическим опросам, при амбулаторном лечении преобладающее большинство населения страны приобретает лекарства за собственные деньги. Рост цен на лекарственные препараты у опрошенных стоит на третьем месте после роста цен на продукты питания и роста тарифов ЖКХ.

Низкие доходы и ежегодный рост цен на лекарства создают серьёзную проблему в доступности медикаментов. В результате каждый пятый опрошенный вынужден отказываться от покупки нужных лекарств. В настоящее время население стало тратить на лекарства на 11 % меньше денег из семейного бюджета. Участвовавшие отказы от покупки лекарственных препаратов и, как следствие, от полноценного лечения не могут не сказаться на состоянии здоровья населения, продолжительности и качестве жизни, работоспособности и пр.

Недостатки в лекарственном обеспечении усугубляются недостаточным финансированием системы обязательного медицинского страхования и в целом Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Ограничения в объёмах и качестве бесплатной медицинской помощи по системе ОМС приводят к тому, что всё большее число граждан в случае болезни прибегает к самолечению (около 80 %).

Пациенты отмечают дороговизну современных лекарственных препаратов, от которых, в отличие от иных повседневных потребностей, отказаться невозможно.

Изменения в Постановлении Правительства Российской Федерации от 30.11.2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включённых в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ввели барьеры для доступа иностранных фармпроизводителей к госзакупкам, если аналогичные препараты производятся в Российской Федерации или странах – членах ЕАЭС. Данные правила, как показывает мониторинг, не отвечают потребностям лекарственного обеспечения в Российской Федерации,

необоснованно поддерживая российских производителей (производителей ЕАЭС), в ущерб охране здоровья граждан и экономике здравоохранения России, поскольку:

- чрезмерные преференции для таких производителей снижают конкуренцию на рынке, что ведёт к невозможности снижения цены и улучшения условий поставок;

- воспроизведённые лекарственные препараты таких производителей далеко не всегда соответствуют по эффективности оригинальным препаратам и тем требованиям, которые к ним предъявляют пациенты;

- возможность смягчения требований к аукционным ценам на лекарственные препараты приводит к тому, что цены на лекарственные препараты таких производителей приближаются к ценам на оригинальные препараты, которые проходят все циклы клинических исследований.

Необходимо изменить ценообразование предельных размеров розничных и оптовых надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на препараты из перечня ЖНВЛП, которые бы позволяли устанавливать экономически обоснованные цены на лекарственные препараты для медицинского применения. Установление по действующей на сегодняшний день начальной максимальной цене контракта с учётом референтной цены приводит к тому, что при закупках почти во всех государственных программах начальная максимальная цена контракта часто оказывается ниже экономически обоснованного уровня. В результате значительное число закупок не проводится из-за отсутствия предложений, что приводит к значительным задержкам в поставках лекарственных препаратов и не обеспечивает права граждан на охрану здоровья.

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

Разработка предложений по законодательному регулированию просветительской деятельности в России

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

Цель исследования: разработка модели законодательного закрепления понятий «просвещение» и «просветительская деятельность», разработка концепции по совершенствованию законодательства, предусматривающей введение в законодательное поле понятий «просвещение» и «просветительская деятельность» и фиксацию их правового режима.

Ключевые результаты исследования. В ходе проведённого исследования разработаны предложения по законодательному закреплению понятий «просвещение» и «просветительская деятельность», а также обоснована и предложена концепция по правовому регулированию просветительской деятельности в целом.

В ходе ЭАИ были выполнены следующие работы и получены следующие результаты.

Проведён сравнительный анализ современного просвещения и образования, выявлены и обоснованы общие черты и основные различия просветительской деятельности и образовательной, культурной, информационной и иных видов деятельности.

Проведён комплексный анализ доктринальных, нормативных и иных источников, по результатам которого были разработаны и обоснованы определения понятий «просвещение», «просветительская деятельность», «просветительская программа», «просветительское мероприятие» и др.

Была проанализирована возможная роль просвещения в современном мире и сделан вывод, что в настоящее время нужна новая парадигма просветительской деятельности, учитывающая современные реалии, новые ориентиры и потребности общества, передовые форматы распространения информации и знаний.



Рис. 1. Предложения по концептуальному определению просветительской деятельности

Источник: составлено авторами

По результатам исследования доктринальных, нормативных и иных источников было выделено концептуальное ядро просветительской деятельности, на основании которого были разработаны и предложены определения указанных выше понятий.

Были обоснованы цели, задачи, функции и основные принципы просвещения на современном этапе развития российского общества.

Проведён анализ существующего правового режима понятий «просвещение» и «просветительская деятельность» в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, в процессе которого конкретизированы основные направления просветительской деятельности, получившие отражение в законодательных актах, а также выявлены пробелы и различия в правовой регламентации.

Среди пробелов и иных имеющихся в действующем российском законодательстве препятствий для эффективного правового регулирования просветительской деятельности были выделены следующие:

- нет единого подхода к правовому регулированию сферы просвещения, что вызвано отсутствием федерального закона, посвящённого регулированию основ просветительской деятельности в целом;

- отсутствует единый понятийный аппарат;
- возможные субъекты просветительской деятельности обычно только указываются без конкретизации их правового статуса;
- роль органов государственной власти и муниципального самоуправления в процессах просвещения часто не конкретизирована, что снижает эффективность контроля (в том числе общественного) за выполнением ими данных функций;
- правовые механизмы, закрепляющие в российском законодательстве меры поддержки просветительской деятельности, носят разновекторный характер.

По итогам анализа федерального законодательства был сделан общий вывод, что отсутствие единых подходов к регулированию просветительской деятельности может приводить к неполному использованию её потенциала и возможностей в ходе реализации государственной политики в различных отраслях общественной жизни.

Разработаны и обоснованы предложения по правовым механизмам, закрепляющим в российском законодательстве меры поддержки просветительской деятельности.

Было предложено конкретизировать обязанности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по разработке и реализации программ просвещения по вопросам, отнесённым к их компетенции. Соответственно, были разработаны предложения по мерам контроля (в том числе общественного) за исполнением данных функций.

Разработаны и обоснованы предложения по разграничению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере просвещения.

Обоснована необходимость и разработаны концептуальные предложения по следующим положениям проекта федерального закона «О просветительской деятельности в Российской Федерации», отражающие результаты проведённых исследований:

- цели и предмет регулирования закона;
- определения основных понятий, используемых в законе (в том числе «просвещение», «просветительская деятельность», «просветительское мероприятие», «просветительская программа», «профессиональный организатор просветительской деятельности» и др.);
- основные принципы и основные задачи государственной политики в сфере просвещения;
- правовое регулирование отношений в сфере просвещения;
- право на просвещение;

- разграничение полномочий в сфере просвещения (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления);
- цели просветительской деятельности;
- принципы разработки и реализации просветительских программ и просветительских мероприятий;
- финансовое обеспечение просветительской деятельности;
- правовой статус профессионального организатора просветительской деятельности;
- подготовка профессиональных организаторов просветительской деятельности;
- государственные меры поддержки просветительской деятельности;
- государственные и муниципальные органы поддержки просветительской деятельности;
- межведомственная координация просветительской деятельности;
- обязательность просветительских аспектов в государственных программах развития, программах и планах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- о вступлении предлагаемого федерального закона в силу и приведении в соответствие с ним нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

**Анализ правоприменительной практики и выработка
научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию
правовой регламентации учебной нагрузки обучающихся
по программам общего образования**

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 понятий «нагрузка обучающихся» и «перегрузка» с точки зрения физической нагрузки, психологической и педагогической; подготовка предложений по формированию системы мер на разных уровнях управления образованием, направленных на ограничение нагрузки обучающихся, и выработка рекомендаций по совершенствованию системы управления учебной нагрузкой обучающихся. Разработка проекта мер, направленных на повышение ответственности граждан и должностных лиц за нарушение норм, регламентирующих нагрузку обучающихся.

Ключевые результаты исследования. Анализ законодательства Российской Федерации, регламентирующего формирование учебной нагрузки обучающихся по программам общего образования и выявление проблем правоприменительной практики в данной сфере, показал следующее.

Нормативное регулирование учебной нагрузки отличается дублированием норм в различных документах. Нормы, регулирующие учебную нагрузку, принимаются на уровне школы с учётом федеральных требований. Федеральные положения, касающиеся организации образовательного процесса с учётом нагрузок, распределены между санитарными нормами и документами Министерства просвещения Российской Федерации. Отдельные аспекты также описываются документами других федеральных органов. Многие из этих документов содержат прямые заимствования и усложняют их правоприменение, а предельные значения могут быть недостаточными для получения качественного образования.

Качественное исследование различных аспектов перегрузки обучающихся, проведённое методом полуструктурированных интервью, показало следующее.

Результаты интервью родителей показывают, что основные перегрузки приходится на учеников старшей и начальной школ. В старших классах заметно избирательное выполнение заданий в качестве одной из стратегий борьбы с перегрузками.

Большинство родителей не удовлетворены качеством питания и считают, что школьникам не хватает времени на еду. По их мнению, у детей есть время на внеучебные активности, а нехватку времени на них связывают с проблемами самоорганизации ребёнка. Степень вовлечённости родителя в регулировку режима дня и использования гаджетов напрямую связана с возрастом ребёнка и уменьшается по мере того, как ребёнок становится старше.

Опрос обучающихся показал, что усталость в конце дня присутствует часто, а в конце недели, триместра или учебного года присутствует всегда. Все опрошенные школьники принимали участие в дополнительных занятиях после школы и занимаются по выходным. Дети отмечают, что не успевают поесть в школе, в связи с чем в школу берётся только еда, которую можно быстро съесть.

Интервью педагогов показало, что наибольшие проблемы с обучаемостью они испытывают в 7–8 классах. Трудности в расписании, по мнению педагогов, связаны с тем, что уроки, которые требуют большей сосредоточенности ставят в конце дня, когда и учитель, и школьники уставшие. Педагогические работники также отметили постоянное присутствие гаджетов у детей и их негативное влияние на образовательный процесс. Жалобы на усталость педагоги связывают с ленью, поздним засыпанием. Самая большая нагрузка, по их мнению, лежит на обучающихся старших классов.

Проведено количественное исследование участников образовательных отношений на предмет выявления причин и последствий проблемы перегрузки обучающихся и выработки мер по её ограничению.

Усталость детей школьного возраста на данный момент является естественным явлением, присущим до 85 % детей, обучающихся в школе. Уровень усталости повышается как в течение года, так и с возрастом. Родители и педагоги постоянно слышат от учеников жалобы на усталость, при этом до трети родителей никак не реагируют на данные жалобы. Не менее трети школьников жалуется на усталость не менее раза в месяц. Усталость развивается у детей школьного возраста благодаря большому количеству разнонаправленных причин, связанных с образовательной деятельностью.

Проблемы с нагрузкой школьников связаны с рядом факторов – как с возрастными особенностями детей, так и с высоким уровнем нагрузки по отдельным предметам в средней и старшей школе. По мнению педагогов, учебный день в 6–8 уроков не способствует усвоению материала.

Ученики также сталкиваются с недостатком активного отдыха в школе и высокими физическими нагрузками (ношение портфеля).

По результатам проведённого экспертно-аналитического исследования были сформулированы следующие предложения по формированию системы мер на разных уровнях управления образованием, направленных на ограничение нагрузки обучающихся, уменьшение объёма обязательных знаний за счёт рационализации и сокращения программ, учебников за счёт улучшения качества руководства и координации внутри учебного процесса:

- изменение требований к составлению расписания учебных занятий: седьмым уроком предлагается проводить предметы, не требующие высокой концентрации внимания обучающихся, не предполагающие выполнение больших объёмов письменных заданий, контрольных работ, а также домашних заданий по этим предметам;

- разработка программных решений для составления расписаний с учётом степени сложности предметов, определяемых образовательной организацией самостоятельно;

- рассмотрение возможности зачёта образовательных результатов обучающихся, полученных в других образовательных организациях: организациях дополнительного образования детей (кружках, спортивных секциях и т. д.), а также организациях, реализующих дополнительные предпрофессиональные программы (художественные, музыкальные и спортивные школы), с учётом возможности зачёта образовательных результатов, полученных в организациях неформального сектора (организациях, не имеющих лицензии на осуществление образовательной деятельности, в том числе просветительских организациях);

- рассмотрение возможности зачёта занятий в спортивных секциях и спортивных школах в рамках предметной области «Физическая культура и спорт»;

- формирование правовых основ для учёта занятий с репетиторами в качестве образовательных результатов по отдельным предметам или их частям (темам);

- разработка реальных механизмов сочетания форм обучения и форм получения образования, гарантированных обучающимся в статье 17 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Так, часть образовательной программы может быть реализована в образовательной организации, другая часть, например, – в семейной форме получения общего образования;

- расширение перечня оснований перехода обучающихся на индивидуальный учебный план, не ограничиваясь лишь моделью ускоренного обучения, домашнего обучения или целями ликвидации академической задолженности;

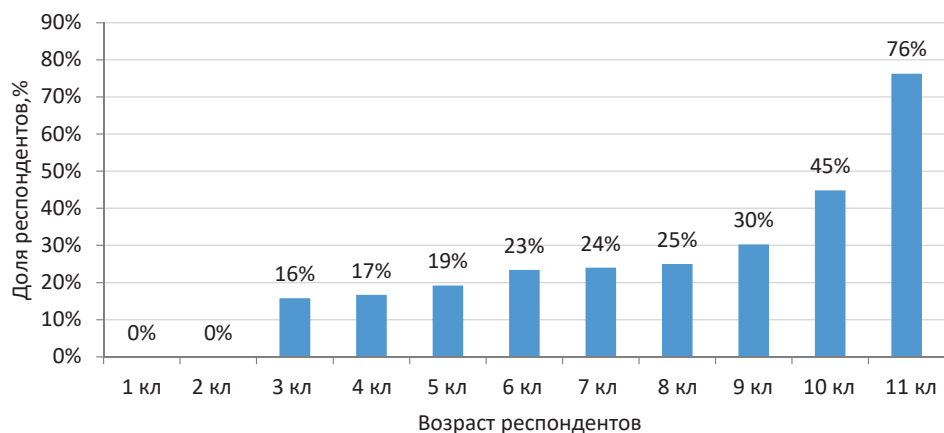


Рис. 1. Результаты анализа посещений репетиторов (по возрастам)

Источник: составлено авторами

- проведение эксперимента по разработке и внедрению примерной основной образовательной программы, предусматривающей радикальное сокращение (возможно, отказ) от обязательных домашних заданий. Возможна апробация таких образовательных программ в отдельных образовательных организациях. В рамках эксперимента предлагается запустить разработку учебников, не предусматривающих больших объёмов домашних заданий;

- предоставление возможности обучающимся увеличивать срок реализации образовательной программы за счёт включения в индивидуальный учебный план дополнительного учебного года. Предлагается запустить пилотную апробацию данной модели на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации;

- в целях уменьшения объёма обязательных занятий предлагается предоставить возможность объединить в образовательной программе предметы «Родной язык» и «Русский язык» для обучающихся, которые в качестве родного языка указали русский язык;

- установка более длительных перерывов между занятиями для полноценного приёма пищи и физической активности;

- разработка и реализация образовательных программ для обучающихся, родителей и педагогических работников по основам культуры здоровьесберегающего поведения, подготовка методических рекомендаций и учебных материалов. В частности, необходимо отразить вопросы использования гаджетов, времени отхода ко сну, проветривания помещений, питания и др.;

- проведение исследования школьного климата для выявления степени нагрузки и перегрузки обучающихся, факторов, влияющих на нагрузку в рамках отдельной образовательной организации. Результаты

таких исследований должны использоваться в текущей деятельности и программах развития образовательных организаций, а также при координации внутри учебного процесса;

– разработка рекомендаций педагогическим работникам по работе с обучающимися, испытывающими сложности с реализацией образовательной программы по причине перегрузки, усталости, дефицита внимания.

Анализ зарубежного опыта и разработка законодательных инструментов создания в Российской Федерации благоприятной среды для работы российских и иностранных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях

Руководитель исследования: *М. В. Шатохин, д-р экон. наук, профессор, и. о. проректора по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: провести анализ зарубежного опыта и разработать законодательные инструменты создания в Российской Федерации благоприятной комплексной среды для работы российских и зарубежных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях.

Ключевые результаты исследования. В результате проведённого исследования разработаны следующие рекомендации и законодательные инструменты.

1. Внедрение эффективных стратегий на основе опыта реализации миграционной политики таких стран, как США, Великобритания и Китай, в Российской Федерации должно осуществляться на базе разработки законодательных проектов в области:

- формирования системы привлечения международных мигрантов на постоянное место жительства в Россию;
- стимулирования интереса международных мигрантов к переселению на территорию Дальнего Востока;
- трансформации малочисленных поселений в поселения мобильно-сетевого характера с учётом новой градостроительной политики и качественного изменения миграционных потоков;
- проектно-целевого развития территорий в условиях научно-технической и социально-экологической революций.

2. Внедрение набора форм, методов и инструментов бюджетного финансирования НИОКР, используемых в странах ОЭСР:

- формирование организационных форм, способствующих координации и развитию сотрудничества вузов, научных организаций, малых фирм, предприятий частного бизнеса (например, консорциумы, деятельность которых направлена на интеграцию научной, образователь-

ной и бизнес-деятельности, что позволит минимизировать издержки трансфера знаний);

- введение элементов конкурсности для эффективного бюджетного финансирования: стимулирующие надбавки к заработной плате; средства, направляемые на финансирование долгосрочных проектов, выполняемых научными коллективами институтов.

- проведение оценки перспективности научных тематик перед финансированием крупных прикладных проектов. Такая оценка должна включать предварительные патентные и маркетинговые исследования, определение потенциальных рынков сбыта, контакты с компаниями, являющимися потребителями результатов НИОКР;

- создание специальных инновационных фондов, не являющихся прямым следствием аккумулирования бюджетных средств, в основе которых заложено государственно-частное партнёрство, осуществляющих деятельность совместно с корпоративным сектором в сфере прорывных технологий. При этом должны быть задействованы региональные механизмы развития отечественных инноваций.

3. Финансирование наукоёмких производств в России с учётом зарубежного опыта.

Применение прямых и косвенных методов для финансирования наукоёмких производств в России должно быть основано на концепции, в основе которой заложены изменения форматов управления научно-технологическим и инновационным развитием (рис. 1).

Создание в Российской Федерации системы взаимодействующих между собой объектов и территорий с высоким научным потенциалом для формирования благоприятной комплексной среды при работе российских и иностранных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях, должно основываться на совершенствовании государственной инновационной политики в сфере поддержки наукоградов:

- преобразование организационно-экономического механизма функционирования наукоградов так, чтобы он эффективно работал в условиях многоукладной экономики;

- привлечение отечественных и иностранных инвестиций на территорию наукоградов в инновационные научно-технические и социальные проекты;

- интенсификация научно-технической инновационной деятельности на базе предприятий наукоградов с негосударственной формой собственности, как действующих, так и создаваемых вновь;

- обеспечение социальных условий для привлечения талантливой молодёжи и ведущих специалистов на основе контрактной системы;

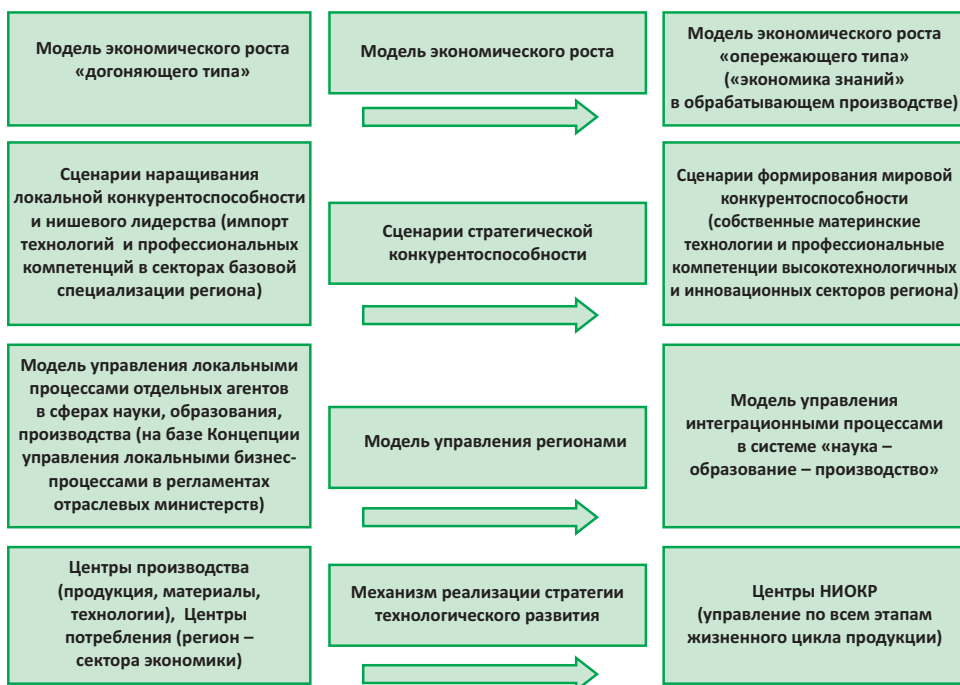


Рис. 1. Изменение форматов управления научно-технологическим и инновационным развитием на основе концепции по финансированию наукоемких производств

Источник: составлено авторами

- интенсификация потребления технологий, разработанных в наукоградах, промышленными и сельскохозяйственными производствами, расположенными за границами их территорий;
- ускорение выхода наукоёмкой продукции на мировой рынок.

Разработана методика формирования объектов и территориальных единиц различного масштаба, решающих проблемы работы российских и иностранных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях, на базе организации территорий с высоким научным потенциалом (качественно новый подход к решению рассматриваемых вопросов), трансформирующихся в территории опережающего развития на основе четырёх структурных составляющих.

Меры по поддержке малого наукоёмкого бизнеса:

- задействование таких источников финансирования, как зарубежные венчурные фонды; средства фондов ЕАЭС и других международных интеграционных объединений; средства международных финансовых организаций (Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка); иностранные инвестиции (в том числе используя возможности международных фондовых рынков ЕС и Китая);

– поддержка спроса на научную продукцию малого наукоёмкого бизнеса со стороны государства в первую очередь – посредством госзаказов;

– создание механизма целевого (с точки зрения развития НИОКР) налогообложения, как малого наукоёмкого бизнеса, так и финансово-кредитных организаций, их финансирующих. Возможны следующие варианты налоговых льгот в инновационной сфере, например, установка дифференцированных ставок налога на прибыль; уменьшение налогооблагаемой базы по прибыли (например, путём вычета из неё средств, направляемых на НИОКР, в пределах предусмотренных нормативов); использование метода ускоренной амортизации;

– предоставление государственных гарантий малому наукоёмкому бизнесу, работающему в приоритетных научных направлениях, в том числе в области прорывных инновационных исследований;

– финансирование деятельности малого наукоёмкого бизнеса посредством краудфандинга. Краудфандинг является новой формой финансовых услуг, основанных на технологиях, он способен помочь инвесторам лучше соответствовать бизнес-проектам, нуждающимся в финансировании, осуществлять поддержку новых проектов (стартапов), привлекая сравнительно незначительные по объёму денежные средства, но от большего числа инвесторов;

– внедрение в практику малого наукоёмкого бизнеса такого инструмента, как инновационный ваучер, который является одной из моделей формирования эффективной системы коммуникации в области науки, технологий и инноваций, обеспечивающей повышение восприимчивости экономики и общества к инновациям, создание условий для развития наукоёмкого бизнеса. Он будет способствовать увеличению затрат на исследования и разработки, а также повышению уровня активности коммерциализации результатов инновационной деятельности и внедрению их в хозяйственный оборот.

Меры по изменениям социального обеспечения кадровой политики:

– увеличение удельного объёма финансирования науки (особенно фундаментальной) в отношении к ВВП (в том числе за счёт перераспределения бюджетных средств), что позволит реально и значительно повысить заработную плату всем категориям научных работников;

– введение низкой процентной ставки по целевой ипотеке (не более 3 %) для молодых учёных;

– отмена системы НДС/Л, транспортных и имущественных налогов для учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях;

– разработка социально-значимых инициатив для корпоративного сектора в области привлечения российских и зарубежных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях.

