

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
2020

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
Москва • 2020

УДК 082
ББК 94
А64

А64 **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы,
2020. – 192 с.

УДК 082
ББК 94

© Аппарат Государственной Думы, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	9
--------------------	---

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Практика нормативного правового регулирования в субъектах Российской Федерации по вопросам льгот и гарантий гражданам старшего поколения с учётом повышения пенсионного возраста	10
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства о минимальном размере оплаты труда	13
Анализ моделей развития и правового регулирования зарубежных пенсионных систем: возможности использования зарубежного опыта в российской практике	15
Пути совершенствования законодательного обеспечения государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом	19
Оценка фактического воздействия федеральных законов, нормативно-правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности	22
Предупреждение преступлений в сфере семейно-бытовых отношений в России и за рубежом: законодательное регулирование и практика правоприменения	24
Мониторинг правоприменения внесённых в законодательство изменений, направленных на поддержку самозанятости граждан	29
Законодательное регулирование установления федерального стандарта предельно допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг	32
Правовые основы формирования системы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации	34
Анализ различных форм общественного контроля и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования	37

Анализ рынка труда в Российской Федерации, включая тенденции изменения числа рабочих мест, распространённость и характер неустойчивой и неофициальной занятости. Законодательные способы содействия выводу рынка труда из «тени» и повышения реальной заработной платы	41
Направления совершенствования правового регулирования трудовых отношений в условиях развития нестандартных форм занятости	45
Анализ эффективности нормативного правового регулирования деятельности религиозных организаций, центры управления и финансирования которых находятся за рубежом. Выработка рекомендаций	48
Законодательные основы формирования доступной среды оказания финансовых услуг для людей с ограниченными возможностями	51
Совершенствование нормативного правового регулирования и механизмов практической реализации системы предоставления налоговых вычетов для граждан Российской Федерации	54
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства об обязательных платежах, государственных пошлинах, взносах, тарифах	57

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Нормативное правовое регулирование использования вспомогательных репродуктивных технологий	59
Организационно-правовые механизмы инновационной деятельности в здравоохранении России	61

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Оценка социально-экономических и иных последствий ратификации Россией Парижского соглашения ООН по климату	64
Основные направления совершенствования правового регулирования освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации	67
Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного регулирования, направленного на развитие в регионах России системы раздельного накопления отходов	70

Законодательное обеспечение охраны, рационального использования и воспроизводства охотничьего фонда, возможности использования международного опыта в российской практике	73
Анализ опыта зарубежных стран в сфере управления в лесной отрасли, выработка научно обоснованных рекомендаций по реформированию лесного законодательства Российской Федерации	75
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства об отходах производства и потребления	78

ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА И КУЛЬТУРА

Экономические отношения в сфере культуры и их правовое регулирование	80
Проблемы формирования и развития независимой системы оценки качества образования, общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и общественной аккредитации образовательных организаций и их учёт в системе государственной регламентации. Анализ правоприменения и разработка предложений по нормативным правовым изменениям	83
Совершенствование законодательного регулирования семейной формы получения общего образования. Возможности сочетания различных форм получения образования и форм обучения при освоении образовательных программ общего образования	86
Совершенствование законодательного обеспечения языковой и образовательной политики в части поддержки сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации (федеральный и региональный аспекты)	90
Анализ правового регулирования и совершенствование инструментов управления качеством профессионального образования	94

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Систематизация законодательного обеспечения опережающего развития Дальнего Востока	97
--	----

Выработка научно обоснованных рекомендаций по законодательному регулированию дальнейшего развития и освоения территорий Российской Федерации с учётом обеспечения их стратегической безопасности, обороны, формирования рациональной инфраструктуры, позволяющей максимально снизить последствия крупных катастроф и катаклизмов для населения страны 99

Сравнительный анализ социально-экономической ситуации и законодательного регулирования ключевых сфер жизни в Республике Крым и городе Севастополе в период СССР, в составе Украины и в составе Российской Федерации. Оценка ущерба, нанесённого региону за период нахождения в составе Украины 102

Модели реализации функций парламентского контроля. Анализ зарубежного опыта и пути совершенствования российского законодательства 104

Анализ существующей системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Совершенствование её нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации 107

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Анализ перспективных направлений межпарламентского взаимодействия в контексте приоритетных задач российско-африканского сотрудничества 111

Законодательное регулирование и практика реализации представительной функции парламентариев: зарубежный и отечественный опыт 114

Анализ и возможности законодательного регулирования защиты экономических интересов России в условиях трансформации международных экономических отношений 116

Анализ зарубежного опыта реагирования национальных парламентов (меры законодательного и иного реагирования) на вмешательство во внутренние дела государства 119