Внедрение предложенных в исследовании рекомендаций и законодательных инструментов будет способствовать созданию в Российской Федерации благоприятной среды для работы российских и иностранных учёных, специализирующихся на прорывных инновационных исследованиях.

ЭКОНОМИКА, ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ

Совершенствование законодательного регулирования защиты прав на интеллектуальную собственность в интересах импортозамещения и инновационного развития экономики

Руководитель исследования: Л. А. Новоселова, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой интеллектуальных прав ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Цель: выявление ключевых направлений и путей совершенствования российского законодательства в области интеллектуальной собственности в интересах импортозамещения и инновационного развития экономики Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Анализ положений международных договоров в сфере охраны интеллектуальной собственности свидетельствует о допустимости нормативной правовой регламентации на национальном уровне протекционистских мер в трансграничных отношениях в контексте стимулирования внутригосударственной инновационной и производственной деятельности при сохранении принципов национального режима и территориальной охраны интеллектуальных прав.

Изучение зарубежного законодательства на примере пяти стран (США, Китай, Корея, Индия, Португалия) показало, что законодательство в сфере интеллектуальной собственности целесообразно развивать в комплексе с мерами поддержки инновационного развития, а также с модернизацией законодательства об инновационной деятельности.

Опыт данных стран в сфере законодательства о борьбе с контрафактом, о принудительном лицензировании, создании стимулов к инновационной деятельности, организации государственного управления инновационной деятельностью, модернизации системы защиты, в том числе судебной, интеллектуальной собственности может быть использован для совершенствования российского законодательства.

Современное состояние правового регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности с учётом стратегически определён-

ных и тесно связанных между собой целей импортозамещения и развития инновационной экономики характеризуется отсутствием единого документа, определяющего концептуальные подходы развития законодательства в данной сфере. Отдельные направления совершенствования правового регулирования намечены в различных документах (стратегиях, «дорожных картах» и пр.), однако целостной системы мер не представляют.

Кроме того, уже определённые в документах стратегического планирования задачи по совершенствованию отношений в сфере интеллектуальной собственности не решены. До настоящего времени не урегулированы вопросы совместного правообладания, охраны новых результатов, созданных системами искусственного интеллекта, не урегулированы вопросы использования новых технологий распределённых реестров (в т. ч. блокчейн) для учёта и охраны интеллектуальных прав. Длительное время не решается вопрос о внесении изменений в положения ГК РФ, определяющие размер и основания ответственности за нарушение интеллектуальных прав, в частности в форме компенсации.

Действующие налоговые льготы в данной области не дифференцированы в зависимости от объекта финансирования: не учитываются особенности проведения фундаментальных и прикладных исследований и разработок. Более разноплановый подход к стимулированию научно-исследовательских работ представляется более результативным. Одним из приоритетных направлений налогового реформирования может стать целевое использование методов налогового стимулирования, направленное на технологическое обновление производства, развитие научной и инновационной деятельности.

В условиях развития новых технологий появляется необходимость совершенствования системы законодательного регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности:

- адекватного регулирования требуют отношения, складывающиеся при перемещении оборота интеллектуальных прав в цифровую среду с учётом появления новых технологий учёта прав (в том числе блокчейна) и совершения сделок, совершаемых в автоматическом режиме (смарт-контрактов);

- появились новые объекты интеллектуальной собственности (например, штаммы микроорганизмов, архитектура микропроцессоров), однако соответствующие формы их защиты чётко не определены, в том числе не разрешён вопрос о возможности предоставления правовой охраны результатам деятельности систем искусственного интеллекта и роботов, пределы и возможности патентования результатов геномных исследований;

– появление возможности получения творческих результатов не только узким кругом профессионалов, но и практически любым субъектом ставят проблему дифференциации режимов правовой охраны произведений;

– возможность создания объектов результатов интеллектуальной деятельности посредством объединения усилий авторов с использованием цифровых платформ определяет необходимость урегулирования отношений между указанными лицами, а также между ними и лицами, организовавшими получение результата. Требуется совершенствование режим служебных результатов интеллектуальной деятельности;

– нуждается в определении круг объектов патентных прав, в отношении которых для целей обеспечения законных интересов третьих лиц могут быть установлены ограниченные сроки патентной охраны;

– остро стоит проблема корректировки положений ГК РФ об ответственности за нарушение интеллектуальных прав, в частности в форме компенсации. В существующем виде данные положения в силу отсутствия гибкости, формализма и строгости воспринимаются широкими кругами пользователей как несправедливые и направленные исключительно на несправедливое обогащение крупных правообладателей, тем более указанные меры в отношении предпринимателей применяются при отсутствии вины.

Перспективными направлениями совершенствования регулирования являются меры по усилению координации между различными государственными органами, в сферу деятельности которых включены вопросы развития интеллектуальной собственности, а также меры по усилению судебной защиты интеллектуальных прав.

По итогам исследования вносятся предложения о внесении изменений в действующее гражданское законодательство, законодательство об исполнительном производстве, законодательство об обращении лекарственных средств.

**Разработка рекомендаций по выявлению экспортных конкурентных преимуществ российской экономики.
Совершенствование нормативного правового регулирования мер государственной поддержки по соответствующим направлениям производства**

Руководитель исследования: *А. В. Данильцев, д-р экон. наук, профессор, директор Института торговой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: разработка мер совершенствования правового регулирования и государственной поддержки наиболее конкурентных отраслей.

Ключевые результаты исследования. Российские экспортёры пока недостаточно представлены на мировом рынке несырьевой продукции, а российский экспорт в значительной мере основан на сырьевой продукции невысокой степени обработки.

Несырьевой экспорт играет существенную роль в российском экспорте. В период с 2001 по 2018 год на него приходилось от 52 до 80 % всего экспорта. При этом доля России в мировом экспорте несырьевой продукции снижается в периоды замедления роста мировой экономики и возрастает в периоды более активного экономического роста. Это свидетельствует о том, что российская несырьевая продукция обладает невысоким уровнем конкурентоспособности и в периоды неблагоприятной конъюнктуры и сжатия мирового спроса вытесняется с рынка быстрее, чем товары конкурентов.

Товарная структура российского экспорта несырьевой продукции является довольно стабильной. В ней очень высока доля коксохимической и нефтеперерабатывающей продукции. Заметную роль играют также транспортные средства, электронные и оптические приборы. При этом роль коксохимической и нефтеперерабатывающей промышленности существенно повысилась.

Если рассматривать страны по объёмам совокупного экспорта конкурирующей несырьевой продукции, то наибольшие объёмы такого экспорта в последние три года приходятся на США, Индию, Корею, Китай, Нидерланды, Малайзию, Бельгию, ОАЭ, Японию, Турцию, Грецию,

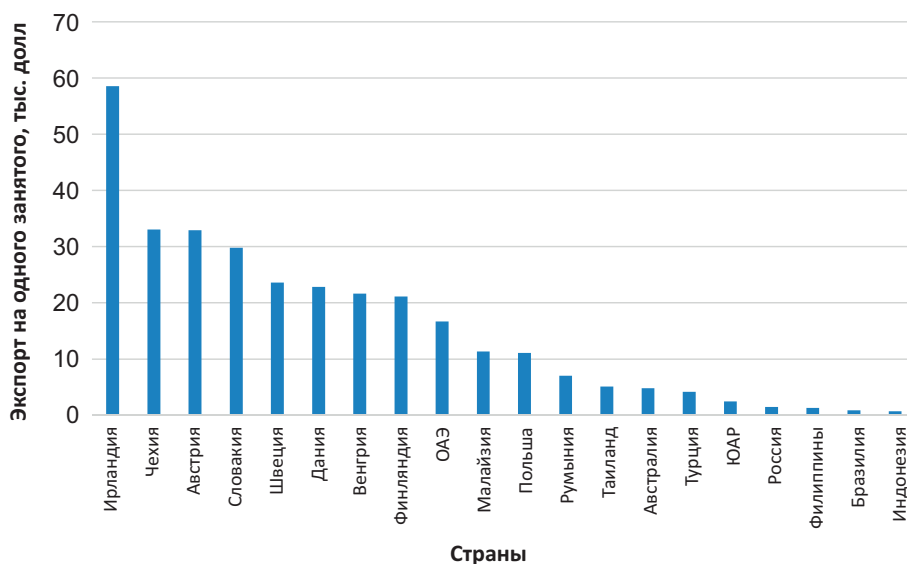


Рис. 1. Размер экспорта несырьевой промышленной продукции на одного занятого для стран со сходным с Российской Федерацией объёмом несырьевого экспорта, данные 2017–2019 гг.

Источник: составлено авторами

Норвегию, Канаду (более 90 % экспорта конкурирующей продукции). Наиболее динамично конкурирующий экспорт развивается в странах, которые начали активно развивать экспортную деятельность в промышленности сравнительно недавно, – Бангладеш, Филиппины, Вьетнам.

Анализ показывает, что с учётом параметров отдельных секторов наиболее благоприятными внутренними условиями для расширения экспорта обладают предприятия таких секторов, как транспортное машиностроение, автомобильная промышленность, электронная промышленность, производство металлоизделий, на среднем уровне они в производстве текстиля, мебели, электрооборудования, бумаги, нефтехимической продукции, химии, металлургии. Внешняя конкурентоспособность на высоком уровне только в нефтеперерабатывающей и коксохимической промышленности, химической промышленности, металлургии. На среднем уровне она в лесоперерабатывающей промышленности, производстве продуктов из минерального сырья, производстве транспортных средств за исключением автомобилей. Для остальных секторов этот показатель можно признать невысоким.

Анализ расширения товарной и страновой диверсификации был осуществлён с использованием подхода, известного как декомпозиция экспорта. Товарная диверсификация экспорта играет основную роль как в увеличении объёмов экспорта, так и в повышении уровня его диверсификации. В целом на этот фактор приходится около 80 % прироста

экспорта в 2001–2018 годах. Около 60 % потенциала товарной диверсификации может быть связано с 4 товарными группами (продукция машиностроения, автомобильная техника, алюминий и изделия из него, каучук и резина).

В рамках анализа мер поддержки экспортоориентированных отраслей были рассмотрены меры поддержки как на федеральном уровне, так и на региональном уровне. Всего для целей исследования были проанализированы 183 нормативных правовых акта, регламентирующих поддержку экспортоориентированных отраслей на федеральном уровне и порядка 900 нормативных правовых актов регионального уровня. В целом была проанализирована государственная поддержка в отношении 17 отраслей экономики. К основным формам поддержки относятся: грантовая поддержка, инвестиции в уставной капитал компании, информационная поддержка деятельности предприятий, предоставление льготных условий кредитования, предоставление налоговых и иных льгот, а также субсидирование деятельности компаний.

Подготовлены обобщённые матрицы с описанием благоприятных и неблагоприятных факторов развития несырьевого экспорта Российской Федерации по отдельным видам деятельности (продуктовым направлениям).

Разработан классификатор возможных мер поддержки развития экспорта с учётом мирового опыта, в частности практики международных экономических организаций (ВТО, ЮНКТАД) и российской практики.

Разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации в части совершенствования нормативной правовой базы поддержки российского экспорта и проведена оценка рисков применения ответных мер торговыми партнёрами Российской Федерации в случае введения различных мер поддержки несырьевого экспорта в рамках совершенствования законодательной базы поддержки экспортоориентированных отраслей. Разработаны предложения по апробации мер по совершенствованию законодательства в сфере поддержки российских экспортоориентированных предприятий (в формате «регулятивной песочницы»).

Разработаны «дорожная карта» по совершенствованию законодательства в сфере поддержки российских экспортоориентированных предприятий и планы мероприятий по совершенствованию законодательства в сфере поддержки российских экспортоориентированных предприятий по основным пунктам разработанной «дорожной карты».

Анализ регуляторных механизмов развития благоприятного инвестиционного климата в регионах Российской Федерации.

Рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования

Руководитель исследования: *О. Ю. Скворцов, д-р юрид. наук, профессор кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета.*

Цель исследования: проведение комплексного аналитического исследования состояния инвестиционного климата в Российской Федерации и регуляторных механизмов, направленных на его улучшение. Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования.

Ключевые результаты исследования. Современная система российского законодательства, регулирующая инвестиционную деятельность, представляет собой многоуровневый правовой комплекс, который состоит из нормативных правовых актов различной юридической силы и правовой природы, преследующих многообразные цели регулирования. Несмотря на наличие значительного нормативного массива, в российском праве не сложилось единой концепции инвестиционного законодательства. Как следствие, в нём отсутствуют универсальные легальные дефиниции таких понятий, как «инвестиции», «инвестиционная деятельность», «инвестор», «участник/субъект инвестиционной деятельности», «инвестиционный договор», «реципиент инвестиций», являющиеся базовыми категориями для всех сфер инвестиционной активности. Этим же объясняется отсутствие его кодификации.

Представляется целесообразным объединить нормативные правовые акты, регламентирующие взаимодействие государства и бизнеса. Такое объединение возможно в форме кодекса, который будет построен по пандектной системе.

В общей части сформулировать общие принципы взаимодействия частного и публичного сектора, создающие единый понятийный аппарат, требования к потенциальным инвесторам, объектам таких соглашений, порядок предоставления гарантий и компенсаций, в особенности – описать правовые формы взаимодействия публично-правового образования и бизнеса. В особенную часть также возможно включение

положений, касающихся правового режима территорий с льготным ведением хозяйственной деятельности (особых экономических зон, зон территориального развития, территорий опережающего социально-экономического развития и т. д.).

Таблица 1.

Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации от АСИ 2017–2020 гг.

Регион	Место				Динамика в 2017–2020 годах
	2020	2019	2018	2017	
1. Москва	1	1	2	3	2
2. Республика Татарстан	2	2	3	1	-1
3. Тульская область	3	6	5	4	1
4. Санкт-Петербург	4	5	4	17	13
5. Московская область	5	7	9	9	4
6. Краснодарский край	6	13	6	7	1
7. Белгородская область	7	8	11	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
8. Калужская область	8	4	13	5	-3
9. Республика Башкортостан	9	16	-	20	11
10. Ярославская область	10	18	17	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
11. Новгородская область	11	14	-	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
12. Тюменская область	12	3	1	6	-6
13. Ленинградская область	13	9	12	20	7
14. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	14	17	14	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
15. Воронежская область	15	15	7	8	-7
16. Смоленская область	16	20	-	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
17. Ульяновская область	17	10	10	10	-7
18. Нижегородская область	18	-	-	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
19. Новосибирская область	19	19	19	-	Отсутствуют данные за 2017 г.
20. Республика Саха (Якутия)	20	- (22)	-	-	Отсутствуют данные за 2017 г.

В настоящее время СЗПК (соглашение, договор, заключаемый между инвестором и государством об условиях реализации отдельного инвестиционного проекта) предназначен главным образом для поддержки крупных инвестиционных проектов на федеральном и региональном уровнях. Для более широкого применения указанного инвестиционного инструмента возможно снижение размеров капиталовложений, что делает его более доступным для бизнеса.

Необходимо привести понятия «капиталовложения» и «капитальные вложения», используемые Федеральным законом от 01.04.2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее – Закон о защите и поощрении капиталовложений), к единому содержанию или изменить используемую в тексте закона терминологию.

Возможно расширение мер государственной поддержки, указанных в Законе о защите и поощрении капиталовложений. В частности, закрепить комбинированный подход (налоговый вычет и субсидии), выбор конкретной формы государственной поддержки предоставить инвестору.

Указать в Федеральном законе от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» на исчерпывающий характер перечня видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства с императивным запретом расширительного толкования.

Следует изменить систему регулирования третейского разбирательства с целью сделать её доступной и привлекательной для участников оборота. В частности, отказаться от патерналистской модели регулирования арбитража. Для этих целей необходимо внести изменения в Федеральный закон от 29.12.2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации».

Требуется изменить положения Закона о защите и поощрении капиталовложений, касающиеся рассмотрения споров (статья 13). В частности, отказаться от императивной нормы, предусматривающей, что арбитражное соглашение должно быть заключено в виде арбитражной оговорки в соглашении о защите и поощрении капиталовложений. Предоставить сторонам право заключать арбитражное соглашение, текстуально независимое от соглашения о защите и поощрении капиталовложений, в том числе предусмотреть возможность заключения арбитражного соглашения и после заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

В исследовании также предложено внести изменения в положения Закона о защите и поощрении капиталовложений об альтернативном

условии разрешения споров, согласно которому сторона (стороны), инициировавшая (инициировавшие) спор, по своему усмотрению вправе передать спор на рассмотрение в суд. В законе должно быть предусмотрено, что стороны вправе заключить арбитражное соглашение без указания на возможность прибегнуть к разрешению спора в компетентном государственном суде.

В Федеральном законе 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» предусмотреть возможность рассмотрения споров из соглашений ГЧП третейским судом.

Предложения по законодательным изменениям были объединены в две основные группы: изменения в регулирование поощрения капиталовложений; предложения по защите прав инвесторов.

По группе предложений, касающихся регулирования поощрения капиталовложений, были предложены следующие законодательные изменения:

- общие рекомендации экономического характера по улучшению регулирования стимулирования капиталовложений на федеральном уровне;
- общие рекомендации экономического характера по улучшению стимулирования капиталовложений на региональном уровне;
- идея систематизации и кодификации федерального инвестиционного законодательства;
- изменения в законодательство, регулирующие иностранные инвестиции;
- изменения в законодательство в области инвестирования в цифровой экономике.

**Анализ зарубежных практик функционирования
страхового рынка и выработка рекомендаций
по совершенствованию законодательного регулирования
организации страхового надзора в России**

Руководитель исследования: *А. А. Цыганов, д-р экон. наук, профессор, руководитель департамента страхования и экономики социальной сферы ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет).*

Цель: подготовить комплекс предложений по совершенствованию законодательного регулирования организации страхового надзора в России, в том числе с учётом анализа зарубежных практик функционирования страхового рынка и организации страхового надзора.

Ключевые результаты исследования. В рамках работы был проведён анализ общих принципов и методов организации страхового надзора, а также анализ действующего российского законодательства в исследуемой области в сопоставлении с зарубежными практиками функционирования страхового рынка и организации страхового надзора в 25 странах мира.

В рамках проведённого анализа были рассмотрены материалы международной ассоциации страховых надзоров в части подходов по формированию лучших практик организации страхового надзора и зарубежные практики организации страхового рынка, в том числе выявлены имеющиеся дефекты функционирования.

В процессе выполнения экспертно-аналитического исследования был проведён анализ открытых источников, содержащих экспертные заключения по исследуемой области (25 зарубежных юрисдикций с историческим охватом 2009–2020 гг.). Рассмотрены тренды в развитии защиты прав потребителей страховых услуг на уровне Европейского Союза.

С точки зрения законодателя, развитие страхового рынка могут обеспечить законодательные инициативы по следующим направлениям:

1. Расширение ёмкости страхового рынка, т. е. принятие нормативных актов, которые создают новые рынки (например, обязательные или вменённые виды страхования);
2. Снижение барьеров или препятствий, ограничивающих функционирование или расширение страхового рынка;

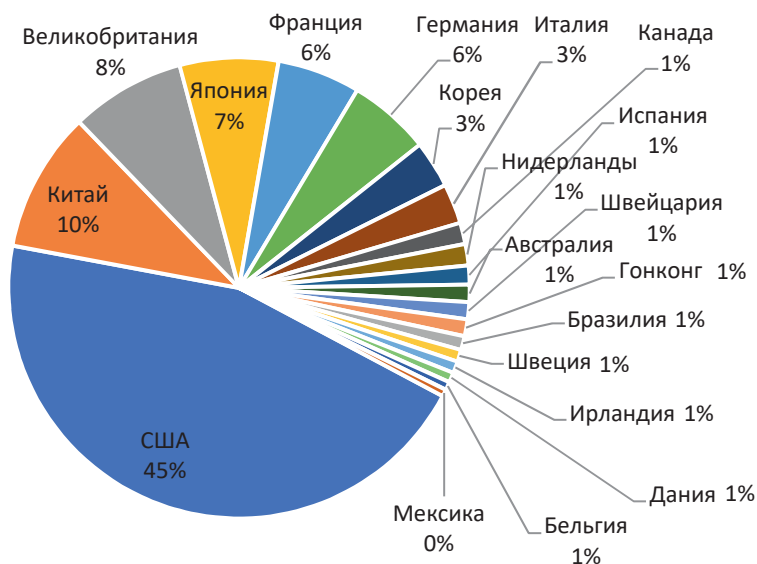


Рис. 1. Структурное соотношение рынков страхования среди крупнейших¹ стран мира по размеру национальных страховых рынков (GWP²) в долларах США³

3. Повышение уровня доверия участников рынка, снимающих препятствия (предубеждения) к расширению страхового рынка с точки зрения ментальности потребителей.

Следует отметить, что за последние 5 лет отечественное законодательство в области страхования и сама практика страхового надзора претерпели ряд значительных изменений, что положительно отразилось на ёмкости рынка страхования – при сокращении числа участников рынка с 420 страховых организаций на начало 2014 года до 165 организаций на 30.09.2020 страховые премии возросли в 1,64 раза⁴, что свидетельствует о комплексном изменении отношения к страхованию (включая рост доверия к страхованию и общее расширение ёмкости рынка).

Предложения по регулированию наиболее важных вопросов, которые требуют дальнейшего развития с точки зрения законодательства:

1. Вопросы повышения доступности страховых продуктов. К числу высокоприоритетных законодательных изменений должно относиться

¹ Страховые премии в Российской Федерации в 2018 году составили \$ 24,5 млн, что выводит Россию ниже 20-го места в мире.

² GWP – Gross Written Premium – валовые (брутто) страховые премии на национальном рынке.

³ Источник: расчёты авторов на основе данных ОЭСР, Swiss Re. [электронный ресурс] – URL: <https://data.oecd.org/insurance/gross-insurance-premiums.htm> (дата обращения 24.12.2020).

⁴ Сопоставляется полный 2014 год со страховыми премиями 904,86 млрд и полный 2019 год со страховыми премиями 1481,18 млрд руб.

расширение возможностей использования единой биометрической системы для продажи страховых продуктов.

2. Повышение уровня защищённости потребителей финансовых услуг в случае ухода с рынка страховщика. В этом направлении целесообразно предложить:

- проработать вопрос перевода учёта (хранения) активов страховщика в специализированный депозитарий, по аналогии с тем, как это реализовано для негосударственных пенсионных фондов;

- продолжить развитие системы компенсационных фондов, активы которых должны быть предназначены для покрытия обязательств перед гражданами;

- наделить Банк России дополнительными полномочиями, позволяющими повышать требования к капиталу страховщика в случае возникновения сомнений в его платёжеспособности или достоверности регистров учёта.

3. В сфере защиты прав потребителей страховых услуг целесообразно предложить следующий набор законодательных инициатив:

- принятие «Политики ответственного отношения к клиентам», требования к содержанию которой допустимо устанавливать нормативным актом Банка России;

- в целях предотвращения недобросовестной конкуренции раскрытие специализированной статистики (статистика жалоб, статистика отказов в страховой выплате, убыточность в разрезе страховых продуктов и т. п.) должно быть обязательным для всех участников рынка;

- наиболее действенным и рыночным способом борьбы с чрезмерными комиссиями банковского посредника явилось бы законодательное закрепление обязанности кредитных организаций стандартизировать страховые продукты и одновременное предоставление физическому лицу возможности в установленный срок предоставить полис любого страховщика;

- дополнительным инструментом дестимулирования выпуска псевдостраховых продуктов страховщиками могло быть закрепление обязанности направлять в долгосрочные (стабилизационные) резервы 100 % прибыли страховщика, получаемой в результате снижения уровня убыточности ниже уровня, предусмотренного структурой тарифной ставки страхового продукта, заявленного в Банк России при согласовании соответствующих правил страхования;

- принятие на законодательном уровне обязанности страховщика формировать, а любого продавца – представлять краткий стандартизированный информационный документ соответствует лучшим зарубежным практикам в сфере защиты прав потребителей;

– Банку России необходимо представить дополнительные надзорные полномочия, позволяющие применять мотивированное суждение при анализе недобросовестных практик участников финансового рынка (так называемый «поведенческий надзор») и своевременно реагировать на их появление (устранение).

4. Противодействие страховому мошенничеству позволит заметно снизить стоимость страховых услуг для страхователей. Законодательные меры могут включать реализацию следующих инициатив:

– принятие страховщиком политики противодействия страховому мошенничеству, раскрытие её и раскрытие на сайте отчёта о страховом мошенничестве в составе годового отчёта;

– полноценная деятельность института страховых историй (возможна лишь при принятии целого комплекса соответствующих законодательных изменений в области защиты персональных данных);

– повышение качества доказательной базы страховщиков при расследовании страховых мошенничеств, включая вопросы обмена данными страховщиков при расследовании событий, имеющих признаки страхового мошенничества.

5. Развитие и совершенствование вопросов управления страховой компанией (повышение надёжности, качества и прозрачности принимаемых решений, а также ответственности совета директоров и менеджмента страховщика):

– к числу лучших практик можно отнести принятие и публичное раскрытие ключевых политик компании;

– целесообразно на законодательном уровне закрепить обязательность применения кодекса корпоративного поведения для всех (или только системно значимых) страховщиков;

– зарубежный опыт содержит всё больше рекомендаций о привлечении в советы директоров страховщиков независимых директоров и максимальное вовлечение их, как экспертов, в разработку и реализацию стратегии развития компаний;

– зарубежные практики рекомендуют обеспечить надлежащее ресурсное обеспечение внутреннего аудита (вплоть до утверждения условий трудовых договоров советом директоров) и создание процессов, гарантирующих совету директоров независимое мнение о качестве и эффективности системы корпоративного управления;

– возрастание сложности страховых продуктов возлагает чрезвычайно высокую ответственность на способность менеджмента своевременно и точно реагировать на изменение трендов, связанных с оценкой рисков. В этой связи необходимо повысить ответственность СРО актуариев за качество проводимых заключений.

6. Цифровизация страхования и сопровождающих процессов:

- перевод взаимоотношения страховщиков и клиентов, страховщиков и регулятора в электронный вид позволил бы участникам страхового рынка заметно снизить расходы на ведение дел;

- к числу приоритетных вопросов цифровизации следует отнести исключение обязанности предоставлять документы о страховой выплате только на бумажном носителе; создание условий для получения страховщиками сведений об обстоятельствах возникновения убытка из внешних источников;

- предоставление участникам рынка возможности вести свой документооборот в электронном виде, включая предоставление необходимых сведений (раскрытий) рынку и регулятору, а также перевод накопленных архивов в юридически значимое хранилище данных и образцов документов позволит ускорить и упростить взаимные коммуникации.

7. Отдельную угрозу может представлять тенденция по сохранению (концентрация) рисков внутри финансовых групп или финансовых холдингов. В этой связи нарушение такого базового принципа страхования, как «перераспределение риска», должно быть учтено при оценке устойчивости (платёжеспособности) финансовых холдингов.

Совершенствование законодательства Российской Федерации в целях стимулирования закупок российской высокотехнологичной продукции гражданского назначения

Руководитель исследования: М. В. Шмелёва, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Цель исследования: повышение эффективности мер стимулирования закупок российской высокотехнологичной продукции гражданского назначения.

Ключевые результаты исследования. Особое место в системе мер стимулирования развития инновационной и высокотехнологичной продукции принадлежит государственным (муниципальным) закупкам, используемым в качестве инструмента стимулирования, как в отношении спроса на высокотехнологичную продукцию, так и в отношении предложения.

Меры стимулирования спроса на высокотехнологичную продукцию российских производителей при реализации национальных проектов имеют главным образом правовую (законодательную) направленность. В большей степени они носят ограничительный и запрещающий характер. К ним, в частности, относятся запрет и ограничения на допуск ино-



Рис. 1. Критерии высокотехнологичной продукции, установленные для целей государственных закупок

Источник: составлено авторами

странных товаров, а также преференции для товаров из стран Евразийского экономического союза. Однако один из названных механизмов устанавливается в зависимости от того, насколько развит рынок отечественного производства различных видов товаров.

Таким образом, говорить о запрете на закупку иностранной продукции можно только с учётом данных анализа по конкретному товарному рынку, который включает в себя информацию о количестве участников рынка, объёмах производства отечественной продукции, оценку способности российских производителей покрыть потребности заказчиков, а также ценовой анализ отечественной продукции и её зарубежных аналогов.

Проведённый анализ показал, что действующее законодательство нуждается в совершенствовании, поскольку даже при расходовании бюджетных средств в рамках государственно-частного партнёрства получатели этих средств не обязаны следовать положениям ни Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ни Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в том числе в части закупок импортной продукции.

При этом в большинстве проанализированных государств, в том числе в США, Китае, Германии, Бразилии, Мексике, Японии, получатели бюджетных средств (вне зависимости от порядка получения этих средств) обязаны закупать отечественную продукцию. Тем самым в этих государствах высокотехнологическим и другим предприятиям оказывается колоссальная государственная поддержка.

Среди всего многообразия инструментов поддержки высокотехнологических компаний государственные закупки считаются наиболее эффективным инструментом, поскольку государства могут выступать в качестве «ведущих пользователей» для стимулирования производства инноваций, содействия развитию отечественных компаний, снижения входных/транзакционных издержек для инновационных решений.

Именно сфера государственных закупок остаётся необходимым для государства каналом для реализации своих решений, коррекции курса развития экономики и защиты от неоправданно интенсивного и опасного для формирования национальной конкурентоспособности расширения иностранного присутствия на внутреннем рынке страны.

Сегодня представляется необходимой выработка и законодательное закрепление такого определения высокотехнологичной продукции, которое бы учло её основные признаки, но не содержало бы критериев, ограничивающих допуск субъектов к участию в выпуске продукции, что позволит расширить сферу высокотехнологичного производства

и упростить внедрение новых технологий, а в перспективе и минимизировать импорт иностранных разработок.

Кроме того, представляется спорным отнесение работ и услуг в сфере высокотехнологичного производства непосредственно к продукции. Полагаем, что работы и услуги могут быть квалифицированы как вспомогательные механизмы при производстве высокотехнологичной продукции, а непосредственно самой продукцией необходимо признавать о вещественный результат оказания таких услуг или выполнения работ.

На развитие рынка высокотехнологичной продукции в России оказывает влияние ряд факторов, в том числе территориального характера. Высокотехнологичное производство тесно связано с категорией локализации.

В настоящее время термин «локализация» встречается в ряде подзаконных актов, посвящённых долгосрочным прогнозам социально-экономического развития страны. При этом необходимо подчеркнуть, что расшифровка термина не приводится.

С учётом этого авторами предлагается законодательное закрепление категории «локализация высокотехнологичной продукции». Однако разрозненность правовых норм, опосредующих локализацию, не позволяет включить разработанное понятие локализации ни в один из подзаконных актов, чтобы придать данному понятию общеправовой регулирующей смысл.

В связи с этим наиболее целесообразным с точки зрения установления правовой природы локализации и достижения приоритетных экономических задач представляется принятие отдельного федерального закона о высокотехнологичном производстве в Российской Федерации. Предлагаемый нормативный правовой акт может быть принят в целях общего правового регулирования высокотехнологичного производства, позволит установить единообразный подход к пониманию высокотехнологичной продукции, определить цели и задачи локализации высокотехнологичного производства, ввести ряд необходимых законодательных понятий в целях устранения правовой неопределённости, закрепить меры стимулирования спроса на высокотехнологичную продукцию российских производителей, что в целом должно служить минимизации применения иностранных технологий в российском высокотехнологическом производстве и установлению независимости российской промышленности от внешнеполитических факторов.

Локализация высокотехнологичного производства на территории России отвечает целям стратегического государственного развития и призвана минимизировать, а со временем и исключать привлечение зарубежных высокотехнологичных технологий.

Повысить экономическую эффективность от высокотехнологичного производства можно посредством императивного закрепления лока-

лизации такого производства на территории Российской Федерации. Перенос линий окончательной сборки на территорию Российской Федерации будет означать появление финального продукта именно на российской территории и возможность его продажи не только на внутреннем рынке.

Кроме того, локализация высокотехнологичного производства на территории России окажет существенное влияние на реализацию программы импортозамещения, сокращение экспорта инновационной продукции и технологий, поскольку создание высокотехнологичного продукта требует аккумуляции таких технологий внутри страны. Прогнозируется также положительный эффект для социальной сферы, т. к. локализация производства в императивном порядке предполагает появление новых рабочих мест, что отвечает работе системы баланса интересов государства, предпринимателей и работников.

Императивная локализация без привлечения иностранной составляющей может также служить повышению интереса к отечественной продукции и закономерному спросу.

В настоящее время Россия является узкоотраслевым производителем высокотехнологичной продукции с достаточной зависимостью от импорта иностранных технологий и слабыми конкурентными позициями.

Очевидным решением проблемы видится собственное развитие технологий, используемых в высокотехнологичных производствах, что позволит расширить их применение, напрямую окажет влияние на соотношение «цена – качество».

России следует минимизировать не только импорт овеществлённых технологий, но и их интеллектуальной составляющей в виде патентов, лицензий, ноу-хау. Ранее полученные технологии могут быть использованы в качестве базы для отечественных разработок.

Для выхода Российской Федерации на новый технологический уровень с минимальным привлечением иностранных технологий и достижения высокотехнологичной промышленностью независимости от внешнеполитических изменений целесообразна разработка и принятие промышленной политики развития высокотехнологичного производства, которая будет содержать указание на конечную необходимость сосредоточения производств только на территории России и производства товаров на основе отечественных разработок.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020)
«О защите прав юридических лиц и индивидуальных
предпринимателей при осуществлении государственного
контроля (надзора) и муниципального контроля»
(в части осуществления проверок субъектов малого
и среднего предпринимательства в 2020 году)**

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 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в части осуществления проверок субъектов малого и среднего предпринимательства в 2020 году).

Ключевые результаты исследования. В результате исследования выявлено, что организация и проведение проверок хозяйствующих субъектов в 2020 году не являются оптимальными с точки зрения влияния на эпидемиологическую ситуацию по следующим причинам:

1. Предусмотрен приоритет проверок в дистанционной форме, при этом что представляет собой такой дистанционный контроль – нормативно не урегулировано. Это, с одной стороны, вынуждает органы контроля изыскивать возможность проведения проверок в очной форме (что по действующим правилам возможно по согласованию с прокуратурой), с другой – сказывается на полноте и качестве контроля, когда он проводится в дистанционной форме.

2. В случае проведения проверок в очной форме отсутствует какое-либо ограничение на количество проверяющих.

В целях совершенствования процедуры контроля (надзора) с учётом общего противоэпидемиологического требования о необходимости максимального разобщения людей предлагается следующее:

1. Целесообразно предусмотреть обязательное проведение выездных проверок в дистанционной форме (с необходимыми исключениями), по аналогии с действующим постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Постановление № 438).

2. Обратит внимание на необходимость при разработке положений о видах государственного контроля (надзора), подлежащих принятию в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ), предусмотреть в них, с учётом специфики каждого вида, положения о:

– порядке проведения дистанционных проверок – принципы; допустимые формы взаимодействия органа контроля (надзора) и проверяемого лица; требования, возлагаемые на предпринимателей в целях обеспечения возможности дистанционного контроля и надзора – наличие материально-технических ресурсов, электронной подписи; требования, обеспечивающие сохранение конфиденциальности электронной информации, передаваемой предпринимателями в контролирующие органы, и к необходимой для этого инфраструктуре этих органов;

– минимизации количества должностных лиц, проводящих выездную очную проверку, и недопустимости проведения проверки более чем одним проверяющим без необходимости, подлежащей обоснованию в решении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

3. При принятии федеральных законов о видах контроля (часть 4 статьи 3 Закона № 248-ФЗ) предусматривать в них аналогичные положения о порядке проведения дистанционных проверок и минимизации количества проверяющих лиц.

4. Целесообразно создать единый информационный ресурс для размещения информации о перечне и содержании мер поддержки бизнеса в условиях пандемии COVID-19, а также определить оператора этого ресурса. Существующие информационные сервисы должны быть сосредоточены на едином ресурсе. На порталах Правительства Российской Федерации, отраслевых ведомств информирование посетителей будет осуществляться с использованием отсылок к единому ресурсу.

5. Для преодоления негативной тенденции и полноценной реализации существующей в КоАП РФ нормы при производстве по делам о правонарушениях, предусмотренных статьёй 6.3 КоАП РФ (наруше-

ние санитарно-эпидемиологических требований) предлагается дополнить санкцию данной части таким видом административного наказания, как предупреждение. Также пересмотреть размеры административных штрафов в сторону их снижения и исключить административное приостановление деятельности для нарушивших норму впервые.

6. Рекомендуются предусмотреть в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации в качестве угроз экономической безопасности будущие пандемии, а в разделе задач – меры государственной поддержки субъектов МСП в рамках контрольно-надзорных мероприятий.

7. По итогам исследования выявлены проблемы, связанные с мерами государственной поддержки субъектов МСП: финансовой поддержкой и занятостью.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ
(ред. от 31.07.2020) (в части противодействия
воспрепятствованию предпринимательской деятельности)**

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 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (в части противодействия воспрепятствованию предпринимательской деятельности).

Ключевые результаты исследования. Проведённое исследование позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Незаконное уголовное преследование.

32 % обращений в адрес уполномоченных по защите прав предпринимателей¹ касаются вопросов уголовного преследования, при этом 68 % из них содержат жалобы на неправомерное возбуждение уголовного дела. Причинами возбуждения большинства уголовных дел становятся конфликт с другими предпринимателями (37,6 %) и личный интерес сотрудников правоохранительных органов и иных органов исполнительной власти (41,3 %).

Основным показателем эффективности работы оперативных сотрудников является количество возбуждённых дел. Основным показателем эффективности работы следствия – количество дел, переданных в суд. Одним из негативных показателей для органов предварительного расследования выступает прекращение уголовных дел по реабилитирующим основаниям. Всё это неизбежно приводит к необоснованному возбуждению уголовных дел, либо к их прекращению. В этой связи предлагается основным показателем эффективности работы подразде-

¹ Титов Б. Ю. Приложение к Докладу Президенту России «Уголовное преследование предпринимателей. Проблемы и предложения» (по материалам обращений в адрес Уполномоченных по защите прав предпринимателей). 2020 г. // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/4.pdf> (дата обращения 22.10.2020);

лений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, считать количество дел, которые были возбуждены на основании их материалов проверки и которые переданы в суд. Для органов предварительного расследования предлагается исключить такой негативный показатель их деятельности, как прекращение уголовного дела (преследования) по реабилитирующим основаниям (глава 4 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Для того чтобы избежать коррупции при принятии такого решения, необходимо дать прокурорам полномочия по согласованию таких решений. Основным показателем эффективности работы органов предварительного расследования должно стать количество обвинительных приговоров с той квалификацией, которая ими была дана на этапе предъявления обвинения.

2. Несогласованность норм Уголовного кодекса Российской Федерации с отраслевым законодательством приводит к неправильной квалификации деяний.

К числу основных недостатков российского уголовного закона в части установления ответственности за преступления в сфере экономики можно отнести его несогласованность с гражданским, банковским, таможенным, валютным, налоговым и иным законодательством, регулирующим экономические отношения. Толкуя тот или иной термин, правоприменитель не может признавать противоправным то деяние, которое считается правомерным в других отраслях права. Это приводит к неправильной квалификации деяний. Разное понимание тех или иных понятий, заимствованных из отраслевого законодательства, также приводит к нарушению принципа единообразия судебной практики.

В этой связи целесообразно включить в главу 22 Уголовного кодекса Российской Федерации примечание следующего содержания: «Институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом».

3. Лишение свободы за преступления небольшой тяжести, совершённые в сфере экономической деятельности, не соответствует общей тенденции гуманизации уголовного закона.

Преступления небольшой тяжести составляют 43 % от общего числа преступлений в экономической сфере деятельности. Всего в главе 22 УК РФ предусмотрено 67 составов преступлений небольшой тяжести, из них только 15 не могут повлечь такое наказание, как лишение свободы.

Как показал социологический опрос, лишение свободы за преступления небольшой тяжести, совершённые в сфере экономической деятельности, должно применяться в исключительных случаях, по мнению

52 % граждан, постоянно – по мнению 26 %. Против лишения свободы выступают 22 %.

Предлагается в качестве основного наказания за преступления небольшой тяжести в сфере предпринимательской деятельности предусмотреть штраф. Наказание в виде лишения свободы по данной категории дел должно применяться в исключительных случаях.

4. Размеры штрафов, установленные за преступления в сфере экономики, не способствуют достижению целей наказания.

Действующее законодательство предусматривает неоправданно низкие размеры штрафов за преступления в сфере экономической деятельности. Штраф как наказание, имеющее экономическое содержание, должен быть невыгодным для лиц, совершивших преступления в сфере экономической деятельности.

В связи с этим предлагается установить штраф за совершение преступлений в сфере экономической деятельности в размере, кратном причинённому ущербу или извлечённому доходу.

Как показал социологический опрос, 61,4 % граждан поддерживают «принцип наказания», согласно которому размер штрафа за преступления в сфере экономической деятельности должен точно соответствовать причинённому ущербу или извлечённому доходу.

5. Конфискация имущества должна применяться за большее количество преступлений, совершённых в сфере экономической деятельности.

В настоящее время за совершение преступлений в сфере экономической деятельности конфискация имущества предусмотрена только по 12 из 59 действующих статей Уголовного кодекса Российской Федерации.

Суть преступлений в сфере экономической деятельности состоит в совершении лицом преступных деяний, позволяющих извлечь доход, избежать возникновения убытков, скрыть имущество, подлежащее взысканию, т. е. получить в конечном итоге выгоду материального характера способом, запрещённым уголовным законом. При этом зачастую размер полученной выгоды существенно превышает размер штрафа, который является основным видом наказания в большинстве «экономических» статей Уголовного кодекса Российской Федерации, что позволяет спокойно выплатить назначенный штраф, а большей частью имущества, полученного в результате совершения преступления, распорядиться по своему усмотрению, либо продолжить с помощью этого имущества заниматься преступной деятельностью.

Назрела необходимость в дополнении статьи 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Конфискация имущества» дополнительными составами преступлений в сфере экономической деятельности. Так, предлагается в пункт «а» части 1 статьи 104.1 УК РФ внести

статьи 171, 175, 178, 179, 185.3, 185.4, 185.6, 194, 198–199.2, 200.5, 200.7 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку в результате совершения преступлений, запрещённых перечисленными статьями уголовного закона, виновные получают незаконные доходы.

Как показал социологический опрос, более 80 % опрошенных считают необходимым применять к лицу, которое незаконно обогатилось в результате совершения преступлений в сфере экономической деятельности, конфискацию имущества, приобретённого незаконным путём.

6. Две статьи предлагается декриминализировать в целях более эффективной защиты предпринимателей от недобросовестных чиновников.

Преступления, ответственность за которые предусмотрена статьёй 169 Уголовного кодекса Российской Федерации «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности» и статьёй 170 Уголовного кодекса Российской Федерации «Регистрация заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом», необходимо декриминализировать. В этих статьях, по сути, предусмотрены должностные преступления. Практика применения статьи 169 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 170 Уголовного кодекса Российской Федерации свидетельствует об их неэффективности, в том числе из-за того, что эти преступления относятся к преступлениям небольшой тяжести, срок давности совершения по которым составляет два года (50 % дел по этой причине заканчивается освобождением от уголовной ответственности).

Статья 169 Уголовного кодекса Российской Федерации является специальной по отношению к статье 286 Уголовного кодекса Российской Федерации «Превышение должностных полномочий». А статья 170 Уголовного кодекса Российской Федерации выступает специальной нормой по отношению к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации «Злоупотребление должностными полномочиями». Преступления, ответственность за которые установлена в статьях 285, 286 Уголовного кодекса Российской Федерации, относятся к категории средней тяжести (в основных составах). Поэтому представляется, что наличие в уголовном законе статьи 169 и статьи 170 явно не вызывается необходимостью и не позволяет эффективно бороться с коррупцией в сфере предпринимательства.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 08.06.2020 г. № 166-ФЗ
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в целях принятия неотложных мер,
направленных на обеспечение устойчивого развития экономики
и предотвращение последствий распространения новой
коронавирусной инфекции»**

Руководитель исследования: *С. А. Белов, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 08.06.2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» (далее – Закон № 166-ФЗ).

Ключевые результаты исследования. Проведённое исследование позволило сделать ряд выводов о состоянии действующего нормативного регулирования и необходимости его совершенствования.

1. С учётом уже реализованной модели делегированного нормотворчества, согласно которой Правительство Российской Федерации получило право в 2020 году в условиях пандемии изменять предусмотренные федеральными законами разрешительные режимы путём установления их особенностей, а также передавать свои полномочия федеральным органам исполнительной власти, учитывая срочный характер анализируемых норм, не требуется внесение изменений и дополнений в пункт 2 части 1, часть 2 статьи 17 Федерального закона от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

В то же время при определении в будущем на уровне федерального закона модели соотношения полномочий законодательной и исполнительной власти по регулированию общественных отношений в условиях

пандемии необходимо учесть приобретённый опыт и скорректировать модель по следующим параметрам:

- соблюдать выработанный в практике Конституционного Суда Российской Федерации принцип правовой определённости и недвусмысленности правовой нормы, делегирующей нормотворческие полномочия Правительству Российской Федерации, а также нормы, допускающей субделегацию Правительством Российской Федерации переданных полномочий на уровень федеральных органов исполнительной власти; по возможности отказаться от широких формулировок при делегировании органам исполнительной власти законодательных полномочий;

- исключить дисбаланс правотворческих полномочий в пользу исполнительной ветви власти, определив наиболее существенные особенности разрешительных режимов в федеральном законе, а также установив чёткие сроки действия принятых исключительных мер (например, путём включения оговорки об автоматическом прекращении действия таких мер).

2. Анализ зарубежного опыта показал, что в части установления особенностей предоставления государственных и муниципальных услуг изменения были ориентированы на минимизацию личного контакта заявителя с уполномоченными лицами с целью предотвращения распространения инфекции, вызванной коронавирусом COVID-19. Модель регулирования схожа с российской. Её особенности были установлены на подзаконном уровне в качестве мер временного характера, отдельные особенности связаны с изменением содержания обязанности заявителя – был продлён срок действия ранее выданных документов. Одновременно совершенствовалась система предоставления государственных и муниципальных услуг с тем, чтобы исключить препятствия в реализации гарантированных прав заявителей. Совершенствовалась система межведомственного обмена, были установлены требования к информации о способах связи с сотрудниками ведомств. Данные социологического исследования свидетельствуют о достаточно высокой эффективности мер, принятых в предоставлении гражданам государственных и муниципальных услуг. Согласно данным исследования, полностью смогли решить вопрос в организациях, в которые заявители обратились за государственной или муниципальной услугой в период пандемии, 67,3 % респондентов, частично – 16,9 %.

В этой связи необходимо сохранить право Правительства Российской Федерации принимать решения, устанавливающие особенности организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Соответствующие изменения включить в Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», что соответствует сфере действия данного федерального закона и распространяет основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг и на особенности, в случае их установления Правительством Российской Федерации. Вместе с тем необходи-

мо внести следующие коррективы в положения законодательства в части установления особенностей организации предоставления государственных и муниципальных услуг:

– уточнить содержание особенностей организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации может устанавливать особенности организации и предоставления государственных и муниципальных услуг, в действующей редакции не является исчерпывающим, пункт 2 статьи 23 Закона № 166-ФЗ содержит формулировку «в том числе». Такой подход законодателя вполне оправдан в условиях принятия неотложных мер. Несколько месяцев реализации нормы, установленной пунктом 2 статьи 23 Закона № 166-ФЗ, позволяют определить перечень вопросов, применительно к которым Правительством Российской Федерации могут быть установлены особенности организации и предоставления государственных и муниципальных услуг;

– включить норму, предоставляющую Правительству Российской Федерации право устанавливать особенности организации предоставления государственных и муниципальных услуг, в Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ограничив данное право сроком действия обстоятельств чрезвычайного характера;

– исследования показали, что для заявителей приоритетными формами взаимодействия стали обращение через портал государственных услуг и МФЦ. Многофункциональные центры расположены на территории субъектов Российской Федерации, и изменение порядка осуществления деятельности многофункциональных центров должно быть соотносимым с решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2020 г. № 848 многофункциональному центру предоставления государственных и муниципальных услуг, расположенному на территории субъекта Российской Федерации, уполномоченному на заключение соглашений о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, а также на координацию и взаимодействие с иными многофункциональными центрами, находящимися на территории данного субъекта Российской Федерации, предоставлено право изменить порядок осуществления деятельности сети МФЦ, включая сокращение перечня государственных и муниципальных услуг, предоставление которых осуществляется в МФЦ. Представляется, что положения статьи 16 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не позволяют предоставить соответствующее право многофункциональным центрам на основании постановления Правительства Российской Федерации.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования институтов развития в Российской Федерации

Руководитель исследования: *Д. В. Домащенко, канд. экон. наук, доцент, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков» ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова».*

Цель исследования: проведение системной оценки функционирования институтов развития в Российской Федерации для целей последующей выработки рекомендаций по совершенствованию правового регулирования институтов развития в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. По результатам проведённой оценки системы правового регулирования институтов развития в Российской Федерации определены следующие проблемы и выработаны рекомендации по их решению.