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СВЯЗЬ

Использование цифровых технологий в управлении лесным хозяйством: законодательный аспект 122

Анализ опыта нормативного правового регулирования обработки и защиты персональных и пользовательских данных в зарубежных странах 126

Законодательное регулирование использования и развития технологий робототехники и искусственного интеллекта, зарубежный опыт	129
Анализ правового регулирования информационно-коммуникационной среды: зарубежный опыт и возможности гармонизации	134
Нормативное правовое регулирование рекламной деятельности в сети Интернет. Анализ зарубежного опыта и пути совершенствования законодательства Российской Федерации	137
Нормативное правовое обеспечение применения цифровых технологий в деятельности органов власти	140
Создание современной и безопасной цифровой образовательной среды: зарубежный опыт и направления совершенствования законодательного регулирования в России	142

ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА, СПОРТ И ТУРИЗМ

Анализ эффективности правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации	145
Пути совершенствования законодательства в сфере физической культуры и спорта в Российской Федерации	149
Анализ эффективности нормативного правового регулирования детского туризма и отдыха. Разработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства	152
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства о развитии курортной инфраструктуры	155

ЭКОНОМИКА, ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ

Направления совершенствования налогового законодательства Российской Федерации в части налогов, взимаемых с организаций. Анализ регулирующего воздействия налога на добавленную стоимость на национальную экономику и её реальный сектор	157
Анализ возможностей перехода к международному принципу исчерпания прав на товарный знак в Российской Федерации: проблемы и пути решения	161
Перспективные направления законодательного регулирования мер государственной поддержки устойчивого развития и диверсификации экономики монопрофильных муниципальных образований (моногородов)	165

Деофшоризация как фактор развития национальной экономики: мировой опыт, правовые и экономические аспекты	168
Роль центральных банков в обеспечении экономического роста (зарубежный опыт и российская практика нормативного правового регулирования)	171
Совершенствование законодательного регулирования реструктуризации и рефинансирования кредита для снижения кредитных рисков	174
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства	177
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства о развитии сельского хозяйства	179

ЭНЕРГЕТИКА

Сравнительный анализ зарубежного опыта и российской практики по формированию топливно-энергетических балансов. Современное состояние и тенденции, развитие методологии, нормативно-правового обеспечения на федеральном, региональном и отраслевом уровнях	181
Направления совершенствования законодательного обеспечения конкурентных отношений на оптовом и розничном рынках электроэнергии и необходимые меры для их развития	183
Совершенствование правового регулирования конкурентных отношений на рынке тепловой энергии	186
Предложения по совершенствованию экологического законодательства Российской Федерации в угольной отрасли на основе анализа опыта ведущих угледобывающих стран	188

ВВЕДЕНИЕ

Главным приоритетом реализации Программы научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе 2019 года было экспертное и аналитическое обеспечение законодательного процесса в целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в основе которого лежит совершенствование социальных функций государства.

Высококачественная нормотворческая деятельность служит фундаментом достижения заявленных общественно полезных целей. Программа научно-экспертной и исследовательской работы является инструментом их достижения и проводится в Государственной Думе седьмого созыва с 2017 года. В практике аналитического обеспечения используются достижения современной науки и опыта российских университетских и исследовательских центров.

За всё время существования Программы проведено более 150 экспертно-аналитических исследований и научно-исследовательских работ по основным направлениям законопроектной деятельности. В 2019 году Советом по формированию Программы утверждена 61 тема экспертно-аналитических исследований в следующих ключевых областях: демография, соцзащита, здравоохранение, экология, образование, культура, экономика и бизнес, внешняя политика.

Внедрение результатов исследований будет продолжено в ходе дальнейшей работы Государственной Думы.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Практика нормативного правового регулирования в субъектах Российской Федерации по вопросам льгот и гарантий гражданам старшего поколения с учётом повышения пенсионного возраста

Руководитель исследования: *О. А. Феоктистова, канд. экон. наук, руководитель Центра финансов социальной сферы ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: мониторинг практики нормативного правового регулирования в субъектах Российской Федерации по вопросам льгот и гарантий гражданам старшего поколения с учётом повышения пенсионного возраста, разработка практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования по вопросам льгот и гарантий гражданам старшего поколения с учётом повышения пенсионного возраста на федеральном, региональном и территориальном уровнях.

Ключевые результаты исследования. Система льгот и гарантий гражданам старшего поколения, устанавливаемых как на федеральном, так и на региональном уровне, а также программы по поддержке занятости лиц старшего возраста, система социальной инфраструктуры на сегодня находятся в центре внимания органов государственной власти и всего общества. Для снижения рисков утраты рабочих мест в старших возрастах и предотвращения падения уровня жизни граждан старшего поколения в ходе повышения пенсионного возраста в российском законодательстве была выделена новая социальная группа – объект государственной социальной поддержки – граждане предпенсионного возраста (предпенсионеры). Для ряда мер социальной поддержки категория предпенсионеров определяется возрастом, который на 5 лет меньше возраста назначения страховой пенсии по старости в текущем году. Для налоговых льгот установлен фиксированный возраст доступа к этим льготам, который независимо от границ пенсионного возраста в текущем году соответствует пенсионному возрасту 2018 года и составляет 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. На уровне субъектов Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты по вопросам прав и гарантий граждан старшего возраста.

Данные Росстата и результаты исследований показывают, что старшие возрастные группы населения с меньшей активностью участвуют в рабочем процессе и чаще являются экономически неактивными. Это происходит в силу нескольких причин, и в первую очередь по причине получения дополнительного дохода в виде пенсионных выплат, а также ухудшения состояния здоровья в старших возрастах. Тем не менее уровень занятости среди лиц старше трудоспособного возраста составляет 29 %.

Для сравнения: в среднем в странах ОЭСР в 2018 году уровень занятости составлял 60,1 % для мужчин в возрасте 60–64 лет и 62,3 % для женщин в возрасте 55–59 лет. По нашим оценкам, средний уровень занятости в России должен повы-

ситься к 2028 году и при пессимистичном сценарии составит 58,3 % среди мужчин и 68,7 % среди женщин соответствующего возраста.

Об этом свидетельствует и статистика: в период с 2013 по 2018 годы (то есть ещё до повышения пенсионного возраста) в 31 регионе наблюдается повышение уровня занятости лиц старших возрастов.

Более длительный трудовой период и более поздний уход с рынка труда характерен для таких крупных регионов, как Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, а также Краснодарский край и Ростовская область.

В качестве ключевых факторов, ведущих к возникновению барьеров для занятости пожилых людей, можно выделить следующие: состояние здоровья, инвалидность, недостаточный уровень образования и подготовки, дискриминация со стороны работодателей.

До определённого времени федеральным законодательством пенсионеры практически не были выделены в отдельную категорию граждан, которым предоставляются меры социальной поддержки. Преимущественно для этой категории граждан на федеральном уровне меры социальной поддержки предоставлялись при наличии иных оснований и условий: особые условия труда, инвалидность и другие основания. Однако в 2010 году была введена социальная доплата до прожиточного минимума пенсионеру, которая предоставляется либо из федерального бюджета, либо из регионального бюджета. А в 2019 году в связи с повышением пенсионного возраста были введены дополнительные меры и гарантии предпенсионерам:

- право на два дня для прохождения бесплатной оплачиваемой диспансеризации;
- льготы по уплате налогов – земельного и на имущество физических лиц;
- гарантии трудовой занятости – введена административная и уголовная ответственность за необоснованный отказ в приёме на работу и необоснованное увольнение с работы;
- выплата пособия по безработице в повышенном размере, а также стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

В целом нужно отметить, что все меры, ориентированные на лиц старших возрастов, и федеральные, и региональные, направлены на нивелирование риска снижения доходов при выходе на пенсию, снижают уровень риска ухудшения состояния здоровья и обеспечивают поддержку при получении медицинских услуг и лечения, а также, что немаловажно, в условиях повышения тарифов обеспечивают поддержку при оплате жилья и коммунальных услуг.

Общая для современного мира тенденция к старению населения ведёт к тому, что участие пожилых людей в рынке труда в обозримом будущем неизбежно будет увеличиваться.

В то же время целый ряд факторов как объективного (состояние здоровья, инвалидность, изменение структуры рынка труда), так и субъективного (дискриминация) характера создают существенные барьеры для участия пожилых людей в производительной деятельности. Факторы, влияющие на уязвимость групп, затрагиваемых повышением пенсионного возраста, многочисленны и разнообразны, и компенсация их требует столь же разнообразного и системного набора мер.

Меры государственной поддержки лиц предпенсионного возраста, представленные в мировой практике, можно сгруппировать в несколько крупных типов таких мер:

- меры воздействия на рынок труда;
- обучение новым знаниям, умениям и навыкам;
- правовая защита от дискриминации по возрасту;
- меры улучшения охраны труда и здоровья на рабочем месте (облегчить условия трудовой деятельности для пожилых людей, чтобы естественные физические ограничения, связанные с возрастом, меньше ей препятствовали).

Многое из того, что делают в зарубежных странах, в России уже сделано. Более того, Россия практически единственная страна, где введены специальные социальные льготы и пособия лицам предпенсионного возраста в связи с повышением пенсионного возраста.