Отсутствует утверждённый порядок и основания для создания и ликвидации институтов развития. В результате разработки законодательства об инструментах государственной поддержки принят Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О науке и государственной научно-технической политике», в котором закреплены полномочия институтов инновационного развития, в том числе в рамках мониторинга и контроля реализации инновационных проектов, а также по утверждению методики оценки рисков реализации инновационного проекта по согласованию с федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предлагается определить степень распространения указанного федерального закона на институты развития, в т. ч. определить перечень организаций, относящихся к инновационным институтам развития.

Ввиду отсутствия чёткого законодательного определения понятия института развития, а также целей и задач их функционирования, происходит частичное дублирование институтами развития функционала коммерческих банков. Авторами предлагается определить перечень финансовых операций, возможных к осуществлению институтами разви-

тия (с поправкой на тип института развития, финансовый/нефинансовый, и его миссию) и предусмотреть обязательное закрепление данных положений в федеральном законе, регулирующем правовое поле институтов развития.

В качестве рекомендации по совершенствованию законодательства выступает утверждение классификатора институтов развития по зонам ответственности (отраслевая/региональная) с целью упрощения ориентации предпринимателей. Классификатор может быть разработан на основе материалов Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации «О деятельности финансовых институтов развития» и использован при наполнении разрабатываемой цифровой платформы «ВЭБ.РФ».

Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года подразумевает финансирование инновационных проектов правительственными ведомствами на стадии исследования и разработок, а созданные институты развития поддерживают указанные проекты на стадии их коммерциализации. На сегодняшний день институты развития осуществляют финансирование проектов на всех стадиях, что в некоторой степени становится предпосылкой нарушения координации как между институтами развития, так и межведомственной. Ввиду несопоставимости масштаба институтов развития невозможна эффективная оценка и сравнение эффективности деятельности институтов развития, несмотря на исполнение одинакового функционала. В условиях существующей системы институтов развития, в некоторых случаях дублирующих друг друга, авторами предлагается рассредоточение институтов развития в зависимости от их масштаба и направленности по стадиям финансирования процесса коммерциализации инноваций.

Во всём мире институты развития являются одними из ключевых объектов инновационной инфраструктуры, содействующих устойчивому развитию и достижению целей, принятых в рамках Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года. Однако годовые отчёты по итогам деятельности не включают соотношение результатов с достижением вышеупомянутых целей и анализ собственного вклада в устойчивое развитие как на национальном, так и на международном уровне.

С целью совершенствования системы оценки эффективности институтов развития предлагается законодательно закрепить обязанность институтов развития по анализу результатов их деятельности в соответствии с целями, принятыми ООН, и включению соответствующего раздела в годовую отчётность.

Таким образом, для совершенствования правового регулирования институтов развития необходимо принятие следующих мер:

– актуализация перечня институтов развития с последующим размещением на официальном портале Правительства Российской Федерации и внесением изменений в законодательство;

– определение перечня существующих нормативных актов, обладающих юридической силой в отношении институтов развития;

– разработка единого перечня функций и целей институтов развития с ориентацией на запросы социально-экономической системы, региональный аспект и актуальные цели национального развития на основе существующих нормативных актов;

– утверждение порядка создания и ликвидации рассматриваемых организаций, разработки и предоставления отчётности курирующей организации/министерству, в т. ч. прозрачности информации об институтах развития и её доступности населению;

– законодательное закрепление за институтами развития обязанности по установке плановых показателей в рамках методики оценки эффективности их деятельности (утверждение процента снижения бюджетной поддержки государства в случае недостижения институтами развития плановых ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ), с одной стороны, и системы вознаграждения персонала за невыполнение плана – с другой).

Для реализации указанных предложений предлагается принятие федерального закона «Об институтах развития», раскрывающего следующие положения:

1. Порядок создания института развития (учреждение федеральным законом или иными нормативными актами).

2. Признаки института развития (института инновационного развития в случае включения данной группы организаций в понятие «институт развития»).

3. Допустимые организационно-правовые формы институтов.

4. Функции институтов развития.

5. Закрепление статей расходов организации, возможных к финансированию за счёт субсидий государства, и максимально допустимая доля бюджетных средств в указанных статьях.

6. Разграничение областей ответственности институтов развития, их подчинённость, приоритетные направления исследований – классификатор институтов развития. Кластеризация (категоризация) институтов развития для создания более объективной системы оценки эффективности.

7. Закрепление необходимости наличия системы оценки рисков и методики оценки деятельности институтов развития с целевыми показателями, разрабатываемыми совместно с курирующими государственными ведомствами и включающими в себя не только количественный, но и качественный анализ использования средств.

8. Закрепление в качестве обязательных КПЭ участие в национальных проектах и программах, вклад в устойчивое развитие согласно целям ООН.

9. Закрепление законодательством необходимости оценки институтами развития финансового состояния обращающегося субъекта под руководством федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и утверждения собственной уникальной системы оценки проектов.

В 2020 году вышел новый Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Под эти скорректированные цели в настоящее время дорабатывается новый Единый план Правительства Российской Федерации по их достижению. Для того чтобы институты развития Российской Федерации были органично встроены в работу по достижению национальных целей развития 23 ноября 2020 года, было объявлено об их структурной реформе. Изменения коснутся практически всех институтов, но в первую очередь намечено ещё больше повысить значимость ведущего из них – Государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

Резюмируя оценку потенциальной структурной реформы, отмечается, что ликвидируемые институты развития получили в данном исследовании низкие оценки эффективности, что, по сути, верифицировало представленные выводы. Все выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования институтов развития в Российской Федерации и повышению эффективности их функционирования с учётом результатов проведённой оценки, обозначенные в исследовании, остаются актуальными и неизменными, тем более что они не касались предложений в части изменения структуры управления данными организациями, поэтому не противоречат обозначенной структурной реформе Правительства Российской Федерации и вписываются в формат предполагаемых изменений.

Анализ правоприменительной практики и выработка предложений по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации

Руководитель исследования: *К. И. Головицкий, заместитель директора Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: комплексный анализ законодательства о контрактной системе и правоприменительной практике. Разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования контрактной системы.

Ключевые результаты исследования. По данным мониторинга закупок¹, проведённого Счётной палатой России в 2019 году, удельный вес государственных, муниципальных и контролируемых государством корпоративных закупок составил 31,6 % в объёме ВВП, что превышает уровень 2014 года на 7,8 трлн руб. Для стран Организации экономического сотрудничества и развития и Европейского союза значение указанного соотношения составляет 12 % и 19 % соответственно.

Государственные закупки используются в системе государственного регулирования в качестве инструмента административной (регуляторной) и фискальной политики для компенсации социального неравенства и диспропорций в экономическом развитии. За счёт стимулирования конкуренции государство защищает долгосрочные экономические интересы поставщиков и формирует оптимальные рыночные цены на товары надлежащего качества. Органы власти, определяя объём государственных закупок, стимулируют экономический рост, выступая в роли покупателей произведённых товаров или инвестируя средства в их будущее производство. Мультипликативный эффект государственных закупок усиливает влияние расходования бюджетных средств на рост ВВП.

¹ Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год // Отчёт Счётной палаты России. С. 3 [Электронный ресурс] – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf> (дата обращения 20.12.2020).

Одной из основных целей регулирования государственных закупок является повышение их социально-экономической эффективности. Невершенство законодательства в сфере закупок может стать фактором сдерживания социально-экономического развития. При этом особое внимание необходимо уделять решению долгосрочных задач развития конкуренции, эффективного расходования бюджетных средств в условиях постоянно меняющихся экономических условий.

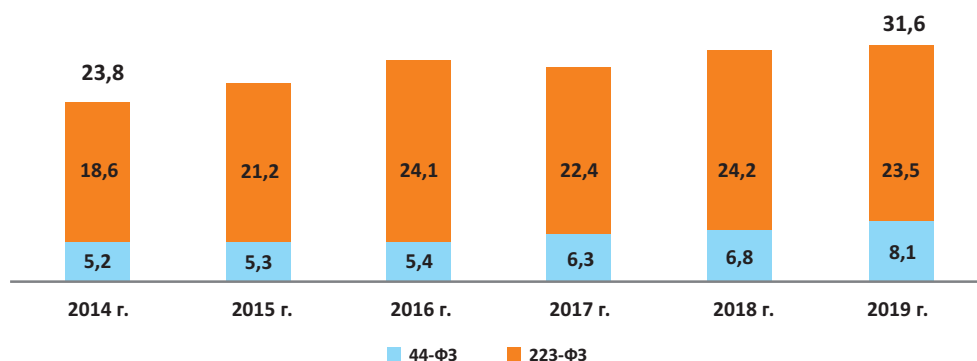


Рис. 1. Удельный вес закупок в объёме ВВП, трлн руб.¹

Разработаны следующие предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования контрактной системы.

Планирование и нормирование закупок.

1. Переход от универсального для всех отраслей порядка осуществления закупок (по модели «one size fits all») к отраслевому (категорийному) подходу.

2. Систему планирования государственного (муниципального) заказа предлагается выстраивать на основе следующих документов и источников стратегического планирования:

- планы реализации национальных проектов;
- иные инвестиционные программы и проекты;
- перечень государственных (муниципальных) функций и услуг;
- текущие государственные (муниципальные) нужды (потребности).

3. Обеспечение независимости системы обоснования цен.

4. Упорядочение правил нормирования.

В рамках нормирования необходимо конкретизировать требования в части установления нормативов (сейчас кто-то пишет «не более», кто-то «не менее»), обязать устанавливать предельные цены (сейчас

¹ Источник: Отчёт Счётной палаты России «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год».

большинство опускает этот вопрос), а также привязать предельные цены к возможным и предельным характеристикам.

Предлагается предусмотреть возможность для заказчика проводить открытые конференции для обсуждения планируемой в плановом периоде закупочной деятельности (текущая норма статьи 38 (часть 4 пункт 6) о консультациях с поставщиками на стадии планирования сформулирована неудачно и порождает правовую неопределённость).

Процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

1. Гибкое регулирование процедуры закупок для заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с положительной закупочной репутацией.

В рамках перехода к категорийному подходу в регулировании закупочной деятельности предусматривается возможность применения заказчиком упрощённых режимов осуществления закупок.

2. Различные закупочные стратегии для заказчиков и разнообразие форм участия в закупках для поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Необходимо предусмотреть возможность заключения, помимо типового контракта с фиксированной ценой, следующих типов контрактов:

- с участием в закупках консорциумов, а также специально создаваемых проектных компаний (групп компаний);

- «связанных» контрактов (например, возможность заключения контракта с независимым подрядчиком (исполнителем) в порядке, предусмотренном в типовом контракте);

- рамочных контрактов, например, в целях проведения торгов по упрощённой процедуре по принципу «ростер» или по схеме «динамических» торгов.

Предлагается ввести гибкие условия проведения закупок малого объёма, включая:

- введение нового способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) «малая закупка» и условий его применения;

- закрепление гибких условий выбора форм проведения закупки малого объёма в электронной форме (котировочная сессия, «закупка с полки»);

- возможность определения победителя закупки малого объёма исходя из квалификации участника закупки, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации;

- предоставление права осуществления микрозакупки напрямую в электронных маркетплейсах, соответствующих установленным требованиям, с возможностью оплаты товара через банковскую карту заказчика.

Исполнение контракта.

Предлагается снизить значимость неизменности условий заключённого контракта, в особенности в части цены контракта, в целях повышения гибкости процедур исполнения государственного (муниципального) контракта.

Информационное обеспечение контрактной системы.

1. Переход на сервисную модель единой информационной системы контрактной системы.

Целесообразно реализовать программу цифровой трансформации единой информационной системы в сфере закупок, её переход на сервисную модель на основе сквозных цифровых технологий (большие данные, искусственный интеллект, блокчейн и др.).

2. Структурирование документации.

Необходимо предусмотреть унификацию, стандартизацию и перевод в структурированную форму в рамках единой информационной системы контрактной системы всех типов документов, используемых в контрактной системе.

3. Создание автоматизированной системы идентификации риска сговора поставщиков.

4. Запрет монополизации рынка электронных магазинов.

5. Снижение административных барьеров для электронных площадок.

6. Новые подходы к формированию каталога товаров, работ, услуг.

Система управления контрактной системы.

1. Создание федерального контрактного агентства.

Целесообразно проработать вопрос создания федерального контрактного агентства для централизованной закупки стандартных товаров для федеральных заказчиков.

2. Введение специального регулирования для должностных лиц контрактных служб.

3. Рейтингование качества закупочной деятельности крупных заказчиков.

4. Реинжиниринг контроля в сфере закупок.

5. Совершенствование внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок.

6. Стандартизация проведения контрольных мероприятий.

7. Введение специальных мер ответственности.

8. Публичное обсуждение общественно значимых закупок.

Совершенствование мер поддержки средств массовой информации на языках народов Российской Федерации

Руководитель исследования: *С. Э. Несмеянова, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: подготовка концептуальных научно обоснованных предложений по определению индикаторов и маркеров эффективности государственной поддержки средств массовой информации этнокультурной направленности на языках народов России, включая русский, а также по внедрению и законодательному обеспечению дополнительных мер стимулирования и развития средств массовой информации на языках народов России.

Ключевые результаты исследования. Оценивая применяемые сегодня меры государственной поддержки средств массовой информации этнокультурной направленности на языках народов России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, следует признать, что они адресованы всем СМИ, без выделения СМИ этнокультурной направленности. Поэтому этнокультурные СМИ получают государственную поддержку по остаточному принципу, а потому нельзя признать ситуацию с государственной поддержкой этих СМИ эффективной.

В исследовании выделены проблемы координации и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации основных направлений государственной политики в отношении средств массовой информации этнокультурной направленности на языках народов России и высказаны предложения по их разрешению.

Даны предложения по подготовке молодых специалистов, целевому обучению, стимулированию вузов, сохраняющих подготовку соответствующих кадров, продолжающих проведение научных исследований в области сохранения и развития языков народов России, а также по развитию программ дополнительного образования.

Проанализированы и классифицированы международные договоры в сфере обеспечения лингвистических прав народов. Отмечено, что Россия придерживается принципа избирательности в подписании международных договоров, касающихся прав народов. Россия не участву-

ет в Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года, Конвенции об охране нематериального культурного наследия 2003 года, Конвенции об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 года. Не решён вопрос и с ратификацией Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств 1992 года.

Проведён анализ целесообразности ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств 1992 года в контексте изложенных в ней механизмов обеспечения поддержки средств массовой информации на региональных языках и языках меньшинств. Выявлены основные способы обеспечения зарубежными странами исполнения обязательств, принятых в рамках Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств 1992 года (табл. 1).

Таблица 1.

Основные способы обеспечения зарубежными странами исполнения обязательств, принятых в рамках Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств 1992 года¹

Наделение региональных органов полномочиями по осуществлению правового регулирования деятельности СМИ и их финансирования
Возложение на средства массовой информации, выполняющие функцию государственной службы, обязанностей по осуществлению вещания на региональных языках
Включение в лицензионные требования осуществления вещания на региональных языках
Формирование специальных финансовых программ поддержки средств массовой информации, осуществляющих деятельность на региональных языках (в том числе проектов по цифровизации СМИ, по производству аудиовизуального контента, развития СМИ и поддержки вновь созданных)
Заключение соглашения по коллаборации СМИ с целью производства и поставки контента на региональных языках
Поддержка развития в высших учебных заведениях образовательных программ журналистики на региональных языках, грантовая поддержка образовательных проектов на региональных языках

В России законодательное закрепление получили меры общего характера, предусмотренные международными актами, при этом большинство предложенных в международных правовых актах механизмов специализированной поддержки средств массовой информации на язы-

¹ Источник: составлено авторами.

ках народов России не включены в нормативные правовые акты федерального уровня или, реже, включены, но в видоизменённом формате, отдалённо связанном с деятельностью этнических СМИ. Отсутствие чётко прописанных национальных механизмов поддержки этнических средств массовой информации в сравнении с рядом обязывающих международно-правовых механизмов влечёт непрозрачность системы мер поддержки на внутригосударственном уровне.

С целью гармонизации национальных и международно-правовых механизмов поддержки средств массовой информации, осуществляющих деятельность на языках народов России, предложено внести изменения в ряд федеральных законов по обеспечению выпуска федеральных аудиовизуальных и печатных СМИ на языках народов, доступа к сетевым изданиям на языках народов (средствам массовой информации в сети Интернет), обучения журналистов и специалистов СМИ, работающих на языках меньшинств.

Авторами исследования проанализированы документы программно-стратегического характера, в том числе указы Президента России 2018–2020 гг., определившие национальные цели, выявлены задачи, стоящие перед государством, в части сохранения и развития языков народов России. Федеральное и региональное законодательство сопоставлено с указанными задачами с целью выявления их выполнения.

Установлено, что акты субъектов Российской Федерации во многом повторяют федеральные, не развивая их. Стратегические документы ставят задачу сохранять и развивать языки, оказывать поддержку средств массовой информации, но на федеральном уровне отсутствует регулирование в этой сфере. В региональных актах такое регулирование носит исключительный характер. Тем самым задачи не реализованы в полном объёме.

В субъектах Российской Федерации поддержкой средств массовой информации традиционно занимается один орган, к компетенции которого отнесено взаимодействие со СМИ, а правила финансирования обычно определяются правительством субъекта Федерации. Правила предоставления субсидий во многом аналогичны федеральным и ориентированы на поддержку социально значимых проектов в СМИ, в том числе и поддержку традиций и культуры народов России.

Выявлено, что в регионах совершенно отсутствует стимулирование использования современных технологий и создания сетевых изданий на языках народов России. Высказано предположение, что сетевой межрегиональный информационный проект на нескольких языках мог бы позволить решить задачу на качественном уровне. При этом поддержка традиционных СМИ необходима, так как «цифровое неравенство» регионов весьма значительно.

Были проанализированы решения судов общей юрисдикции, арбитражных судов, а также высших судов (Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации).

Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Анализ действующих актов позволил разработать рекомендации по снижению коррупциогенности правового регулирования в сфере реализации государственной поддержки СМИ этнокультурной направленности и обратить внимание на синхронизацию вносимых изменений в действующие нормативные правовые акты во избежание нормативных коллизий.

В связи с изменениями в структуре органов исполнительной власти и упразднением Роспечати, функции которой перешли к Минцифры России, сделано предложение о наделении именно данного министерства функцией координации деятельности, связанной с государственной поддержкой СМИ.

**Анализ возрастающей бюрократической нагрузки на работников социальной сферы и избыточной дублирующей отчётности, в том числе по реализации национальных проектов.
Выработка рекомендаций по нормативному регулированию**

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: анализ современного правового регулирования бюрократической нагрузки на работников социальной сферы и проблем с избыточной дублирующей отчётностью, исследование влияния отчётности на качество услуг, оказываемых организациями социальной сферы, а также подготовка предложений по формированию необходимых мер для решения выявленных проблем, в том числе предложений о внесении изменений в действующее законодательство.

Ключевые результаты исследования. Под бюрократической нагрузкой в рамках исследования понимается весь объём возложенной на работника социальной сферы непрофильной нагрузки, связанной со сбором, формированием и предоставлением информации (отчётности) о выполнении обязанностей, как предусмотренных, так и не предусмотренных трудовым договором, должностной инструкцией либо иными документами организации, с которыми работник ознакомлен под роспись.

В рамках исследования определены основные виды отчётности и произведена классификация по группам (рис. 1).

Выявлено такое явление, как дублирование отчётности, и определены её виды:

1. Дублирование по адресату – предоставление одной и той же отчётности разным получателям.

2. Дублирование по формату – предоставление одной и той же отчётности, но в разных форматах – на бумажном и на электронном носителе, – одному получателю.

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



Рис. 1. Классификация отчётности

Источник: составлено авторами

1. Регламентированная бюрократическая нагрузка, учитываемая при нормировании труда работника социальной сферы, не сказывается негативно на качестве оказываемых им услуг (при условии, что объём непрофильной (бюрократической) нагрузки не препятствует исполнению работником своих непосредственных обязанностей).

2. Регламентированная бюрократическая нагрузка, не учитываемая при нормировании труда работника социальной сферы, негативно сказывается на качестве оказываемых им услуг.

3. Любая нерегламентированная бюрократическая нагрузка негативно сказывается на качестве услуг, оказываемых работником социальной сферы.

4. Избавление работника социальной сферы (организации социальной сферы, в которой он работает) от излишней бюрократической нагрузки (либо её уменьшение) положительно сказывается на качестве оказания услуг.

5. Российское законодательство не содержит правового определения непрофильной (бюрократической) нагрузки на работника социальной сферы, требуется закрепить это определение в нормативном правовом акте.

6. Соблюдение баланса между профильной и регламентированной непрофильной (бюрократической) нагрузками на работника – очень важный вопрос, от которого напрямую зависит качество оказания услуг в социальной сфере, и в этой связи он требует полноценного комплексного исследования, итоги которого должны найти отражение в установлении соответствующих обязательных нормативов.

7. В рамках совершенствования общественных отношений в области отчётности представляется целесообразной разработка единой государственной цифровой системы, в которой будут сконцентрированы все виды отчётности (с соответствующими формами и требованиями), не-

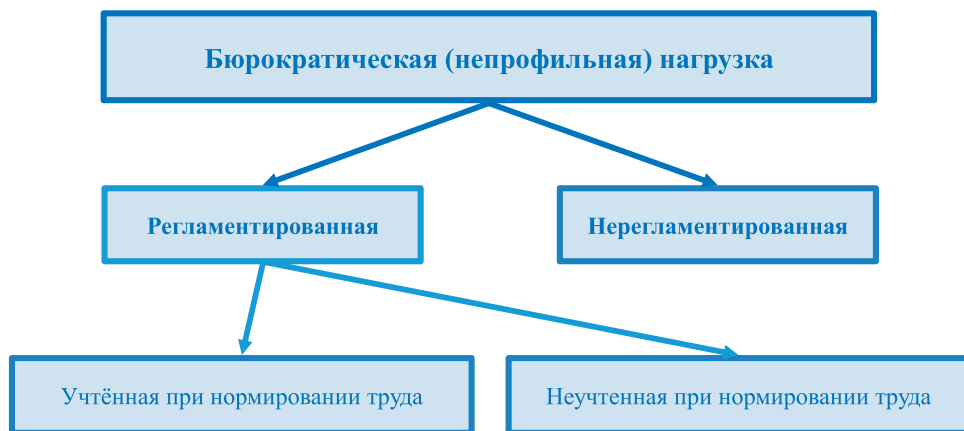


Рис. 2. Виды бюрократической нагрузки на работника

Источник: составлено авторами

обходимые для учреждений социальной сферы (школы, поликлиники, больницы, детские сады и т. п.). Принятие такой единой системы позволит, с одной стороны, оптимизировать деятельность организаций, избавить социальных работников от непрофильной деятельности, а с другой стороны, оперативно адаптировать формы отчётности в связи с возникающими изменениями.

По результатам проведённого исследования выработаны предложения по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты:

1. В целях защиты интересов работников социальной сферы (принуждаемых работодателем к выполнению обязанностей, не предусмотренных ни трудовым договором, ни должностной инструкцией), а также интересов организаций социальной сферы и потребителей оказываемых ими услуг (поскольку возложение на работника дополнительной нерегламентированной нагрузки приводит к переработкам, следствием которых является ухудшение качества услуг) необходимо внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.

2. В целях противодействия увеличению отчётной нагрузки на организации социальной сферы необходимо внести изменения в:

- Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
- «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 г. № 3612-1);
- Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Предлагаемые изменения должны заложить основу для подготовки и принятия нормативных правовых актов, позволяющих защитить организации социальной сферы от увеличивающегося объёма запросов отчётности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных органов и организаций.

Разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования развития курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае

Руководитель исследования: *Н. Г. Жаворонкова, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: изучение ключевых проблем и барьеров для развития курортной инфраструктуры, выработка оптимальных путей их решения и предложений по совершенствованию законодательства по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае.

Ключевые результаты исследования. На примере указанных регионов можно определить наиболее значимые проблемы развития курортной инфраструктуры в целом, а также выявить оптимальные пути их решения, что может положить основу формирования законодательства по развитию курортной инфраструктуры в Российской Федерации.

В настоящее время курортная инфраструктура не обеспечена должным развитием по ряду причин, в частности, в силу отсутствия ясно определённых условий и механизма государственно-частного партнёрства, направленного на развитие социально значимых проектов, недостаточности действующих правовых средств для определения режима использования отдельных туристических маршрутов и направлений, отдельных видов туризма и т. д.

Согласно данным Государственного реестра курортного фонда Российской Федерации в 2019 году (рис. 1), около 44 % санаторно-курортных организаций отнесены к государственной форме собственности, 3 % – к муниципальной, 53 % к частной и иной формам собственности. То есть количество государственных санаториев уменьшается, а частных – увеличивается. Это значит, что прежние методы регулирования в этой сфере неэффективны.

Наиболее популярные туристские направления, которые располагаются преимущественно в таких субъектах Российской Федерации, как

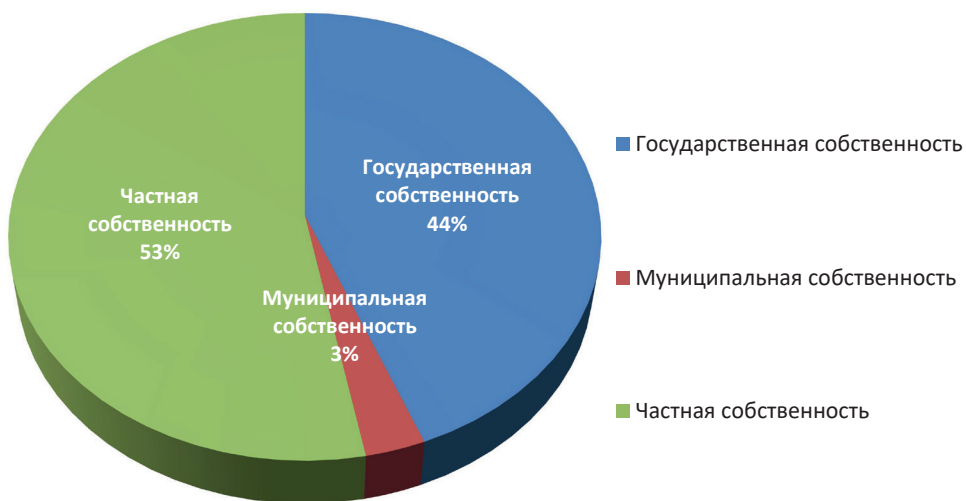


Рис. 1. Распределение курортного фонда Российской Федерации по формам собственности в 2019 году

Источник: составлено авторами

Республика Крым, Алтайский край, Краснодарский край и Ставропольский край, в наибольшей степени нуждаются в указанных изменениях.

В этой связи для повышения эффективности развития курортной инфраструктуры в Российской Федерации нормы Федерального закона от 29.07.2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» требуют существенной переработки.

Принимая во внимание, что отношения по поводу использования и охраны курортов регулируются различными отраслями законодательства – предпринимательским, гражданским, инвестиционным, земельным, градостроительным, водным, лесным, иным природоресурсным, а также природоохранным законодательством, необходим комплексный подход в решении задач правового обеспечения развития курортной инфраструктуры. Необходимо учитывать не только эколого-природоресурсный фактор, но и вопросы оборотоспособности земельных участков, осуществления строительства в границах таких территорий, инвестиционной деятельности и т. д.

В результате выполнения исследования:

1. Проведён анализ зарубежного законодательства, регламентирующего развитие курортной инфраструктуры, и на основании проведённого исследования выявлены основные подходы и направления совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере развития курортной инфраструктуры с учётом положительного опыта.

2. Проведён комплексный анализ федерального и регионального законодательства в сфере развития курортной инфраструктуры, в том числе:

– анализ законодательства, регламентирующего действующие подходы к развитию курортной инфраструктуры, и нормативных правовых актов Республики Крым, Алтайского края, Краснодарского края и Ставропольского края;

– анализ практики применения Федерального закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае».

На основе проведённого анализа были выявлены актуальные правовые проблемы в отечественном регулировании курортной инфраструктуры.

3. Проведён анализ государственной правовой политики по развитию курортной инфраструктуры, дана правовая оценка эффективности положений действующих документов государственного стратегического планирования, разработанных по отраслевому и территориальному принципу, рассмотрены их экономические, социальные и экологические параметры применительно к развитию курортной инфраструктуры.

4. Подготовлены комплексные предложения по совершенствованию законодательства по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае.

**Организация деятельности органов местного самоуправления:
зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства
Российской Федерации**

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

Цель исследования: комплексная оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере организации и управления в системе органов местного самоуправления, а также в сфере взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Ключевые результаты исследования. Одним из насущных курсов рационализации нормативной правовой основы стал вектор развития организации и деятельности органов местного самоуправления, совершенствования комплекса их компетенции, порядка взаимосвязи с органами местного самоуправления других муниципальных образований и взаимодействия с органами государственной власти различных ветвей власти и уровней правового регулирования.

Продолжительный исторический перерыв, основанный на советской модели управления, привёл к тому, что опыт самоорганизации граждан был в определённой степени утрачен. Это послужило отправной точкой обращения к международному опыту правового регулирования стран, развитых как в социально-экономической, так и управленческой сферах. В этой связи были изучены правовые модели муниципального управления и местной автономии Японии, США, Канады, Германии, Франции, Швеции, Финляндии и частично Китая. В результате, несмотря на разные подходы в правовом регулировании деятельности муниципальных органов, были обнаружены общие тенденции, стремления и закономерности развития зарубежных систем муниципального управления.

Сравнительный анализ комплексного международного опыта и российского законодательства, выявленные положения, негативно влияющие на прогресс в муниципальной сфере, послужили опорой для некоторых предложений по развитию местного самоуправления. Были предложены качественно новые системные (требующие широкого охвата правовых

норм) и нормативные (требующие изменения отдельных нормативных актов или норм права) изменения в российском законодательстве. Среди предложений есть и опыт отечественного самоуправления прошлых лет.

Накопленный за 30 лет отечественный опыт местного самоуправления насчитывает множество иногда несвоевременно реализованных или забытых попыток создания эффективного самоуправления.

В результате оценки результативности работы органов публичной власти всех уровней, муниципальных предприятий и учреждений были установлены проблемы, приводящие к сокращению количества населённых пунктов и муниципальных образований в Российской Федерации.

Особому вниманию подверглось законодательство таких субъектов Российской Федерации, в которых существуют образования нового типа – особые экономические зоны (ОЭЗ), зоны территориального развития (ЗТР), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Власти таких муниципальных образований должны быть заинтересованы в развитии этих зон и территорий. Вместе с тем управление на таких территориях не вполне согласуется с общими правами граждан на местное самоуправление, поскольку нет условий их реализации в полном объёме. Это даёт повод задуматься над приданием таким территориям статуса федеральных земель либо воспользоваться опытом Канады и сформировать в них временное государственное управление и организовать финансирование, передаваемое впоследствии под управление органам местного самоуправления.

В исследовании освещены вопросы правового регулирования планирования использования земель, изъятия земельных участков для муниципальных нужд и градостроительной деятельности. В результате были сделаны выводы, в частности, об отсутствии критериев перераспределения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в градостроительной сфере. Это создаёт возможность необоснованного изменения количества муниципальных полномочий законом субъекта Российской Федерации. Именно эта сфера сейчас особо интересна органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, поскольку идёт развитие агломераций, стягивающих к себе функции зонирования земель и градостроительной деятельности.

Фактор наличия полномочий также может вести к регрессу в муниципальной сфере ввиду отсутствия необходимых организационных и финансовых ресурсов. В этом плане немаловажную роль играет модель организации местного самоуправления, порядок планирования, координации и контроля над осуществлением полномочий компетентными органами, схема взаимодействия властвующих субъектов на муниципальном уровне. Анализ актов в сфере контроля над местными

администрациями показал, что, несмотря на формальное верховенство представительного органа в системе органов местного самоуправления, он имеет мало реальных рычагов контроля местной администрации в силу ряда объективных причин. Необходимость развития реального приоритета представительной муниципальной власти, утерянного с советских времён, нашла своё выражение в предложениях законодателю.

Таблица 1.

**Динамика числа муниципальных образований
(по данным ФСГС РФ)¹**

Виды муниципальных образований	2011 год	2020 год
Муниципальный район	1824	1673
Муниципальный округ	—	33
Городской округ	515	632
Городской округ с внутригородским делением	—	3
Внутригородской район	—	19
Внутригородская территория города фед. значения	236	267
Городское поселение	1733	1398
Сельское поселение	18 996	16 821
Всего муниципальных образований	23 304	20 846

В результате изучения правовой основы и программ муниципальных образований в сфере обеспеченности кадрами и современными технологиями был оценён и приведён в пример опыт передовых регионов: в цифровизации управления и экономики – опыт Самарской, Смоленской, Тюменской областей; в сфере кадрового обеспечения – Самарской, Смоленской, Тверской областей. Опыт программ отмеченных регионов может быть использован на территории всей России.

Коллектив авторов произвёл аккумуляцию изученной информации, которая нашла своё выражение в основных выводах и предложениях законодателю по изменению сущностных подходов к местному самоуправлению. Выявлены и обозначены перспективные направления взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Выделены основные направления стимулирования и развития финансовых инструментов муниципальных образований. Сформированы ключевые позиции, которые должны лежать в основе государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации.

¹ Источник: составлено авторами.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЦИФРОВОЕ РАЗВИТИЕ

Анализ мирового опыта правового регулирования вопросов определения юрисдикции в сети Интернет

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

Цель исследования: на основе анализа современных моделей развития определения юрисдикции в сети Интернет в зарубежных странах разработать типологию существующих подходов и выявить их особенности.

Ключевые результаты исследования. Работа по обсуждению международных стандартов поведения государства в киберпространстве ведётся не одно десятилетие, однако с каждым годом интенсивность международного сотрудничества государств в данной сфере только повышается, что подчёркивает значимость соответствующих вопросов в глобальной повестке дня.

Универсального международного договора (действующего или открытого для подписания/ратификации) по вопросам международного правового регулирования отношений в киберпространстве в настоящее время не существует.

Российская Федерация, а также ряд других государств¹ продвигают идею принятия универсального международного юридически обязательного документа, регулирующего различные аспекты использования информационно-коммуникационных технологий.

Рассмотренные в исследовании государства признают схожие комплексы предпосылок необходимости регулирования общественных отношений в сети Интернет, которые корреспондируют признанию позитивных и негативных факторов развития этих отношений. К позитивным факторам относится влияние информационно-коммуникационных технологий на развитие экономики, социальное развитие,

¹ К их числу относятся, в частности, Российская Федерация, Никарагуа, Индонезия, Куба, КНР, Египет, Иран, Пакистан, Венесуэла, Зимбабве.

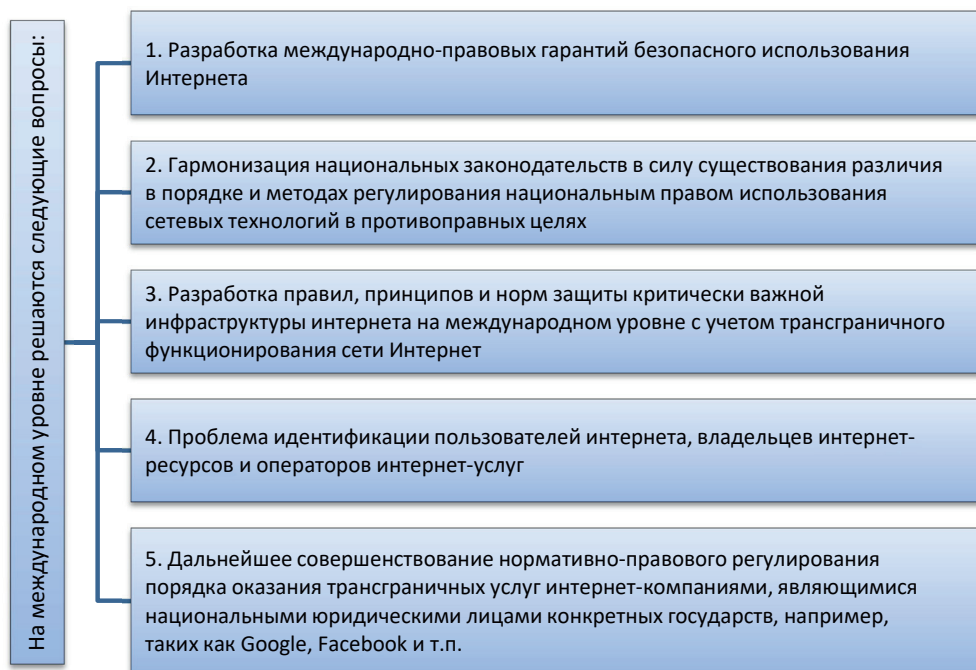


Рис. 1. Вопросы, решаемые на международном уровне

Источник: составлено авторами

научный прогресс. Среди негативных факторов – распространение незаконного и неприемлемого контента и незаконной деятельности в сети Интернет, угрозы национальной безопасности государств, угрозы правам человека.

Однако, несмотря на наличие схожих предпосылок для правового регулирования общественных отношений в сети Интернет, подходы к такому регулированию разнятся. Если одни государства склонны к политике невмешательства (США, Великобритания), то другие государства реализуют высокую степень государственного регулирования (Китай), а третьи страны придерживаются умеренного подхода (ЕС, Республика Корея). Во всех государствах используется метод сочетания государственного и негосударственного регулирования: государственное регулирование осуществляется в форме законодательного регулирования (на общегосударственном и региональном (местном) уровнях), программного и стратегического регулирования. При этом во всех государствах сосуществуют общее и специальное регулирование в рассматриваемой сфере. Интенсивность специального регулирования различна (ограничено в США, Великобритании, ЕС, Швейцарии, детально – в Китае); негосударственное регулирование включает механизмы саморегулирования организациями и объединениями участников общественных отношений в информационно-коммуникационной сфере.

В процессе правового регулирования интернет-отношений в Российской Федерации основное внимание необходимо уделить общей стратегии развития российского общества, государства и права в социально-виртуальном пространстве. Нужны чётко сформированные цели и ориентиры такого курса развития, основные социальные, экономические и государственно-правовые параметры и характеристики исследуемых отношений, что в конечном счёте будет способствовать переходу, который соответствует объективным потребностям развития страны и коренным интересам основных слоёв населения.

Необходимо разработать полноценную концепцию регулирования интернет-отношений и закрепить в ней понятия сети Интернет, интернет-отношений, классифицировать субъектов интернет-отношений с учётом особенностей таких отношений, указать возможные средства, которые должны использоваться при упорядочении таких отношений, установить сферы, которые будут подвергаться правовому регулированию.

В основе нормативной подсистемы механизма правового регулирования интернет-отношений должны быть нормы отраслевого законодательства, технические нормы, охранительные и регулятивные, международные. К разработке такого документа необходимо привлекать специалистов не только из правовой сферы, но и из технической, поскольку их взаимная работа позволит избежать пробельности в будущих законах.

В рамках исследования разработаны научно обоснованные изменения в законодательство, а именно – комплексные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования интернет-платформ и государственных авторизированных систем, перевод их в русскоязычный интернет-сегмент в целях охраны государственного киберсуверенитета.

Развитие правового регулирования трудовых и связанных с ними экономических отношений в условиях цифровизации экономики и повышения гибкости рынка труда

Руководитель исследования: *С. Ю. Головина, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: разработка предложений по совершенствованию правового регулирования отношений в сфере труда с учётом развития цифровых технологий.

Ключевые результаты исследования. В рамках проведённого исследования по вопросу экономического и правового регулирования в сфере труда экономически зависимых исполнителей и подрядчиков было проанализировано законодательство таких зарубежных государств, как Австрия, Беларусь, Бельгия, Германия, Италия, Испания, Казахстан, Соединённые Штаты Америки, Франция, Швеция, Южно-Африканская республика. Выделено несколько направлений развития законодательства зарубежных стран по вопросам труда самозанятых.

Для Российской Федерации перспективным представляется направление развития отечественного законодательства в сфере правового регулирования труда экономически зависимых исполнителей и подрядчиков, в соответствии с которым оно должно осуществляться в системной взаимосвязи с установлением особенностей правового статуса самозанятых.

В практике зарубежных государств наиболее распространённым критерием для признания экономической зависимости являются наличие одного основного клиента, с которым самозанятого связывают длительные отношения и от которого он получает большую часть своего дохода, при этом деятельность самозанятого, как правило, носит личный характер. Применительно к законодательству Российской Федерации часть из зарубежных критериев отнесения самозанятых к экономически зависимым исполнителям и подрядчикам может быть использована с учётом особенностей российской правовой действительности.

Категория «экономически зависимые исполнители и подрядчики» является разновидностью более общей категории – «самозанятые». При этом представляется нецелесообразным вводить в понятийный аппарат

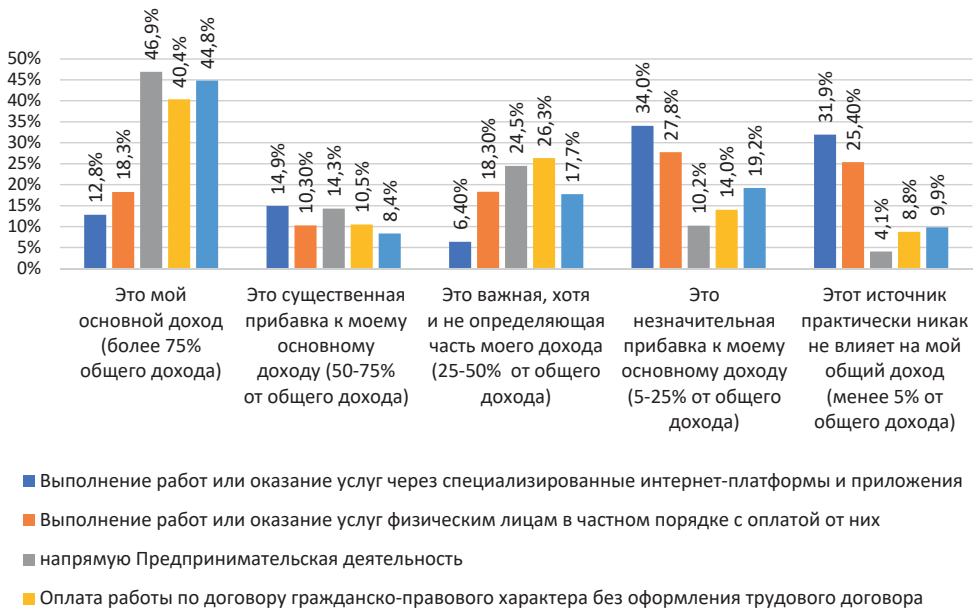


Рис. 1. Признак экономической зависимости подрядчиков и исполнителей: размер дохода, получаемого от контрагента по гражданско-правовым договорам

Источник: составлено авторами

самостоятельную категорию «лица, занятые на интернет-платформах», поскольку они, по существу, могут быть отнесены либо к экономически зависимым исполнителям и подрядчикам, либо к независимым самозанятым. В этой связи с целью создания комплексного и системного правового регулирования труда посредством интернет-платформ и труда экономически зависимых исполнителей и подрядчиков требуется совершенствование российского законодательства первоначально в части установления особенностей правового статуса самозанятых в целом, а затем – правил, касающихся экономически зависимых исполнителей и подрядчиков, которых целесообразно именовать зависимыми самозанятыми. Одновременно с этим должны быть предусмотрены положения, отражающие специфику труда лиц, занятых на интернет-платформах.

Для этого авторами разработаны предложения по концептуальному изменению и дополнению Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Для включения самозанятых в систему обязательного социального страхования потребуется внести соответствующие изменения в такие законы, как:

– Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;

- Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

В целях установления административной ответственности за нарушение прав самозанятых необходимо внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.

Предлагается разделить понятия дистанционной и удалённой работы не только терминологически, но и содержательно, предусмотрев для них разный режим установления, дать определения дистанционной работы, удалённой работы и комбинированной работы, а также понятия «стационарное рабочее место», поскольку его наличие или отсутствие является квалифицирующим признаком указанных видов работ.

Уточнение о возможности выполнять дистанционную или удалённую работу в период отпуска по уходу за ребёнком с сохранением права на пособие по уходу за ребёнком предложено внести в статью 256 ТК РФ и статью 11.1 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 155-ФЗ «Об обязательном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Применительно к внедрению электронного документооборота (далее – ЭДО) в сфере труда предложен добровольный и постепенный переход к ЭДО – по мере готовности работодателей и работников к замене бумажных документов на электронные.

Разработанные в ходе исследования правовые конструкции, касающиеся электронного документооборота и дистанционной (удалённой) занятости, могут быть перенесены в сферу государственной гражданской службы с учётом определённых особенностей, обусловленных спецификой этого вида деятельности.

В результате проведённого анализа судебной практики сформулированы следующие выводы:

1. Судебные позиции относительно взаимосвязи понятий «дистанционная работа» и работа на дому неоднозначны, в том числе в отношении лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребёнком;
2. Отсутствует единая судебная практика относительно использования электронной переписки как доказательства существования дистанционной работы, а также электронной переписки в целом для подтверждения фактов, имеющих юридическое значение;

3. Внедрение электронного документооборота целесообразно, прежде всего, в рамках системы ЭДО, в которую имеет доступ работник на основании индивидуального логина и пароля;

4. Наличие судебных решений о мнимости трудовых договоров о дистанционной работе порождает мысль о необходимости внедрения в трудовое законодательство правовой конструкции недействительности трудового договора;

5. Следует уточнить, каким требованиям должны соответствовать дополнительные основания прекращения трудового договора, устанавливаемые в трудовом договоре с дистанционным работником, либо в самом ТК РФ на основе обобщения правоприменительной практики зафиксировать такие дополнительные основания;

6. Практика российских судов по спорам о признании трудовых отношений лиц, работающих на основе интернет-платформ, расходится с европейской и американской судебной практикой.

Разработка рекомендаций по нормативному правовому обеспечению создания системы финансирования проектов по внедрению цифровых платформенных решений

Руководитель исследования: *М. В. Шатохин, д-р экон. наук, профессор, и. о. проректора по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: разработать рекомендации по нормативному правовому регулированию создания комплексной системы финансирования проектов по разработке и внедрению цифровых платформенных решений.

Ключевые результаты исследования. Определены основные направления мер государственной поддержки разработки и внедрения отечественных продуктов, сервисов и цифровых платформ, позволяющие расширить их применение и повысить эффективность национальной экономики.

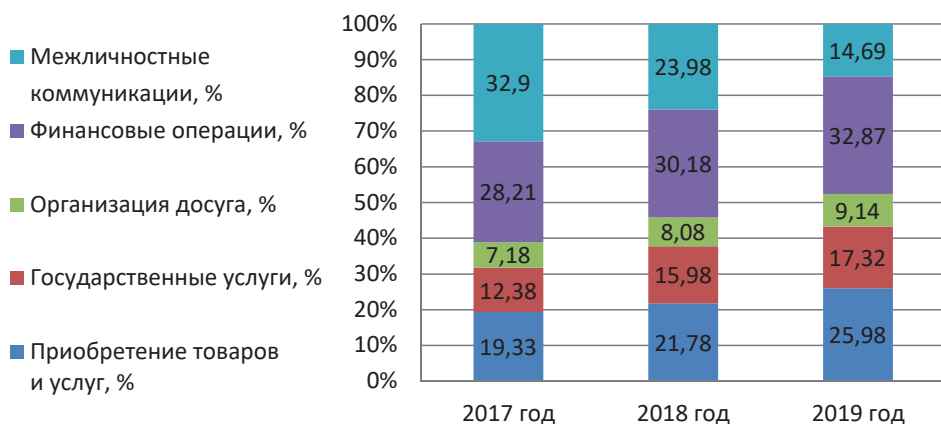


Рис. 1. Наиболее приоритетные направления использования цифровых платформ в социально-экономическом развитии российского общества¹

Внедрение эффективных стратегий на основе опыта правового регулирования создания комплексной системы финансирования проектов

¹ Интернет-портал ComNews. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.comnews.ru/digital-economy/content/207469/2020-06-04/2020-w23/rvk-sostavila-kartu-kompaniy-cifrovoy-ekonomiki> (дата обращения 24.11.2020).