Учитывая опыт зарубежных стран и России, в результате проведенного исследования были представлены рекомендации по указанным типам мер поддержки лиц предпенсионного возраста.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.
Практика реализации, оценка фактического воздействия
и предложения по совершенствованию законодательства
о минимальном размере оплаты труда**

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

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о реализации мер (на федеральном и региональном уровнях) по установлению минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ), принятых в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (в ред. от 25.12.2018) (далее – Закон о минимальном размере оплаты труда) и иными нормативными правовыми актами о минимальном размере оплате труда.

Ключевые результаты исследования. Проведённое исследование позволило сформулировать следующие основополагающие выводы, вытекающие из поставленных задач и цели исследования.

1. В регионах, в которых размер прожиточного минимума в субъекте установлен выше федерального, размер МРОТ может быть установлен на уровне федерального, что не позволяет гарантировать одно из основных прав человека – право на достойный уровень жизни и непрерывное его повышение.

2. В ряде регионов в состав МРОТ включаются доплаты, надбавки, районные коэффициенты, что фактически исключает предусмотренную Трудовым кодексом Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (далее – ТК РФ) дифференциацию в оплате труда и приводит к дискриминации права на вознаграждение за труд с учётом его качества, количества, квалификации, условий труда.

3. Работники, оплата труда которых на уровне МРОТ или немногим выше, после удержания налога на доходы физических лиц (НДФЛ) фактически получают заработную плату ниже прожиточного минимума. Соответственно, уровень их фактического материального обеспечения при полной занятости не достигает установленного законом минимума.

4. Определение прожиточного минимума на основании соответствующих данных за второй квартал прошлого года влечёт отставание МРОТ от реальной величины прожиточного минимума.

5. МРОТ, выполняющий функцию социального стандарта, должен гарантировать каждому и его семье возможность удовлетворения основных потребностей человека. В качестве стандарта таких потребностей Российской Федерацией ратифицирован Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, согласно комплексному толкованию которого величиной, реально отражающей в денежной форме стоимостную оценку основных потребностей человека, признаётся минимальный потребительский бюджет, а не прожиточный минимум.

По результатам проведённого исследования выработаны следующие концептуальные предложения по совершенствованию Закона о минимальном размере оплаты труда.

В целях достижения с помощью установления МРОТ повышения реальных доходов населения, а также выполнения им функции обеспечения основных потребностей человека принять следующие поправки в действующие законодательные акты:

1. В статью 129 ТК РФ внести определение минимальной заработной платы (минимального размера оплаты труда): «Минимальная заработная плата (минимальный размер оплаты труда) – устанавливаемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда. В величину минимального размера оплаты труда не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты».

2. Статью 133 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), а также базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы по профессиональным квалификационным группам работников не могут быть ниже минимального размера оплаты труда».

3. Статью 1 Закона о минимальном размере оплаты труда изложить в следующей редакции: «В случае, если величина прожиточного минимума трудоспособного населения в субъекте Российской Федерации за второй квартал предыдущего года выше величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за тот же период, минимальная заработная плата в субъекте Российской Федерации не может быть ниже величины прожиточного минимума, установленного в конкретном субъекте Российской Федерации в указанный период»;

4. Изложить подпункт 6 пункта 1 статьи 208 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) в следующей редакции: «вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, размер которого равен минимальному размеру оплаты труда, установленному законом, увеличенный на коэффициент, равный 1,15, а также за выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия в Российской Федерации. При этом вознаграждение директоров и иные аналогичные выплаты, получаемые членами органа управления организации (совета директоров или иного подобного органа) – налогового резидента Российской Федерации, местом нахождения (управления) которых является Российская Федерация, рассматриваются как доходы, полученные от источников в Российской Федерации, независимо от места, где фактически исполнялись возложенные на этих лиц управленческие обязанности или откуда производились выплаты указанных вознаграждений».

С целью организации эффективного контроля и надзора за соблюдением законодательства о минимальном размере оплаты труда предлагается:

1. Ввести единую форму отчётности для федеральной инспекции труда, а также обязательность опубликования отчётных материалов как минимум раз в год.

2. Организовать проведение Федеральной службой государственной статистики статистических наблюдений, включающих в себя информацию о работниках, получающих заработную плату в размере меньшем, чем установленная минимальная заработная плата в конкретном субъекте Российской Федерации.

Анализ моделей развития и правового регулирования зарубежных пенсионных систем: возможности использования зарубежного опыта в российской практике

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

Цель исследования: на основе анализа современных моделей развития и тенденций правового регулирования зарубежных пенсионных систем разработать предложения по возможным направлениям внедрения в российское законодательство отдельных правовых мер, направленных на совершенствование системы нормативно-правового регулирования пенсионного обеспечения в Российской Федерации, а также на стимулирование развития различных форм пенсионного обеспечения в целях привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, повышения уровня пенсионных доходов и защиты пенсионных прав граждан.

Ключевые результаты исследования. Проведённый анализ опыта ряда зарубежных стран с континентальной пенсионной системой показал, что на сегодняшний момент он практически неприменим в Российской Федерации. Вместе с этим следует выделить несколько возможных направлений для последующего совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере пенсионного обеспечения, в т. ч. с учётом лучших зарубежных практик:

1. Развитие добровольного пенсионного страхования.
2. Установление целевых показателей развития пенсионной системы.
3. Расширение форм социальной поддержки предпенсионеров.

Развитие добровольного компонента пенсионной системы. Минфином России 17 сентября 2019 года было размещено уведомление на федеральном портале проектов нормативных правовых актов о начале общественного обсуждения законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам негосударственного пенсионного обеспечения»¹.

Планируемый срок начала работы инициативы – январь 2021 года. Данную инициативу уже поддержали Пенсионный фонд Российской Федерации² и Банк России³.

Установление целевых показателей развития пенсионной системы. С целью оценки эффективности и возможной необходимости изменения пенсионной системы должна быть разработана стратегия, в которой необходимо чётко определить целевые значения, к которым государство стремится в долгосрочной перспективе.

Развитые страны используют комплексную систему оценок уровня пенсионного обеспечения. Во-первых, индикаторы, отражающие, насколько пенсии позво-

¹ <https://regulation.gov.ru/Projects/List#npa=95019>.

² Глава ПФР поддержал проект о новой системе пенсионных накоплений. URL: <https://ria.ru/20190909/1558497504.html>.

³ ЦБ РФ поддержал идею Минфина России о новой добровольной накопительной пенсионной системе. URL: <https://www.interfax.ru/business/676367>.

ляют бороться с бедностью. Основным индикатором является оценка рисков бедности и материальной депривации для населения различных возрастных групп. Во-вторых, составляются показатели, оценивающие, в какой степени пенсии позволяют сгладить потребление индивидов на разных этапах жизни. Для этого рассчитываются относительный уровень доходов населения старшего возраста, а также существенно различающиеся по методике оценки коэффициента замещения пенсией утраченного заработка.

Расширение форм социальной поддержки предпенсионеров. В результате принятия изменений в Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹, направленных на повышение пенсионного возраста, в России возникла значительная доля граждан нового предпенсионного возраста (в течение пяти лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно)².

С целью социальной поддержки данной категории граждан государством на федеральном уровне был принят ряд мер. Согласно данным Пенсионного фонда Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2019 года на получение указанных льгот могут претендовать 724 тыс. человек³. Из указанного количества человек интерес к данным мерам господдержки проявили только 235 тыс. человек (сделали запрос сведений о праве на льготы).

Вместе с этим с учётом постепенного увеличения пенсионного возраста будет происходить изменение численности данной категории людей. В соответствии с подходом Пенсионного фонда Российской Федерации, в зависимости от года выхода на пенсию, предпенсионерами будут являться женщины 1964–1968 годов рождения, мужчины 1959–1963 годов рождения.

В соответствии с демографическим прогнозом Росстата до 2035 года было определено предполагаемое количество лиц предпенсионного возраста за период 2019–2028 гг.⁴

Необходимость социальной поддержки предпенсионеров следует из результатов исследований, направленных на оценку реального возраста наступления старости⁵.

Необходимо также отметить, что значительная доля лиц предпенсионного возраста не сможет воспользоваться частью установленных мер социальной поддержки из-за высокой распространённости среди данной категории неофициальных трудовых отношений. В частности, согласно данным Пенсионного фонда Российской Федерации сведения о численности трудящихся россиян предпенсионного возраста имеются в отношении только 1,8 млн мужчин и 2,2 млн женщин⁶. Кроме этого, в первом полугодии 2019 года наметилась тенденция

¹ Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

² См. статью 5 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

³ Пенсионный фонд подтвердил право 724 тысяч россиян на предпенсионные льготы с начала года. URL: http://www.pfrf.ru/press_center-2019/07/18/185993.

⁴ Демографический прогноз до 2035 года. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/progn3a.xls>.

⁵ Chang A. Y. et al. Measuring population ageing: an analysis of the Global Burden of Disease Study 2017. <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2468-2667%2819%2930019-2>.

⁶ Незаслуженный отдых: 60 % граждан предпенсионного возраста не работают. URL: <https://iz.ru/915211/anna-ivushkina/nezasluzhennyyi-otdykh-60-grazhdan-predpensionnogo-vozrasta-ne-rabotaiut>.