по разработке и внедрению цифровых платформенных решений зарубежных стран в Российской Федерации должно осуществляться с учётом:

- создания нормативных предписаний финансирования разработки цифровых платформ;
- определения доли участия в финансировании разработки цифровых платформ;
- стимулирования представителей бизнес-сообщества для активного участия в разработке и внедрении цифровых платформенных решений на основе элементов налоговых преференций и поощрений;
- активной роли государства в финансировании разработки и внедрения цифровых платформенных решений;
- доминирования государственных инвестиций в области финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений;
- организации финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений (происходит на основе предоставления льготных беспроцентных кредитов по линии «государство – бизнесу»);
- масштабного государственного финансирования проектов по разработке и внедрению цифровых платформенных решений;
- активного привлечения внешних источников финансирования, в том числе и иностранного происхождения, для разработки и внедрения цифровых платформенных решений взамен масштабных государственных преференций и льгот;
- государственного финансирования разработки стратегически важных и значимых цифровых платформенных решений для обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности;
- стимулирования частных разработчиков цифровых платформенных решений на основе предоставления долгосрочных налоговых преференций;
- создания крупных государственных корпораций для финансирования проектов по разработке и внедрению цифровых платформенных решений;
- использования целевого пакетного финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений;
- привлечения частных инвесторов для финансирования мелких проектов при условии незначительного государственного участия;
- финансирования проектов по разработке и внедрению цифровых платформенных решений за счёт средств крупных частных корпораций.

Необходимо сформировать нормативную правовую базу, устанавливающую основы оперативного мониторинга состояния нормативно-правового обеспечения комплексной системы финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений, систему его организации.

Необходимо сформировать инструментарий для осуществления оперативного мониторинга состояния нормативного правового обеспечения комплексной системы финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений, в частности, разработать такие категории, институты и понятия цифрового права, как правовые процедуры и принципы цифрового взаимодействия, юридическая регламентация электронного документа и цифрового архива.

В соответствии с этим требуется разработать Методические рекомендации о формах правового регулирования статуса организационных структур, осуществляющих оперативный мониторинг состояния нормативного правового обеспечения комплексной системы финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений.

Необходимо сформировать единую многоуровневую информационную базу показателей оперативного мониторинга состояния нормативного правового обеспечения комплексной системы финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений, на основе которой должно происходить обобщение результатов, полученных в ходе проведения мониторинга субъектами разного уровня (федерального, регионального, муниципального), а также определение органа, ответственного за обеспечение функционирования и пополнения данной базы. В соответствии с этим разработать:

- методические рекомендации по информационному обеспечению проведения оперативного мониторинга состояния нормативного правового обеспечения комплексной системы финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений;

- методические рекомендации по реализации и оценке эффективности нормативных правовых актов.

Рекомендуется разделить процедуры проведения оперативного мониторинга состояния нормативного правового обеспечения комплексной системы финансирования разработки и внедрения цифровых платформенных решений на два этапа:

- предварительный этап включает наблюдение, анализ и оценку правотворческой деятельности, нормативных правовых актов и практики их реализации, выявление разного рода дефектов правового регулирования с применением искусственного интеллекта;

- основной этап – объекты должны анализироваться и оцениваться уполномоченным субъектом по оперативному мониторингу.

Проведённый анализ нормативных правовых актов позволил выделить действующие нормативные правовые акты, требующие совершенствования, а также разработать предложения, направленные на повышение эффективности финансирования проектов развития платформенных технологий.

Анализ зарубежного опыта и разработка законодательных инструментов регулирования цифровой культуры в Российской Федерации

Руководитель исследования: *М. В. Шатохин, д-р экон. наук, профессор, и. о. проректора по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: разработка законодательных инструментов регулирования цифровой культуры в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Формирование цифровой культуры в Российской Федерации сопряжено с рядом проблемных аспектов. Среди основных проблем необходимо в первую очередь отметить общий низкий уровень цифровой грамотности населения страны, а также минимальные темпы роста данного показателя, сложности области социально-экономической доступности цифровых технологий для населения, низкий уровень культуры цифрового общения в интерактивной среде, а также высокий уровень преступности с использованием цифровых технологий. Решение представленного перечня проблем должно происходить при непосредственном участии органов государственной власти и носить комплексный характер.

С 1 января 2019 года принят к исполнению и функционирует федеральный проект «Цифровая культура».

Анализ зарубежного опыта показал, что наиболее перспективные модели развития цифровизации культуры реализуются в тех странах, где регулирование рассмотренных процессов со стороны правительства и региональных властей позволяет минимизировать риски и максимально использовать возможности цифровизации, открывающиеся благодаря внедрению новых технологий.

Основываясь на анализе зарубежного законодательства, можно выделить следующие принципы нормативного правового регулирования цифровой культуры: принцип законности; принцип защиты персональных данных; принцип свободного и беспрепятственного доступа пользователей к объектам цифровой культуры; принцип равенства в доступе к информационным технологиям и цифровой культуре.

Данные основополагающие начала в той или иной мере уже отражены в отечественном законодательстве, однако их необходимо адаптиро-

вать к процессу цифровизации и правовому регулированию цифровой культуры.

Проведённый анализ влияния пандемии COVID-19 на трансформацию цифровой среды позволил выявить ускорение развития в социально-экономической сфере за счёт необходимого в кризисный период финансирования и последующего применения новых цифровых технологий, а также снятия ограничений в законодательной сфере в виде принятия федеральных законов, обеспечивающих юридическую базу для коммерческого и государственного использования персональных данных и их обработки.

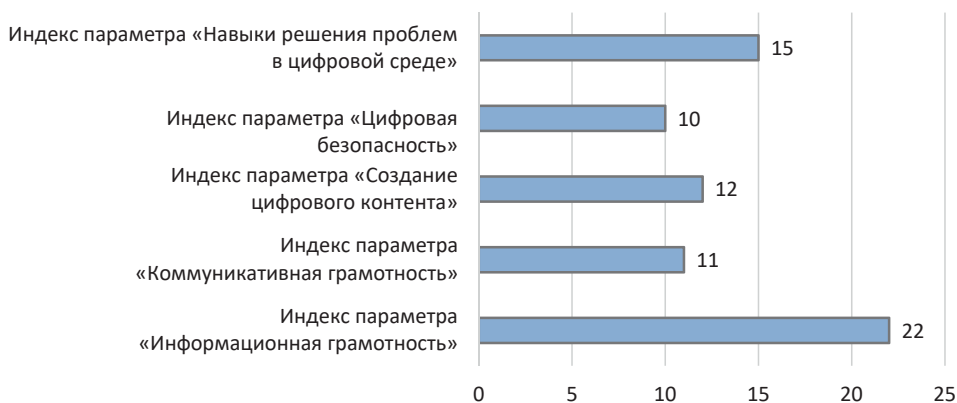


Рис. 1. Наиболее актуальные проблемные аспекты цифровой грамотности населения России¹

Для качественной цифровой трансформации целесообразно предложить следующие рекомендации по созданию правовых условий для формирования единой цифровой культурной среды в России:

1. На федеральном уровне:

– создать правовые условия для формирования единой цифровой культурной среды, позволяющей обеспечить доступ населения к просветительским проектам, знаниям, достижениям современной науки и культуры;

– оказать содействие гражданам Российской Федерации в освоении цифровой грамотности и компетенций цифровой культуры, включая обучение по онлайн-программам развития цифровой грамотности.

¹ Источник: составлено авторами на основе данных аналитического центра НАФИ (Цифровая грамотность россиян: исследование 2020 [электронный ресурс] – URL: <https://nafi.ru/analytics/tsifrovaya-gramotnost-rossiyan-issledovanie-2020/>. Дата обращения 20.12.2020).

2. На региональном уровне:

– разработать региональные программы по усвоению цифровой компетенции и цифровой безопасности среди населения различных возрастных групп;

– обеспечить проведение мероприятий по повышению цифровой грамотности среди населения регионов России.

Также на федеральном и региональном уровнях необходимо разработать систему норм комплексного регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой культуры. В результате регуляторная среда в полном объёме обеспечит благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий, связанных с использованием инструментов цифровой инфраструктуры.

ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Возобновляемые источники энергии: состояние российского законодательства, перспективы развития и пути совершенствования

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

Цель исследования: подготовить комплексные и системно интегрированные предложения по анализу текущего состояния применения возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ) в Российской Федерации и совершенствованию законодательного обеспечения расширения применения ВИЭ в различных отраслях народного хозяйства и регионах, в том числе изолированных территориях и отдалённых населённых пунктах, обеспечения энергией домохозяйств, и необходимые меры для его развития.

Ключевые результаты исследования. В Российской Федерации, несмотря на запасы газа и угля, возникают привлекательные для инвесторов области рентабельного применения технологий ВИЭ. В регионах, где существенна доля дизельной генерации, местах дефицитного энергоснабжения, развитие генерации в секторе ВИЭ пойдёт стихийно в силу очевидной минимизации затрат.

Из таблицы 1 видно, что благодаря сложившейся конкуренции на рынке ВИЭ в 2016–2019 годах удалось значительно снизить среднюю величину плановых капитальных затрат по проектам на 1 кВт установленной мощности: в солнечной энергетике этот показатель по итогам 2019 года упал на 59,5 % по сравнению с 2015 годом, в сфере ветрогенерации за аналогичный период – на 58,2 %.

При этом в 2024 году заканчивается срок действия программ поддержки ВИЭ. Требуется определить новое целеполагание развития ВИЭ и уточнить перечень и объём мер государственной поддержки.

Средняя величина плановых капитальных затрат по итогам конкурсных отборов проектов ВИЭ, тыс. руб./кВт¹

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
СЭС ²	115,7	111,6	122,8		112,5	78,2	49,8
ВЭС ³	64,9		155,1	136,0	102,9	67,6	64,9
МГЭС ⁴		146,0	174,0		163,9	174,5	175,9

По результатам проведённого исследования сформулированы взаимосвязанные научно обоснованные выводы и положения, касающиеся правового регулирования использования ВИЭ, в совокупности составляющие современную концепцию правового регулирования использования возобновляемых источников энергии, основанную на принципе обеспечения баланса интересов участников рынка ВИЭ, методов государственного регулирования с учётом актуальных задач стратегического развития энергетической отрасли и правового анализа норм правового регулирования в области использования возобновляемых источников энергии за рубежом.

На основе проведённого анализа тенденций развития правового регулирования использования возобновляемых источников энергии в Российской Федерации и за рубежом сделан вывод о целесообразности разработки и принятия отдельного федерального закона «Об использовании возобновляемых источников энергии и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Такой федеральный закон будет определять правовую основу, принципы регулирования отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников энергии, порядок взаимодействия субъектов отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников энергии. Закон должен включать понятийный аппарат, в частности, определение понятия возобновляемых источников энергии, объектов использования возобновляемых источников энергии, объектов накопления энергии, произведённой с использованием возобновляемых источников энергии, определения понятия изолированных и труднодоступных территорий, виды деятельности в области использования возобновляемых источников энергии, виды поддержки проектов

¹ Источник: Сайт Мосэнерго России. [Электронный ресурс]. – URL: <https://minenergo.gov.ru/node/489> (дата обращения: 20.09.2020).

² Солнечные электростанции.

³ Ветряные электростанции.

⁴ Малые гидроэлектростанции.

в области использования возобновляемых источников энергии, порядок реализации видов поддержки, положения о внесении изменений в действующие законодательные акты, касающиеся видов поддержки проектов в области использования возобновляемых источников энергии.

Сформулированы рекомендации по уточнению и формированию более полного понятийного аппарата, так как в зависимости от охвата сферы использования возобновляемых источников энергии будет проводиться и работа по правовому обеспечению и внесению изменений в действующие нормативные правовые акты.

Специальный закон об использовании ВИЭ должен определить подход к формам поддержки, а следовательно, включать перечень видов деятельности в данной области.

В специальный закон целесообразно включить положения о полномочиях государственных органов и разграничении данных полномочий в области использования возобновляемых источников энергии. При этом данные полномочия следует разграничить с полномочиями отдельных организаций и лиц в зависимости от выбранной модели правового регулирования. В зависимости от выбранной модели правового регулирования в области использования возобновляемых источников энергии в данный раздел могут быть включены нормы, предусматривающие особенности правового положения ключевой координирующей организации в области использования возобновляемых источников энергии. Могут быть охвачены полномочия по выделению адресной и иных мер финансовой поддержки, включая грантовую поддержку проектов в области использования возобновляемых источников энергии, меры поддержки проектов, реализуемых в изолированных и труднодоступных территориях.

При использовании данной модели к полномочиям ключевой координирующей организации могут быть отнесены частично и полномочия, которые ранее осуществляли государственные органы.

Обосновывается целесообразность включения в специальный закон норм, посвящённых правовому положению лиц, осуществляющих деятельность в области использования возобновляемых источников энергии, в зависимости от осуществляемых видов деятельности. Целесообразно выделить особенности правового положения российских производителей оборудования, необходимого для реализации проектов по использованию возобновляемых источников энергии, а также лиц, которые приобретают и используют данное оборудование.

С учётом опыта правового регулирования реализации и функционирования проектов ВИЭ за рубежом обосновывается целесообразность внесения изменений в градостроительное, земельное, энергетическое, налоговое, таможенное законодательство, предусмотрев особенности

правового регулирования проектирования, строительства, присоединения к энергетическим сетям, эксплуатации объектов использования возобновляемых источников энергии, продажи энергии в зависимости от места расположения (в том числе в изолированных и труднодоступных территориях) и видов возобновляемых источников энергии, льгот по видам налогов, налоговым вычетам, а также положения об особенностях правового регулирования экспорта электрической энергии, полученной с использованием возобновляемых источников энергии.

Обосновывается целесообразность при выборе дальнейшей модели правового регулирования в области использования ВИЭ учесть тенденцию использования зарубежными компаниями и организациями механизмов венчурного инвестирования. Основные направления и меры реализации государственной политики в области научно-технологического развития общего характера определены в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации¹. Наряду с ними для решения задач развития научно-технической и инновационной деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса и смежных с ними отраслях промышленности согласно Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года² предусматривается:

- развитие венчурного бизнеса в сфере инноваций;
- поддержка коммерциализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в энергетике, в том числе посредством механизма, обеспечивающего непрерывное финансирование перспективного проекта на всех стадиях инновационного цикла.

С учётом указанных обстоятельств и приведённых данных по развитию венчурного инвестирования проектов в области использования ВИЭ целесообразно использовать данный механизм финансирования в модели развития регулирования возобновляемых источников энергии.

По результатам проведённого исследования сделан вывод о целесообразности разработки унифицированных подходов в отношении национальных планов поддержки использования возобновляемых источников энергии государствами-членами Евразийского экономического союза.

Сформулированы предложения в отношении правового регулирования использования ВИЭ государствами – членами Евразийского эко-

¹ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

² Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 г. № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года».

номического союза. Актуальной является и работа по гармонизации законодательства государств-членов в области использования ВИЭ.

При проведении работы по дальнейшему развитию правового регулирования в рамках Евразийского экономического союза представляется целесообразным учитывать положения, которые используются государствами – членами Европейского союза.

Представляется целесообразной подготовка дополнений к Договору о Евразийском экономическом союзе в части формирования общего электроэнергетического рынка, посвящённых использованию государствами-членами ВИЭ.

**Оценка эффективности функционирования
государственных информационных систем
в области экологии и охраны окружающей среды.
Разработка рекомендаций по совершенствованию
нормативного правового регулирования**

Руководитель исследования: *М. Ю. Брауде-Золотарёв, канд. тех. наук, директор Центра ИТ-исследований и экспертизы ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».*

Цель исследования: проведение аналитического исследования оценки эффективности функционирования информационных систем в области экологии и охраны окружающей среды для их дальнейшего совершенствования.

Ключевые результаты исследования. Проведение исследования по оценке эффективности функционирования государственных информационных систем (далее – ГИС) в области экологии и охраны окружающей среды является необходимым по причине важности и своевременности поднятой темы.

За последнее десятилетие за счёт бюджетных средств было создано достаточно большое количество федеральных ГИС в области экологии и охраны окружающей среды (более 50). Проблема функционирования данных систем заключается в отсутствии единых требований к таким информационным системам, ведении неточного учёта их функциональных возможностей.

Только в последнее время появляются попытки систематизировать существующую информацию о государственных информационных системах. Такие попытки направлены на предотвращение дублирования функций ГИС, а также на оптимизацию расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на функционирование ГИС. При этом возникают и иные проблемы, связанные с информационным взаимодействием между информационными системами и разработкой модели данных для такого взаимодействия.

В результате проведённого исследования:

1. Дано определение государственным информационным системам в области экологии и охраны окружающей среды.

2. Сформированы перечни действующих федеральных и региональных ГИС в области экологии и охраны окружающей среды (выявлено 57 федеральных ГИС, 158 региональных ГИС; собственные ГИС есть у 49 регионов из 85).

3. Проведён анализ нормативной правовой базы, регулирующей государственные информационные системы в области экологии и охраны окружающей среды, включая институт государственных информационных систем в целом, а также определения понятий «экология» и «охрана окружающей среды». Установлены изъяны нынешнего определения понятия «государственные информационной системы», а также дана характеристика систематизации нормативной правовой базы, которая регулирует институт государственной информационной системы. Также установлено, что правовое регулирование института государственной информационной системы не противоречит нынешнему законодательству в области экологии и охраны окружающей среды.

4. Установлено соответствие функциональности ГИС в области экологии и охраны окружающей среды нормативным правовым актам, на основе которых были созданы и используются такие системы. Ряд информационных систем имеет незначительное несоответствие упомянутой нормативной правовой базе, но такие примеры обусловлены предстоящей трансформацией нескольких ГИС в единую платформу (на примере ГИС в области водных и лесных ресурсов).

5. Проведён подробный анализ ряда действующих государственных информационных систем в области экологии и охраны окружающей среды на основе репрезентативной выборки, включая их функционал, перечень типовых пользователей, источники данных, процедуры актуализации. Выявлено, что, во-первых, существует тренд на объединение государственных информационных систем в общую платформу по каждой сфере, во-вторых, в части общественного контроля за состоянием экологии и окружающей среды нет принципа единого окна, в-третьих, функционал систем зачастую ограничивается сбором и хранением информации, а не её аналитикой. Все проанализированные системы имеют общие признаки, которые могут быть оценены и по которым можно сформировать рейтинг.

6. Предложена комплексная методология оценки соответствия ГИС в области экологии и охраны окружающей среды нормативной правовой базе и эффективности их функционирования, учитывающая задачи государства, конкретного ведомства и общества в целом, по трём группам показателей: нормативно-правовые, ведомственные и показатели социальной эффективности.

7. Проведена оценка ГИС в области экологии и охраны окружающей среды на предмет их соответствия нормативной правовой базе и эффек-

тивности их функционирования. Показатели социальной эффективности всех оцениваемых информационных систем оказались на достаточно низком уровне (38 % от максимальной оценки).

8. Проведены оценка и анализ стоимости наиболее значимых ГИС в области экологии и охраны окружающей среды, исходя из анализа затрат ведомств на информатизацию.

9. Проанализирован зарубежный опыт в части нормативного правового регулирования и функционирования ГИС в области экологии и охраны окружающей среды. Предложено применение опыта нормативного регулирования Европейского союза в области экологического мониторинга. В частности, предложено реализовать идею создания «карт шума». Также уделено внимание применению опыта в сфере открытых данных и персонификации природных объектов.

10. Сформулированы рекомендации по изменению правового регулирования создания, запуска, функционирования и обслуживания ГИС в области экологии и охраны окружающей среды в целях совершенствования таких систем в части определения государственных информационных систем, расширения понятия экология и охрана окружающей среды и др.

11. Сформулированы дополнительные критерии эффективности, которые необходимо учитывать при создании новых ГИС, отражающие специфику стратегического управления, внедрения новых технологий и информационного взаимодействия.

12. Сформулированы рекомендации по улучшению качества, прозрачности и достоверности учитываемой информации, отражаемой в ГИС.

В целом можно сделать вывод, что для комплексного повышения эффективности создания и функционирования ГИС в области экологии и охраны окружающей среды следует проработать вопросы открытости данных о состоянии экологии окружающей среды для бизнеса и общества в целях их анализа, интерпретации и использования при принятии решений в экономической и социальной сфере.

Разработка предложений по правовому регулированию топливно-энергетического комплекса в контексте реализации Парижского соглашения по климату

Руководитель исследования: *И. А. Долматов, канд. экон. наук, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: подготовить предложения по совершенствованию правового регулирования топливно-энергетического комплекса в контексте реализации Парижского соглашения по климату.

Ключевые результаты исследования. Реализация Парижского соглашения по климату предусматривает достижение амбициозных целей по сокращению выбросов парниковых газов (далее – ПГ), которые могут быть достигнуты при смене модели развития. Постепенный переход экономики Российской Федерации и её ведущего элемента – топливно-энергетического комплекса на путь «зелёного развития» можно считать предопределённым. Топливо-энергетический сектор является главным источником поступления парниковых газов, поэтому создание модели «низкоуглеродной экономики» является основным направлением всего переходного процесса. Для обеспечения гладкого перехода необходимо создание нормативно-правовых основ для устойчивого управления этим процессом.

Таблица 1.

Выбросы парниковых газов по категориям источников в России¹

Категории источников	1990	2000	2018	2018 к 1990	2018 к 2000
Энергетика	1171	843	825	70 %	98 %
Промышленность и строительство	211	99	167	79 %	168 %
Транспорт	320	174	254	79 %	146 %

¹ Источник: Национальная инвентаризация парниковых газов в Российской Федерации (2020).

Категории источников	1990	2000	2018	2018 к 1990	2018 к 2000
Другие виды сжигания топлива	589	192	227	39 %	119 %
Фугитивные выбросы (метан)	277	207	279	101 %	135 %
Всего выбросов от энергетики	2569	1515	1753	68 %	116 %
Минеральное сырьё	62	28	37	59 %	130 %
Химическая промышленность	81	61	78	96 %	127 %
Металлургия	137	104	107	78 %	102 %
Другие промышленные процессы	4	2	22	608 %	945 %
Всего выбросов от промышленности	283	196	243	86 %	124 %
Сельское хозяйство	276	128	127	46 %	99 %
Лесное хозяйство	-226	-595	-635	281 %	107 %
Другие виды землепользования	148	113	45	30 %	40 %
Отходы	59	62	98	165 %	158 %
Всего выбросов от землепользования, лесного хозяйства и отходов	258	-292	-366	-142 %	126 %
Всего выбросов ПГ в России	3109	1419	1629	52 %	115 %

Как можно видеть из таблицы 1, суммарные нетто-выбросы ПГ в России сократились с 3,109 млрд т $\text{CO}_{2\text{экв}}$ в 1990 году до 1,629 млрд т $\text{CO}_{2\text{экв}}$ в 2018 году (на 48 %), при этом динамика выбросов и поглощения в различных отраслях и секторах экономики существенно отличается.

В исследовании даны практические рекомендации по формированию комплексной системы государственного регулирования выбросов ПГ в Российской Федерации.

Представляется целесообразным инициировать парламентское обсуждение стратегии развития экономики России с низким уровнем выбросов ПГ до 2050 года.

Необходимо принятие закона об углеродном регулировании, обеспечивающего экономические действенные стимулы для сокращения выбросов ПГ в стране, в том числе систему нормативно-правовых актов, определяющих:

- перечень ПГ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования;
- критерии определения регулируемых организаций;
- порядок организации государственного учёта выбросов ПГ, ведения реестра выбросов ПГ по предприятиям и реестра результатов проектов по сокращению выбросов и увеличению поглощения ПГ;

- порядок предоставления регулируемыми организациями отчётов о выбросах ПГ и проверки этих отчётов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- порядок верификации отчётов о реализации проектов по сокращению выбросов и увеличению поглощения ПГ;
- порядок осуществления мониторинга выбросов ПГ, требований к составу документов и формам отчётов о выбросах ПГ;
- разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и регулируемых организаций в сфере государственного регулирования выбросов и поглощений ПГ.

Кроме того, необходимо предусмотреть введение правового статуса «выбросов парниковых газов», а также утверждение полномочий Правительства Российской Федерации в области государственного регулирования выбросов и поглощений парниковых газов.

Требуется обеспечить выполнение международных обязательств по Парижскому соглашению и РКИК ООН, в том числе по отчётности о выбросах парниковых газов, являющихся обязательным требованием для доступа к механизмам углеродного финансирования; обеспечить доступ к международным механизмам сотрудничества в области снижения выбросов и увеличения поглощений парниковых газов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, в том числе в рамках Парижского соглашения по климату, предусматривающего так называемые «механизмы устойчивого развития» и участие Сторон в совместных климатических проектах и программах.

Также необходимо провести инвентаризацию лесов. Полученные данные глубокой инвентаризации лесов, расчётов депонирования углерода, результатов дистанционного зондирования, расшифровки космических снимков и применения иных методов позволят сформировать объективную картину состояния лесов России и их углеродно-депонирующей способности; внесение изменений в методологию учёта поглощения и эмиссии парниковых газов в лесном хозяйстве требует работы по подготовке научно обоснованных изменений в первичных данных учёта лесов, учёта последствий воздействия различных природно-климатических и антропогенных факторов.

Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Российской Федерации: практика реализации и перспективные направления развития федерального законодательства

Руководитель исследования: *И. А. Долматов, канд. экон. наук, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: подготовить комплексные и системно интегрированные предложения по совершенствованию законодательного обеспечения повышения энергетической эффективности экономики Российской Федерации и необходимые меры для её развития.

Ключевые результаты исследования. В Российской Федерации модель регулирования в области энергоэффективности и повышения энергосбережения должна быть построена на основе «подхода многочисленных преимуществ», подразумевающего установление системы юридически обязательных взаимосвязанных целевых показателей разного уровня как на макроэкономическом уровне, так и на отраслевом (закреплённых в стратегиях и государственных программах, в том числе касающихся строительства жилья, развития инноваций и продвижения передовых технологий, повышения конкурентоспособности российской промышленности, а также направленных на решение экологических проблем).

В настоящее время в России отсутствует система согласованных показателей, позволяющая анализировать прогресс, планировать, осуществлять контроль и правильно применять систему стимулов.

Фактически все энергетические стратегии в России в качестве цели ставили минимизацию одного показателя – снижения уровня энергоёмкости ВВП. Этот показатель не подходит для России по ряду причин, но то же время может быть использован в качестве одного из множества показателей и с оговорками может использоваться в международных сопоставлениях.

В государственном докладе о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации за 2019 год Министерством экономического развития Российской Федерации представлено четыре прогноза снижения энергоёмкости

ВВП к 2035 году. При наихудшем сценарии снижение энергоёмкости ВВП к 2035 году составит 21 % от уровня 2015 года (а вклад технологического фактора составит всего 2 %). При наилучшем сценарии снижение указанного показателя составит 46 % (при вкладе технологического фактора в размере 40 %). В таблице 1 представлено, как изменится энергоёмкость ВВП и вклад каждой из составляющих при различных сценариях при сохранении существующей структуры потребления.

Таблица 1.

**Изменение энергоёмкости ВВП к 2035 при различных сценариях
повышения энергетической эффективности¹**

Отрасли	Снижение энергоёмкости ВВП к 2035, тут/млн руб.			
	1 сценарий	2 сценарий	3 сценарий	4 сценарий
Электроэнергетика, производство тепловой энергии	-0,6	-0,9	-1,0	-1,3
Обрабатывающая промышленность	-0,5	-0,7	-0,8	-1,0
Население	-0,4	-0,5	-0,6	-0,8
Транспорт	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7
Добывающая промышленность	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Строительство, сельское хозяйство, сфера услуг, коммунальные услуги, прочие потребители ТЭР	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Бюджетный сектор	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Общее снижение энергоёмкости ВВП	-2,1	-3,2	-3,7	-4,7

Необходимо определить и законодательно зафиксировать требования к набору обязательных целевых отслеживаемых показателей (наиболее энергоёмких видов продукции и процессов), а также условия замены (включения и исключения) показателей в стратегические документы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В государственные программы федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации необходимо также вве-

¹ Источник: расчёт ИЭиРИО ВШЭ на основе данных государственного доклада о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности за 2019 год.

сти этот набор показателей и обязать руководителей субъектов Федерации предоставлять эту информацию для государственного доклада о состоянии энергосбережения и повышения энергоэффективности в Российской Федерации.

Российское законодательство предусматривает создание федеральной информационной системы стратегического планирования на основе распределённой информации. На деле государственные информационные системы пока оказываются малоэффективными: их контент (доступный в публичном пространстве для налогоплательщиков) большей частью представляет собой дублируемую неполную и часто устаревшую информацию. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования ведётся формально. Пока ни ГИС ТЭК, ни ГИС «Энергоэффективность» с задачей информационно-аналитического обеспечения в области поддержки стратегического планирования не справляются. Требуется активные действия по налаживанию работы этих информационных систем. Необходимо сформулировать чёткие требования к ГИС и публикуемой ими информации. Для ГИС «Энергоэффективность» необходимо определить набор разноуровневых показателей и данных, который должен собираться, обрабатываться, храниться и открыто распространяться этой государственной информационной системой.

Результаты исследования в области энергосбережения и повышения энергоэффективности позволили сформулировать ряд дополнительных системно интегрированных предложений и практических рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения повышения энергетической эффективности экономики Российской Федерации:

1. В сфере технического регулирования:

– в секторе недвижимости должны быть приняты новые отраслевые стандарты и технические требования в строительстве, внедрена всеобъемлющая система установления классов энергоэффективности зданий, строений и сооружений, установлены требования энергетических обследований и сертификации зданий, требования раскрытия этой информации при совершении сделок. Также необходимо ужесточить требования к конструкционным элементам и инженерному оборудованию зданий и сооружений;

– в транспортном секторе необходимо принять жёсткие требования к энергоэффективному вождению, разработать и ввести стандарты энергетической эффективности электродвигателей;

– в отношении энергопотребляющих устройств необходимо введение обязательных требований к наличию «спящего режима», запрет на обновления и прошивки, снижающие энергоэффективность устройств, запрет на использование техник и технологических реше-

ний, искусственно улучшающих показатели энергоэффективности устройств, приборов и оборудования.

2. В сфере отраслевых инициатив:

– необходимо принять порядок заключения и условия соглашений с энергоёмкими компаниями (холдингами) о добровольных обязательствах в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, а также целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов;

– разработать требования к заданиям по повышению энергетической эффективности потребителей энергоснабжающим компаниям в рамках регулирования;

– также необходимо разработать типовые комплексные планы в жилищном секторе.

3. В сфере финансового стимулирования:

– в условиях пандемии COVID-19, сравнительно низкого уровня цен на энергию, снижения привлекательности инвестиций в энергосбережение и повышения энергоэффективности государство должно гарантировать долгосрочные правила и право на долгосрочное сохранение экономии, полученной от энергосбережения и повышения энергетической эффективности в регулируемых отраслях. В государственные программы должны быть включены целевые показатели энергоэффективности, а контрольные показатели должны быть тесно привязаны к их достижению;

– в рамках совместных с субъектами Федерации государственных программ необходимо стимулировать собственников к проведению энергоэффективного капитального ремонта многоквартирных домов;

– в рамках государственных программ необходимо стимулировать применение индивидуальных тепловых пунктов (ИТП) с автоматическим погодным регулированием, так как незначительный рост объёмов их внедрения обусловлен сравнительно высокой стоимостью этой технологии;

– в секторе недвижимости (пассивные дома, дома с нулевым энергопотреблением) одним из лучших способов стимулирования являются «зелёные» облигации с компонентой повышения энергоэффективности, а также льготы по налогам на имущество и по налогам на прибыль, а также политика по продвижению пассивных домов и домов с нулевым потреблением энергии;

– такие инструменты, как «зелёные» облигации с компонентой повышения энергоэффективности, а также «белые» сертификаты могут стать важными инструментами привлечения средств на реализацию энергосервисных договоров.

Совершенствование правового регулирования использования, обращения и возврата тары и упаковки в Российской Федерации

Руководитель исследования: *Л. В. Зайцева, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры предпринимательского и корпоративного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: выработка обоснованных предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования института использования, обращения и возврата тары и упаковки в Российской Федерации на основе зарубежного опыта.

Ключевые результаты исследования. Формирование комплексной системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами является одним из ключевых направлений национального проекта «Экология», в рамках которого реализуется федеральный проект «Чистая страна».

Возврат использованной потребительской упаковки из пластика, металла и стекла в организацию торговли за вознаграждение конечному потребителю широко распространён в европейских странах и заслуживает внимания как один из способов снижения объёма отходов потребления в целом.

В связи с растущим объёмом использования населением упаковки из пластика проблема совершенствования правового регулирования сбора и переработки очевидна. Системы залога (депозита) на возвратную потребительскую тару (упаковку) в различных формах успешно действовали в СССР, а на сегодняшний день действуют в 10 странах Европы: Норвегии, Швеции, Финляндии, Дании, Исландии, Эстонии, Литве, Германии, Нидерландах и Хорватии. Во всех этих странах достигается высокий процент раздельного сбора пластиковых отходов, который превышает 80 %.

В следующей таблице показаны различные формы обязательств организаций розничной торговли по приёму возвратной потребительской тары у населения.

В то же время в Швейцарии и Японии, в которых отсутствует система залога (депозита) на возвратную потребительскую тару (упаковку), процент раздельного сбора пластиковых отходов также превышает 80 %.

В этих странах такой высокий процент раздельного сбора отходов обусловлен в первую очередь тем, что раздельный сбор отходов является неотъемлемой частью жизни каждого гражданина, а культура раздельного сбора отходов – частью воспитания.

Таблица 1.

Формы обязательств организаций розничной торговли по приёму возвратной потребительской тары у населения¹

Страна	Обязательство по возврату	Примечание
Хорватия	Торговая площадь более 200 квадратных метров обеспечивает обязательство продавца принимать возвратную потребительскую тару.	Сбор отдельно для каждого упаковочного материала
Дания	Компании с машинной сборкой возвратной потребительской тары должны вернуть всю одноразовую упаковку с символом депозита. Магазины без машинной сборки тары должны забрать проданные упаковочные материалы.	-
Эстония	Торговая площадь более 200 квадратных метров обеспечивает обязательство продавца принимать возвратную потребительскую тару.	-
Финляндия	Обязательство возврата для продавцов контейнеров с залогом.	Всего в стране более 4000 машин по приёму тары; 5 000 пунктов приёма в рознице; 9000 общественных пунктов сбора
Германия	Торговая площадь более 200 квадратных метров обеспечивает обязательство продавца принимать возвратную потребительскую тару. Торговая площадь менее 200 квадратных метров обеспечивает возврат только для проданных брендов.	около 135 000 пунктов приёма, из них 40 000 машин по приёму тары
Норвегия	Розничные организации торговли, продающие упаковку с залогом, должны забрать её обратно.	3 500 продуктовых магазинов с машинами для приёма тары; 11500 пунктов сбора / возврата вручную

¹ Источник: составлено авторами.

Авторами исследования разработано определение понятия «возвратная потребительская тара (упаковка)», проведён развёрнутый подробный анализ действующих в европейских странах систем возвратной потребительской тары (упаковки), подготовлены предложения по имплементированию позитивного опыта европейских стран в отечественную правовую концепцию регулирования института возвратной потребительской тары (упаковки).

Предложено внести изменения в законодательство в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в новой редакции Санитарно-эпидемиологических правил предусмотреть возможность организации пунктов приёма у населения возвратной потребительской тары (упаковки) внутри помещений организаций торговли, а также правила устройства таких пунктов приёма.

Правила устройства пунктов приёма возвратной потребительской тары должны учитывать площадь организации торговли, место её расположения, а также годовой оборот за предыдущий отчётный период для создания оптимального правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения с учётом необходимого соблюдения интересов малого и среднего предпринимательства.

Сформулировано предложение по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, касающихся отмены налога на доходы физических лиц в случае возврата конечными потребителями тары торговой организации.

Разработана модель функционирования оборота возвратной потребительской тары, предусматривающая обязательную регистрацию и маркировку возвратной потребительской тары.

Предложено сконцентрировать обязанности регистрационного офиса, оператора базы данных и расчётного офиса целесообразно в рамках органа государственного регулирования или публично-правовой компании (такой как Российский экологический оператор).

Сложная ИТ-система, которая обеспечивает идентификацию каждой отдельной возвратной потребительской упаковки напитка и позволяет обмениваться данными между всеми участниками системы, а также обеспечивает передачу залоговой стоимости тары между первым дистрибьютором (например, производителем пластикового изделия) и конечным потребителем, должна находиться под контролем государства для исключения возможности манипулирования системой участниками рынка.

Предлагается внедрить институт общественного контроля в области оборота возвратной потребительской тары (упаковки) для обеспечения возможности гражданам принимать активное участие в налаживании работы системы раздельного сбора отходов.

Разработаны предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования института использования, обращения и возврата тары и упаковки в Российской Федерации на основе зарубежного опыта.

Разработка системы правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации

Руководитель исследования: *А. В. Григорьев, канд. экон. наук, заместитель генерального директора, руководитель департамента исследований ТЭК АНО «Института проблем естественных монополий».*

Цель исследования: разработка рекомендаций по формированию системы правового регулирования выбросов парниковых газов.

Ключевые результаты исследования. Россия является одним из лидеров в мире по сокращению выбросов парниковых газов (далее – ПГ). Таких результатов удалось добиться во многом благодаря проведению мер энергетической политики, таких как стимулирование ввода новых объектов тепловой генерации, АЭС и возобновляемой энергетики и т. д. Однако в последние годы наблюдаются негативные тенденции в динамике выбросов и поглощения ПГ.

Для анализа мер регулирования выбросов ПГ рассмотрены методики, применяемые в следующих странах: Бразилия, Германия, Индия, Канада, Китай, США, Япония (табл. 1).

Анализ методов регулирования ПГ в зарубежных странах позволил сформулировать рекомендации по их применению в Российской Федерации:

1. Ввод прямых платежей за выбросы ПГ, повышение акцизов на моторное топливо и ввод акцизов на энергетическое топливо в России обладают низкой целесообразностью в силу ограниченного потенциала развития ВИЭ-генерации на большей части России, значительной потребности в сохранении тепловой генерации для нужд отопления, невозможности перехода с высокоуглеродного топлива (уголь) на низкоуглеродное (газ) в ряде регионов страны.

2. Система стимулирования развития ВИЭ-генерации требует преобразования, особенно с учётом того, что в 2020 году завершаются конкурсы по действующей программе стимулирования развития ВИЭ-генерации на оптовом рынке электроэнергии и мощности. Перспективная система развития ВИЭ-генерации должна включать стимулы к снижению затрат на единицу электроэнергии, а также должна дополняться мерами развития других видов без- и низкоуглеродной генерации.

Сравнение ряда зарубежных стран по наличию основных инструментов регулирования выбросов парниковых газов¹

№	Группа методов регулирования выбросов ПП	Цель ввода	Методы регулирования	Источники финансирования
1	Стимулирование повышения энергоэффективности	Снижение удельного потребления энергии (на единицу ВВП, на единицу отгруженной продукции, на единицу выручки компании, на душу населения)	<ul style="list-style-type: none"> – Технические стандарты – Системы обязательств и штрафов – Налоговые льготы – Бюджетное субсидирование – Тарифное и ценовое регулирование электроэнергетики – Прочие меры 	<ul style="list-style-type: none"> – Бизнес – Население – Государственный бюджет
2	Прямые платежи за выбросы ПП	Снижение выбросов ПП	<ul style="list-style-type: none"> – Налоги и сборы 	<ul style="list-style-type: none"> – Бизнес, осуществляющий эмиссию ПП
3	Акцизы на моторное и энергетическое топливо	Снижение потребления энергетического и моторного топлива	<ul style="list-style-type: none"> – Налоги и сборы 	<ul style="list-style-type: none"> – Бизнес, осуществляющий потребление энергоресурсов – Население
4	Стимулирование освоения ВИЭ с целью глубокой декарбонизации энергетики	Рост доли ВИЭ в энергетическом балансе	<ul style="list-style-type: none"> – Тарифное и ценовое регулирование электроэнергетики – Бюджетное субсидирование – Системы обязательств и штрафов – Налоговые льготы – Прочие меры 	<ul style="list-style-type: none"> – Бизнес, осуществляющий потребление энергоресурсов – Население – Государственный бюджет

¹ Источник: составлено авторами.

3. Актуальным является развитие мер по повышению энергоэффективности, в частности систем «белых» сертификатов (систем, предполагающих возложение на энергоснабжающие организации обязательств по обеспечению повышения энергоэффективности у потребителей) и добровольных целевых соглашений по сокращению выбросов ПГ с компаниями и отраслевыми ассоциациями. При этом целесообразным является включение проектов повышения энергоэффективности в систему поддержки климатических проектов (проектов по сокращению выбросов ПГ или увеличению их поглощения), которая разрабатывается в настоящее время.

После того как Россия взяла на себя обязательства по Киотскому протоколу, в стране началось создание системы учёта выбросов и поглощения ПГ.

Главным программным документом, определяющим основы позиции России по отношению к вопросам, связанным с изменениями климата, является принятая ещё в конце 2009 года «Климатическая доктрина Российской Федерации». В настоящее время готовятся поправки в доктрину.

В последующем для выполнения климатических обязательств России был разработан ещё ряд документов, в т. ч. «Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года». Другим документом, необходимость разработки которого связана с реализацией Парижского соглашения, является «Стратегия долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года», которая пока находится в статусе проекта.

Дальнейший импульс развитию стратегического планирования в области климатической политики должен придать Указ Президента России от 04.11.2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», которым поручено обеспечить к 2030 году сокращение выбросов ПГ до 70 % относительно уровня 1990 года.

Развитие системы учёта выбросов и поглощения ПГ, а также мер государственного регулирования выбросов ПГ в Российской Федерации является крайне актуальным в условиях формирующихся систем трансграничного углеродного регулирования (далее – ТУР). Развитие таких схем активизировалось после заключения Парижского соглашения. Сравнение отраслей по доле поставок в ЕС в структуре отгрузки продукции показывает, что риски ввода ТУР со стороны ЕС максимальны для нефтепереработки и производства кокса, металлургии, химической промышленности и деревообработки.

Риски для российской экономики от введения ТУР в ЕС можно представить в виде четырехуровневой системы, включающей вне-

шние регуляторные риски, прямые экономические риски, внутренние регуляторные риски и косвенные социально-экономические риски (рис. 1).

Для минимизации рисков для российской экономики от потенциального ввода ТУР в ЕС Российской Федерации следует реализовать меры по трём основным направлениям:

1. Международное взаимодействие (в т. ч. проведение двухсторонних переговоров России и ЕС относительно возможной реализации ТУР, многосторонний формат обсуждений данной европейской инициативы в рамках ВТО, Конференции сторон РКИК ООН и др.).

2. Внутренняя климатическая политика (развитие системы мониторинга, отчётности и верификации выбросов ПГ, развитие стимулов для снижения выбросов ПГ).

3. Внутренняя социально-экономическая политика (поддержка отраслей экономики, подверженных прямым и косвенным экономическим и социально-экономическим рискам).

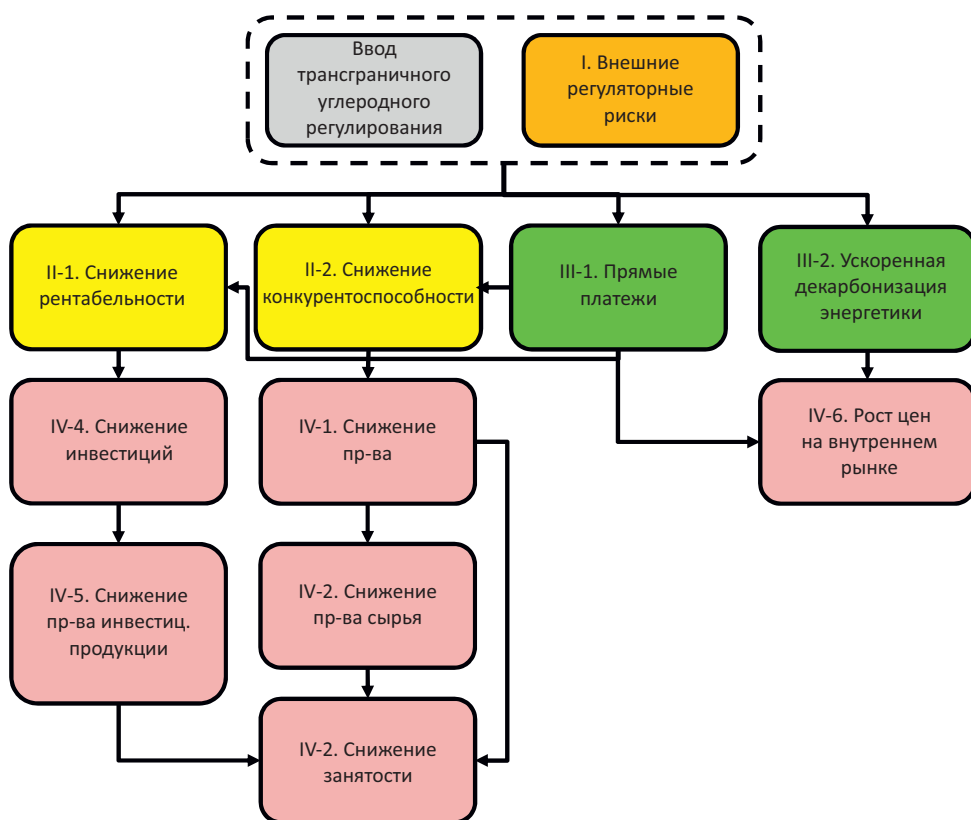


Рис. 1. Схема рисков для экономики России от потенциального ввода трансграничного углеродного регулирования со стороны ЕС

Источник: составлено авторами

В части развития системы мониторинга, отчётности и верификации выбросов ПГ необходимо:

- внедрение эффективной унифицированной системы учёта выбросов и поглощения ПГ как в разрезе отраслей, так и организаций (в первую очередь для отраслей, которые будут затронуты введением ТУР со стороны Европейского союза и международных организаций);
- развитие системы добровольной климатической отчётности;
- создание реестра углеродных единиц (в основном для нужд реализации климатических проектов).

В части развития стимулов для снижения выбросов ПГ:

- повышение возможностей для реализации климатических проектов;
- создание механизмов, позволяющих компаниям приобретать электроэнергию, произведённую безуглеродными объектами генерации;
- развитие комплексных мер стимулирования снижения углеродного следа генерации.

Предложения по совершенствованию законодательства в части регулирования выбросов ПГ основываются на следующих основных предпосылках:

1. Планируемое введение ТУР в Европейском союзе в ближайшей перспективе и связанные с ним потенциальные риски для российских компаний-экспортёров.
2. Ввод ТУР со стороны международных организаций (в т. ч. ICAO).
3. Формирование российского механизма регулирования ПГ, ключевым элементом которого должен стать федеральный закон «Об ограничении выбросов ПГ в атмосферный воздух» (в настоящее время находится в статусе проекта).
4. Интенсивное развитие инструментов «зелёного» финансирования, в т. ч. на платформе ESG (социально-ответственное инвестирование, в основе которого лежит ориентация на следующие ключевые критерии при принятии управленческих решений: окружающая среда, социальная справедливость, корпоративное управление), и связанные с этим возможности и риски инвестиционных ограничений.

В связи с этим актуальными направлениями совершенствования российского законодательства являются:

1. Стимулирование реализации климатических проектов путём включения их в механизмы «зелёного» финансирования и предоставления государственных льгот (субсидий) по обеспечению заёмных средств, направляемых на такие проекты.
2. Развитие механизмов государственного стимулирования и поддержки мероприятий по снижению углеродного следа российской энергетики, в т. ч. развитие комплексных мер стимулирования снижения уг-

леродного следа генерации, а также формирование и развитие системы безуглеродных сертификатов на рынке электроэнергии.