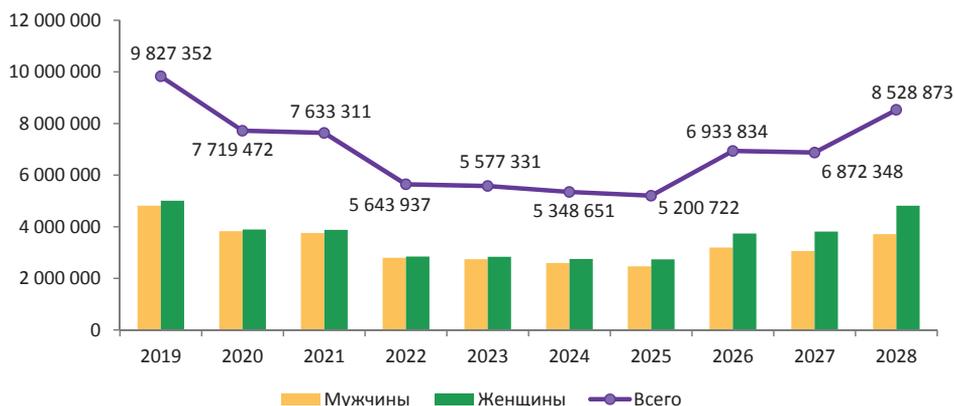


Рис. 1. Предполагаемая численность мужчин и женщин предпенсионного возраста по годам

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

по увеличению роста необеспеченных потребительских кредитов среди лиц старше 60 лет.

С целью повышения социальной обеспеченности лиц предпенсионного возраста, снижения уровня их неформальной занятости и развития накопительной компоненты пенсионной системы предлагается для данной незащищённой категории лиц (с уровнем ежемесячного дохода ниже двукратной величины прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации¹) предоставить право на получение нового социального налогового вычета. Объём средств предлагается направлять на индивидуальный счёт гражданина в негосударственном пенсионном фонде (гарантированный пенсионный продукт). Соответственно в случае успешности функционирования гарантированного пенсионного продукта уже ближайшее поколение пенсионеров сможет ощутить положительный эффект. В этом случае со стороны другой части населения будет расти доверие к накопительной компоненте, что будет способствовать развитию данного уровня пенсионной системы.

Вместе с этим необходимо отметить следующее:

1. Внедрение данной меры возможно будет не ранее 2021 года с момента внедрения гарантированного пенсионного продукта.

2. С учётом демографического прогноза и постепенного повышения пенсионного возраста будет существенно изменяться количество лиц предпенсионного возраста.

3. Официальное трудоустройство лиц предпенсионного возраста, которые могут работать, но по каким-либо причинам не трудоустроены, приведёт к увеличению поступлений по страховым взносам, что снизит негативное влияние от данной меры для расширенного бюджета в целом.

4. Фактическое число получателей рассматриваемых налоговых вычетов также будет меньше, чем показывают приведённые оценки, т. к. уровень среднемесячного дохода не будет являться единственным фактором для его предоставления,

¹ Величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33936/8ae92fa51843a42594b5b234f1c24756f522b48e.

а должно включать целую систему скоринга по типу банковского кредитования. Данная система подлежит разработке и принятию на уровне Правительства Российской Федерации.

5. Приведённые оценки являются крайне консервативными.

Недостатком данной инициативы является возможный рост выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поскольку весь объём НДФЛ поступает в бюджеты данных уровней. В соответствии с этим потребуются проведение более детального анализа состояния отдельных бюджетов с целью оценки возможных рисков возникновения дефицитов бюджетов.

Пути совершенствования законодательного обеспечения государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом

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

Цель исследования: определение путей совершенствования законодательного обеспечения государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе по вопросам их пребывания на территории Российской Федерации, получения ими российского гражданства, получения образования в школах и профессиональных учебных заведениях, реализации права на труд на территории Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В ходе анализа была выявлена проблема реализации отказа от имеющегося гражданства соотечественниками, являющимися иностранными гражданами, при приёме в гражданство Российской Федерации в упрощённом порядке: уполномоченный орган иностранного государства может воспрепятствовать отказу от гражданства. Несмотря на то, что формально российское законодательство требует только обращения с заявлением об отказе от прежнего гражданства, а не наличия самого отказа, фактическая правоприменительная практика складывается иначе.

Исследование законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, регламентирующего право на пребывание и проживание в Российской Федерации, позволило выявить несоответствие между сроками пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на основании вида на жительство (5 лет) и сроками пребывания соотечественников на основании свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников (3 года), что ставит первую категорию лиц в более выгодное положение по сравнению со второй.