3. Формирование системы учёта и совершенствование методического аппарата расчётов косвенных энергетических выбросов ПГ в отраслях экономики.

Реализация данных направлений может привести к существенному вкладу в сокращение выбросов ПГ.

БЕЗОПАСНОСТЬ

Анализ актуальной повестки и перспектив активизации международных парламентских движений за международную безопасность

Руководитель исследования: *С. А. Караганов, д-р ист. наук, декан факультета мировой экономики и мировой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: выявление перспективных сфер и направлений активизации международных парламентских движений за международную безопасность.

Ключевые результаты исследования. Оценка эффективности двусторонней и многосторонней парламентской дипломатии в сфере международной безопасности была проведена на основе разработанных научным коллективом критериев эффективности.

Проанализированный опыт двусторонней дипломатии демонстрирует её возможности и потенциал в качестве действенного инструмента решения проблем, преимущественно связанных с угрозой военных конфликтов, сепаратизма и экстремизма. Интенсивность встреч как показатель диалога, внимание со стороны межпарламентских объединений (далее – МПО) и обсуждение внутри МПО данных проблем повышают эффективность двустороннего диалога. При этом парламентская дипломатия в виду ограниченности ресурсов предстаёт скорее не как основной и/или единственный, а дополнительный инструмент, создающий новый канал коммуникации для профессиональных политиков и продвижения национальных интересов и интересов различных социальных групп, способ постепенного повышения доверия между сторонами.

Проведённый анализ дипломатии в рамках межпарламентских объединений позволил выявить ряд закономерностей.

Во-первых, с точки зрения нормативно-правовой базы, институциональных механизмов и системного подхода к вопросам обеспечения международной безопасности Межпарламентский союз представляет собой образцовую модель развития парламентской дипломатии.

Во-вторых, общей тенденцией развития евроатлантических межпарламентских объединений служит усиление внимания к угрозам традиционной и нетрадиционной безопасности и высокий уровень адаптивности их повесток. При этом уровень развития институциональных механизмов МПО Евроатлантики (за исключением Парламентской Ассамблеи Организации Североатлантического договора) нельзя отнести к числу сильных сторон объединений.

В-третьих, характерным признаком межпарламентских объединений Азиатско-Тихоокеанского региона является слабая способность к компромиссу и неразвитые институты, что существенно девальвирует влияние МПО в Азиатско-Тихоокеанском регионе в глобальном пространстве межпарламентского диалога.

В-четвёртых, межпарламентские объединения Латинской Америки демонстрируют относительно высокий уровень вовлечённости региональных МПО в глобальное пространство парламентской дипломатии, адресное взаимодействие с ведущими международными организациями в сфере безопасности, а также содействие национальным парламентам в урегулировании проблем, в том числе территориальных.

В-пятых, акторность и влияние МПО на постсоветском пространстве формируется за счёт тесного диалога между собой и ведущими международными организациями, использования схожих институциональных механизмов и гармонизации законодательных актов по всем направлениям сотрудничества в сфере безопасности.

На основе анализа межпарламентских объединений разного институционального формата и различной региональной принадлежности выявлены четыре наиболее успешные практики:

1. Ставка на институционализацию межпарламентского диалога и создание специализированных профильных комитетов и ведомств внутри МПО при одновременном чётком разграничении полномочий во избежание дублирования повесток и межведомственной конкуренции.

2. Продвижение гибких форматов и механизмов в виде специальных комитетов, направленных на более точечное обсуждение чувствительных вопросов в сфере безопасности – от предотвращения вооружённых конфликтов до борьбы с наркоторговлей.

3. Активное вовлечение в обсуждение вопросов в сфере международной безопасности и разработку стратегических документов неправительственных организаций и аналитических центров для получения более компетентной оценки состояния безопасности по конкретному направлению и региону.

4. Запуск специализированных программ сотрудничества с ведущими международными и региональными организациями, прежде всего профильными структурами ООН.

Анализ наиболее успешных национальных практик парламентской дипломатии позволил прийти к следующим выводам. Наиболее очевидным маркером успешности взаимодействия отдельных национальных парламентов служит их вовлечённость в процессы принятия ключевых внешнеполитических решений по вопросам двустороннего сотрудничества в сфере безопасности. Тесная координация законодательной и исполнительной власти в вопросах «высокой» политики представляет эффективный инструмент налаживания и поддержания диалога между отдельными партнёрами. Чем выше уровень «токсичности» двусторонних отношений, тем более важную инструментальную роль может сыграть законодательная власть за счёт формирования повестки, разработки модельных законодательств, организации прямого диалога, особенно если попытки создать подобный диалог на уровне исполнительной власти неэффективны.

Применительно к уровню развития и направлений повесток межпарламентского взаимодействия в сфере международной безопасности проведённый анализ позволил выявить следующие закономерности. Все региональные объединения в своей деятельности стремятся найти баланс между традиционными и нетрадиционными угрозами безопасности. Среди всех представленных объединений МПО Евроатлантики и постсоветского пространства наиболее последовательно продвигают повестку региональной и международной безопасности. В АТР и Латинской Америке повестки МПО имеют разнонаправленный характер и уделяют значительное внимание вопросам социально-экономического развития. МПО в Латинской Америке, Евроатлантике и на постсоветском пространстве удаётся поддерживать сетевое взаимодействие внутри своих регионов. В гораздо меньшей степени это относится к Азиатско-Тихоокеанскому региону, где наблюдается более серьёзная рассинхронизация повесток между объединениями.

Анализ текущего уровня развития и направлений повесток парламентских инициатив и движений позволил сформулировать наиболее эффективные механизмы. Среди них:

1. Разветвлённая сеть комитетов и рабочих групп межпарламентской организации.
2. Наличие институционализированных отношений с ведущими международными объединениями и большинством межпарламентских ассамблей, сопряжение их деятельности и повестки.
3. Содействие встречам на полях заседаний делегаций национальных парламентов; механизм мониторинга политической и военно-политической ситуации в регионе и отдельных странах (ПА ОБСЕ и ПА НАТО).
4. Разработка модельных и рамочных законопроектов (межпарламентские организации Латинской Америки и постсоветского про-

странства) и секторальное сотрудничество с аналитическими центрами (Африканский регион).

Разработанные рекомендации разделены на четыре подгруппы. Первая посвящена усилению роли парламентской дипломатии в рамках российской системы принятия и реализации внешнеполитических решений. Вторая подгруппа направлена на укрепление нормативно-правовых и институциональных механизмов межпарламентских объединений, где представлена Россия. Третья подгруппа преследует цель диверсификации направлений и форматов межпарламентского взаимодействия с участием России. Четвёртая подгруппа нацелена на улучшение имиджевой составляющей парламентской дипломатии Российской Федерации и повышение осведомлённости о её инициативах в сфере безопасности.

Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности

Руководитель исследования: *В. А. Попов, канд. тех. наук, заведующий Международным научно-образовательным центром технического регулирования, стандартизации и метрологии Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: комплексная оценка организации и управления системами промышленной безопасности, современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере организации и управления системами промышленной безопасности, а также выявление направлений его совершенствования и выработка научно обоснованных рекомендаций по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности.

Ключевые результаты исследования. Для достижения поставленной цели проведена аналитическая работа по следующим направлениям:

- оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в области организации и управления системами промышленной безопасности. Сравнение с законодательством зарубежных стран;

- оценка результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственную промышленную политику в Российской Федерации, обеспечивающих надзор в области промышленной безопасности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, реализующих полномочия по надзору за выполнением предприятиями требований в области промышленной безопасности;

- оценка хода реализации международных обязательств России по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности;

- выявление основных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности;

– оценка уровня внедрения современного оборудования и информационных технологий на опасных производственных объектах по отраслям экономики.

Анализ проведён с использованием действующей нормативной правовой базы Российской Федерации в области промышленной безопасности и смежных отраслях, включая охрану окружающей среды, а также статистических данных, публикуемых Федеральной службой государственной статистики, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в рамках осуществления мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований промышленной безопасности.

По результатам анализа были выявлены следующие основные задачи, требующие решения в целях совершенствования национальной системы промышленной безопасности:

– отсутствует чёткая методология для осуществления оценки эффективности и результативности законодательства (включая эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности);

– отсутствует классификация нарушений в области промышленной безопасности по степени их риска для охраняемых законом ценностей;

– отсутствует однозначность в применяемых мерах ответственности за допущенные нарушения в области промышленной безопасности;

– основная причина возникновения большинства нарушений на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, – организационная (низкий уровень организации системы управления промышленной безопасностью);

– нормы, связанные с экологической оценкой влияния производственных объектов на окружающую среду, установленные в Российской Федерации, не учитывают международных принятых подходов и принципов (Конвенция Эспо, Орхусская конвенция, Протокол по СЭО);

– отсутствуют проработанные правила и процедуры применения налоговых льгот.

В настоящий момент с реализацией механизма «регуляторной гильотины» проводится пересмотр значительной части нормативной правовой базы в области промышленной безопасности. Новое законодательство предусматривает:

– внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

– систему оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов.

Для комплексного совершенствования системы промышленной безопасности риск-ориентированный подход необходимо внедрить и на стадии управления промышленной безопасностью на опасных производственных объектах (рис. 1). При реализации данной задачи необходимо учитывать уже наработанный опыт внедрения риск-ориентированного подхода, закреплённого в международных, национальных и межгосударственных стандартах, в том числе в серии международных стандартов ISO 31000.

Применение системного риск-ориентированного подхода позволит:

- повысить уровень производственного контроля на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты;
- обеспечить основу для классификации рисков для охраняемых законом ценностей;
- установить на основе классификации рисков ранжированные в зависимости от степени риска меры ответственности;

*Предусмотрено ФЗ № 248 и проектом
ФЗ «О промышленной безопасности»
В настоящий момент не реализуется*

*Предусмотрено ФЗ № 248 и проектом
ФЗ «О промышленной безопасности»
В настоящий момент не реализуется*



*! Не предусмотрено ФЗ № 248
и проектом ФЗ «О промышленной
безопасности»
В настоящий момент не реализуется*

*! Не предусмотрено ФЗ № 248
и проектом ФЗ «О промышленной
безопасности»
В настоящий момент не реализуется*

Рис. 1. Схема риск-ориентированного подхода

Источник: составлено авторами

– установить на основе классификации рисков порядок (включая периодичность) и объём государственного контроля за опасными производственными объектами.

В части реализации международных обязательств России и в целях дальнейшей гармонизации национальной системы промышленной безопасности с требованиями Конвенции ООН «О трансграничном воздействии промышленных аварий» рекомендуется вернуться к рассмотрению присоединения Российской Федерации к взаимосвязанным с Конвенцией соглашениям (Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Протокол по стратегической экологической оценке, Орхусская конвенция).

В части реализации стимулирующей политики обновления оборудования и применения новых технологий требуется системная доработка действующих норм, направленная на упрощение механизма применения коэффициентов ускоренной амортизации. В частности, требуется установление чётких критериев по отнесению оборудования к области применения нормативных правовых актов, устанавливающих соответствующие перечни.

Кроме того, предлагается рассмотреть возможность по передаче полномочий по отнесению оборудования к перечню оборудования, для которого возможно применение коэффициента ускоренной амортизации, в специализированную организацию, обладающую необходимой для осуществления такой оценки соответствия компетентностью.

В качестве основного направления совершенствования законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности можно отметить необходимость развития системы регулирования выбросов и поглощений парниковых газов. В рамках формирования такой системы может быть создан фонд, в котором будут аккумулироваться средства от уплаты сборов. Средства от уплаты сбора предлагается направлять на целевые мероприятия, направленные на снижение выбросов парниковых газов, включая обновление оборудования и внедрение новых технологий. Обновление оборудования и внедрение новых технологий в целях снижения вредных выбросов будет также обеспечивать современный уровень безопасности на производственных объектах. Для системной реализации подходов к регулированию выбросов и поглощений парниковых газов целесообразно предусмотреть принятие федеральной научно-технологической программы в данной области.

В целях системного подхода к совершенствованию системы промышленной безопасности и в целях комплексной реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области промыш-

ленной безопасности (утв. указом Президента Российской Федерации от 06.05.2018 г. № 198) целесообразно принять федеральную научно-технологическую программу в данной области.

По результатам работ сформулированы научно-обоснованные предложения, направленные на осуществление описанных подходов.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном и региональном уровнях.
Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации по вопросам предупреждения
и ликвидации чрезвычайных ситуаций»**

Руководитель исследования: *С. А. Белов, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее – Закон № 98-ФЗ).

Ключевые результаты исследования. Проведённый мониторинг позволил сделать ряд выводов о состоянии действующего нормативного регулирования и необходимости его совершенствования.

1. Дистанционное взаимодействие в рамках мероприятий по контролю было установлено в целях минимизации рисков возникновения и распространения коронавирусной инфекции.

Вместе с тем такие направления дистанционного взаимодействия, как ознакомление с материалами дел путём снятия копий и направления их по телекоммуникационным каналам связи, подписание и получение протокола ознакомления с материалами проверки и дополнительных контрольных мероприятий, протокола рассмотрения материалов проверки с использованием телекоммуникационных каналов связи, позволяют оптимизировать взаимодействие. Для организации такого взаимодействия могут быть использованы «личные кабинеты» и портал государственных услуг Российской Федерации.

2. Мораторий на проведение проверок установлен в отношении малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) без ограничений.

Для сравнения: условия действия моратория установлены в отношении некоммерческих организаций, в которых среднесписочная численность работников за 2019 год не превышает 200 человек. Мораторий не распространяется на политические партии и некоммерческие органи-

зации, включённые в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В этой связи статус МСП для организаций важен с точки зрения возможности реализации предоставленного права. В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» реестр обновляется один раз в год. В период пандемии реестр был обновлён внепланово – за счёт этого он пополнился 100 тыс. субъектов МСП. Кроме того, в качестве временной меры в Закон 98-ФЗ включена статья 19.2, положения которой регулируют вопросы формирования реестра МСП в 2020 году. Изменение необходимо синхронизировать с проектом изменений в Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который подготовлен Министерством экономического развития России совместно с ФНС России и предусматривает оперативную актуализацию реестра МСП.

3. Несмотря на то, что в отдельных заключениях по проекту федерального закона № 931192-7 отмечается, что предусмотренные меры направлены на оптимизацию деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий в сфере контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, законодательный опыт установления моратория на проверочные мероприятия был связан с реформой контрольно-надзорной деятельности и состоялся гораздо раньше.

Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ранее устанавливался мораторий на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого бизнеса (01.01.2016–31.12.2018), за исключением субъектов, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 9 статьи 9. По данным Минэкономразвития России, с 2010 по 2019 годы 500 тысяч субъектов малого и среднего предпринимательства ушли на «надзорные каникулы». В этой связи предлагается продление моратория с учётом риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности.

4. Анализ практики правоприменения показал отсутствие единообразия в применении такой меры по поддержке застройщиков, как предоставление отсрочки по требованиям к застройщикам, предъявленным

к исполнению. Закрепление такого основания в постановлении № 423¹ признаётся судами недостаточным. В связи с этим судами предлагается представить иные доказательства в обоснование необходимости отсрочки исполнения судебного акта (соблюдения баланса интересов должника и взыскателя, учёта тяжёлого имущественного положения должника, наличия причин, существенно затрудняющих исполнение, возможность исполнения решения суда по истечении срока отсрочки и пр.).

5. Признание распространения новой коронавирусной инфекции в качестве обстоятельства, негативным образом влияющего на финансово-хозяйственную деятельность застройщика, должно быть универсальным для всех видов его ответственности в ситуации, когда исключается возможность осуществления им действий, направленных на удовлетворение правомерных ожиданий участников долевого строительства, в качестве которых зачастую выступают граждане-потребители. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность освобождения от уплаты неустойки не только по основаниям, устанавливаемым частью 6 статьи 5 и частью 2 статьи 6 Закона № 214-ФЗ, но и за нарушение срока устранения недостатков (дефектов) объекта долевого строительства (часть 8 статьи 7 Закона № 214-ФЗ), а также неустоек, предусмотряемых законодательством о защите прав потребителей.

6. Существующий порядок не исключает включение застройщика в ЕРПО по основанию признания его банкротом и открытия в его отношении конкурсного производства в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» с применением правил параграфа 7 главы IX указанного закона. Выходом из создавшейся ситуации видится расширение перечня должников, указанного в постановлении Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 г. № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников», в отношении которых вводится мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов.

7. Введение правил о предоставлении отсрочки не препятствует обращению в суд с иском о взыскании задолженности и вынесению соот-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 г. № 423 «Об установлении особенностей применения неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве, установленных законодательством о долевом строительстве, и об особенностях включения в реестр проблемных объектов многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на 6 месяцев нарушены сроки завершения строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и (или) обязанности по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по зарегистрированному договору участия в долевом строительстве».

ветствующих судебных актов, в связи с чем целесообразно ввести отсрочку по требованиям к арендаторам, предъявленным к исполнению в период действия отсрочки по арендной плате за периоды пользования недвижимым имуществом до введения режима РПГЧС. Закрепление такого основания в части 1 статьи 19 Закона № 98-ФЗ способствовало бы соблюдению баланса интересов арендатора и арендодателя, учёту тяжёлого имущественного положения арендатора, наличия причин, существенно затрудняющих исполнение или возможность исполнения решения суда и пр.

8. Действующее законодательство устанавливает право на отсрочку уплаты арендной платы на основании части 1 статьи 19 Закона № 98-ФЗ для арендаторов недвижимого имущества по договорам аренды, которые в качестве основного вида осуществляют деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции. Предлагается расширить закрепляемый анализируемым законоположением правовой режим на коды основного и дополнительных видов деятельности, содержащихся в ЕГРЮЛ или ЕГРИП, а также фактически осуществляемые виды деятельности, включённые в Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.

Совершенствование законодательного регулирования оборота гражданского оружия и патронов к нему

Руководитель исследования: *О. И. Карасев, канд. экон. наук, проректор-начальник Управления организации научно-исследовательских работ и подготовки научных кадров ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. Ю. Ломоносова».*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательного регулирования оборота гражданского оружия и патронов к нему.

Ключевые результаты исследования. В целом при исследовании зарубежного регулирования в области оборота гражданского огнестрельного оружия отмечено повышенное внимание зарубежных законодателей к требованиям хранения оружия.

Кроме того, следует отметить более дифференцированный по сравнению с российским подход зарубежных стран (Германия, Франция) к правовому режиму приобретения оружия.

Общим для зарубежного и российского законодательств является подход к регулированию ношения оружия, которое, по общему правилу, не является свободным, а сопряжено с соблюдением определённых требований (Германия, Мексика, Франция, Великобритания, Китай).

Общим для зарубежного (Великобритания, Германия, Италия и др.) и российского регулирования является необходимость проверки соответствия потенциальных владельцев огнестрельного оружия с точки зрения их здоровья – не только физического, но и психического.

В законодательстве всех изученных в рамках исследования стран отсутствует требование к наличию необходимого стажа владения оружием как условия для приобретения как нарезного, так и гладкоствольного оружия. Во многом это связано с достаточно строгими требованиями к претенденту на получение оружия, которые компенсируют требования к стажу владения.

Что касается зарубежного регулирования в области сертификации огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, то оно в целом схоже с российским. Во многом это связано с участием зарубежных стран и России в одних и тех же международных договорах, а также с членством в одних и тех же международных организациях, в первую очередь

в Постоянной международной комиссии по испытанию ручного огнестрельного оружия (ПМК).

Таким образом, в систему норм сертификации гражданского и служебного оружия в России наряду с нормативной базой сертификации, действующей в Российской Федерации, входят материалы Постоянной международной комиссии по испытаниям ручного огнестрельного оружия. Следствием этого является унификация национального нормативного правового регулирования стран-участниц с учётом принятых ими международных обязательств.

Следует особо отметить отсутствие нормативного правового регулирования оборота гражданского оружия на уровне Содружества независимых государств (СНГ), что лишает его участников возможности унифицировать регулирование данной сферы и выработать наднациональные методы контроля законного и незаконного оборота гражданского огнестрельного оружия.

В целом в ходе исследования международного регулирования в сфере оборота гражданского огнестрельного оружия сделан вывод, что Российской Федерации необходимо инициировать возобновление разработки международными организациями, в том числе региональными, наднациональных актов, регламентирующих процедуру получения и владения огнестрельным оружием гражданами.

Гражданское огнестрельное оружие со стволом типа «Ланкастер» является в России довольно популярным, однако анализ российского и зарубежного законодательства показал, что данная ситуация в России является уникальной. Исследование рынка оружия в зарубежных



Рис. 1. Рынок гражданского огнестрельного оружия в Российской Федерации

Источник: составлено авторами

странах продемонстрировало, что огнестрельное оружие со стволом типа «Ланкастер» не получило там широкого распространения. Поэтому оружие со стволом типа «Ланкастер» за рубежом не имеет чёткого регулирования, в частности, не определён его статус как нарезного или гладкоствольного оружия.

Однако российские производители оружия и боеприпасов к нему при разработке гражданского гладкоствольного оружия в последние годы стали активно использовать разработанную Чарльзом Ланкастером технологию овально-винтовальной нарезки. Дело в том, что оружие со стволом типа «Ланкастер» с точки зрения действующего российского нормативного правового и технического регулирования не является нарезным, а значит, не подпадает под установленные российским законодательством ограничения для гражданского нарезного оружия.

На основе проведённого исследования разработаны рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования в отношении огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» и приведены возможные последствия принятия или непринятия предложенных изменений.

Предлагается устранить из понятия оружия со стволом типа «Ланкастер», закреплённого в ГОСТе 28653–2018 «Оружие стрелковое. Термины и определения», указание на то, что оружие данного вида является гладкоствольным. В случае принятия новой редакции ГОСТа будет создана основа для появления новой категории гражданского огнестрельного оружия наряду с гладкоствольным и нарезным оружием.

Предлагаются изменения в Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». В результате изменений в законодательстве об оружии появится новая категория гражданского охотничьего и спортивного оружия: огнестрельное оружие со стволом типа «Ланкастер». Предполагается, что данная категория оружия будет иметь иное от нарезного оружия регулирование в части приобретения.

Изменение законодательства, регулирующего режим оборота оружия со стволом типа «Ланкастер» и патронов к нему, повлияет на следующие ключевые группы участников оборота оружия и патронов:

1. Граждане, владеющие и использующие оружие.
2. Органы, лицензирующие процессы разработки, производства, испытания, хранения, ремонта и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговли гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия.
3. Все группы организаций, участвующих в процессе производства, логистики и продажи оружия и патронов к нему.
4. Спортивные организации и организации, осуществляющие обучение владению оружием.

5. Общество и общественный интерес.

Для каждой из указанных выше групп в исследовании проведена оценка отрицательных и положительных последствий от принятия изменений законодательства по семи сценариям:

1. Сохранение текущего регулирования.

2. Приравнивание режима правового регулирования огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» к существующему правовому режиму нарезного огнестрельного оружия, при этом для уже имеющегося во владении оружия применяется новое регулирование.

3. Приравнивание режима правового регулирования огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» к существующему правовому режиму нарезного огнестрельного оружия, при этом для уже имеющегося во владении оружия сохраняется текущее регулирование.

4. Введение в отношении огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» предварительного стажа владения гладкоствольным оружием сроком 2,5 года, при этом для уже имеющегося во владении оружия будет применено новое регулирование.

5. Введение в отношении огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» предварительного стажа владения гладкоствольным оружием сроком 2,5 года, при этом для уже имеющегося во владении оружия будет сохранено текущее регулирование.

6. Введение в отношении огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» предварительного стажа владения гладкоствольным оружием сроком 1 год, при этом для уже имеющегося во владении оружия будет применено новое регулирование.

7. Введение в отношении огнестрельного оружия со стволом типа «Ланкастер» предварительного стажа владения гладкоствольным оружием сроком 1 год, при этом для уже имеющегося во владении оружия будет сохранено текущее регулирование.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Редактор В. В. Нарбут
Корректоры Т. Д. Романосова, А. В. Чусовлянова
Технический редактор Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 14.10.2021
Формат 70x100/16. Печ. л. 12,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 1766

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Агентство МИГ Диджитал»
140005, Московская область, г. Люберцы, ул. Кирова, 63