При проведении анализа было установлено, что государство стимулирует соотечественников к переселению в Российскую Федерацию посредством создания особых условий получения образования и трудоустройства. Между тем, было бы целесообразно в контексте права на труд более явно отразить в законодательстве Российской Федерации положения Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, поскольку именно эффективные гарантии защиты прав работника могут стать стимулом для соотечественников к добровольному переселению в Российскую Федерацию и осуществлению трудовой деятельности на её территории.

Также в рамках проекта рассмотрен не решённый на законодательном уровне вопрос признания гражданства Российской Федерации у соотечественников, родившихся в СССР на территории РСФСР, проживавших до 2 февраля 1992 года за пределами России, и сделан вывод о том, что на настоящий момент представляется нецелесообразным выделение в российском законодательстве данной катего-

рии соотечественников в качестве отдельной, поскольку она уже охвачена п. 3 ст. 1 Федерального закона от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (далее – Закон о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом).

Среди проблемных вопросов при реализации права на постоянное проживание и временное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства были изучены:

1. Трудности регистрации по месту пребывания и проживания иностранных граждан, в том числе имеющих собственное жильё в России.

2. Отсутствие удостоверения личности лица без гражданства.

3. Невозможность продления срока действия паспортов граждан Украины, находящихся на территории России, бежавших из-за несогласия с политикой киевского режима, не желающих служить в вооружённых силах Украины, ведущих войну с жителями ЛНР и ДНР.

4. Несоблюдение сроков оказания государственных услуг по предоставлению временного убежища, получения разрешения на временное проживание и вида на жительство.

5. Распространение правила 180/90 на иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию с намерением постоянно проживать (в том числе на носителей русского языка, на участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников).

Были проанализированы возможности и риски, связанные с наличием двойного (множественного) гражданства у граждан России. Так, отсутствие необходимости получения виз в значительное количество зарубежных стран может являться явным преимуществом наличия иного гражданства, тогда как проблемы прохождения воинской службы, проблемы налогообложения, дипломатической защиты и экстрадиции являются очевидными рисками для лиц, имеющих два и более гражданств.

Проанализировано законодательство о гражданстве Российской Федерации для соотечественников и сделан вывод о том, что оно исходит из принципов партнёрства и сотрудничества, принципа взаимодействия государств в области обеспечения прав и свобод соотечественников, закреплённых в Законе о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, однако на практике названные принципы не всегда соблюдаются по причине сложных дипломатических отношений Российской Федерации с отдельными зарубежными государствами.

Также авторами изучено законодательство о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации в отношении соотечественников, прибывших из-за рубежа, в контексте аспектов пребывания, проживания, получения образования, трудоустройства. Сделан вывод о том, что рассмотренное законодательство исходит из принципа необходимости обеспечения гражданских, политических, социальных, экономических, культурных и иных прав и свобод соотечественников, закреплённого в Законе о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Между тем на практике реализация данного принципа сталкивается с проблемами, связанными с недостаточным финансированием и разницей в уровне экономического развития субъектов Российской Федерации. Как следствие, могут иметь место нарушения принципа финансовой обеспеченности мер по реализации миграционной политики, провозглашённого в Концепции.

По результатам анализа правоприменительной практики в вопросах приобретения гражданства Российской Федерации соотечественниками предложено внесение изменений в ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», а именно – упростить порядок получения российского гражданства проживающим за рубежом ребёнком, один из родителей которого является гражданином Российской Федерации.

По итогам анализа правоприменительной практики в вопросах обеспечения права на пребывание, проживание соотечественников на территории Российской Федерации авторами сделан вывод о том, что на протяжении 2016–2019 годов судебная практика, выраженная в решениях Верховного суда Российской Федерации по вопросам обеспечения права соотечественников на пребывание, проживание на территории Российской Федерации, складывалась единообразно в пользу соотечественников, прибывших из-за рубежа. Между тем в качестве рекомендации по совершенствованию законодательства можно предложить внесение изменений в п. 25 Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, а именно – указать, что приведённый перечень оснований для отказа в выдаче свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников является исчерпывающим.

Кроме того, для соотечественников должна быть предусмотрена возможность получения пенсии лишь на том основании, что они являются участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, без необходимости оформления вида на жительство, подтверждающего факт постоянного проживания в России.

Подготовлены обзоры правового регулирования вопросов двойного и множественного гражданства в целом ряде развитых зарубежных стран, таких как США, Великобритания, Китай, ФРГ, Израиль и Испания. Данный перечень стран представил наиболее иллюстративную выборку подходов зарубежных государств к решению вопросов двойного и множественного гражданства, поскольку охватывает не только страны – носители традиционной англо-саксонской и романо-германской правовой системы, но и такие страны, как Китай и Израиль.

По результатам анализа сделан вывод о том, что самое прогрессивное и демократичное законодательство по вопросам двойного и множественного гражданства представлено в Королевстве Испания и в Федеративной Республике Германии. Опыт данных государств более всего отвечает современным вызовам в области гражданства.

Были рассмотрены характерные аспекты каждой из данных групп и выделены те, которые могли бы быть адаптированы в российском законодательстве по вопросам двойного и множественного гражданства.

Оценка фактического воздействия федеральных законов, нормативно-правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности

Руководитель исследования: *О. А. Феоктисова, канд. экон. наук, руководитель Центра финансов в социальной сфере отраслевой экономики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».*

Цель исследования: анализ эффективности мер, установленных в федеральных законах и нормативных правовых актах, в том числе в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности.

Ключевые результаты исследования. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» сокращение уровня бедности в два раза является одной из национальных целей до 2024 года. Для достижения национальных целей Правительство Российской Федерации разработало и реализует национальные проекты (программы), в том числе проект по направлению «Демография».

За время существования и развития системы правового обеспечения сферы социальной защиты произошли существенные изменения как в принципах и подходах к её реализации, так и в понятийном аппарате, используемом в федеральных и региональных нормативных правовых актах. При этом ряд крайне необходимых понятий и определений, таких как «нуждаемость», «критерий нуждаемости», «нуждающаяся семья», не установлен федеральным законодательством, что приводит к их разночтению в региональных нормах и не способствует поддержанию на уровне государства единого правового режима регулирования отношений в данной сфере. Возникла объективная потребность в упорядочивании социального законодательства как на федеральном, так и региональном уровнях.

Формально российская система соцзащиты обеспечивает защиту граждан практически от всех основных социальных рисков, но преимущественно в рамках социального страхования (превентивные меры защиты). Что же касается бюджетной социальной поддержки, то её система и на федеральном, и на региональных уровнях направлена не только на поддержку граждан в условиях реализации того или иного социального риска, в неё входят также и меры, не имеющие отношения к социальной защите (например, предоставляемые в связи с особыми условиями труда).

Сложившаяся в Российской Федерации система мер, направленных на преодоление бедности, в своей основе соответствует принципам адресной социальной помощи, которые декларируются международными организациями (такими, как МОТ): государственная социальная помощь направлена в том числе на поддержку уровня жизни семей, чьи доходы не являются достаточными для самообеспечения.

Расчёты показывают, что охват населения соцподдержкой в России высок (практически 7 человек из 10 получают от государства какую-либо помощь), причём как малоимущих (82 %), так и не малоимущих (63 %). Но при этом в некоторых регионах порядка 30–35 % малоимущих вообще не получают никакой помощи.

Самой высокой эффективностью располагают меры, которые назначаются с учётом уровня доходов – это социальная помощь малоимущим, пособие на ребёнка, ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и последующих детей в нуждающейся семье. Более половины из каждого рубля этих выплат идёт на покрытие дефицита дохода. Однако существенно снизить уровень бедности они не могут, поскольку размеры этих адресных мер явно недостаточны.

Основные инструменты социальной защиты и причины социальных рисков или шоков¹

Причина риска или шока	Инструмент					
	Формирование сбережений	Социальные выплаты и субсидии поставщикам услуг	Формирование человеческого капитала – подготовка и обучение	Субсидирование оплаты труда	Предоставление услуг	Предоставление кредитов и обеспечение ресурсами
Отсутствие работы	+	+	+	+	+	+
Инвалидность	+	+	+	+	+	+
Смерть	+	+				
Пожилой возраст	+	+	+		+	+
Болезнь		+			+	
Бедность		+	+	+	+	+

Также относительно высокой эффективностью обладают меры социальной поддержки детей и семей с детьми. Предоставление новых ежемесячных выплат при рождении в нуждающихся семьях первого или второго ребёнка существенно сокращает уровень бедности среди семей-получателей (с 49 до 29 %).

Однако правила предоставления выплат на первого и второго ребёнка и выплаты при рождении третьего и последующих детей существенно разнятся, что не поддерживает целостность системы государственной поддержки семей с детьми. При этом отсутствие дифференциации размеров выплат в зависимости от дефицита дохода ставит семьи заведомо в неравное положение, когда семья с небольшим дефицитом дохода и семья в глубокой бедности будут получать выплату одинакового размера. По сути, из состояния бедности реально выходят только менее бедные семьи.

В целях совершенствования методического обеспечения оценки нуждаемости предлагается утвердить на федеральном уровне единую методику оценки нуждаемости в целях назначения мер по поддержке нуждающихся семей, в которой будут учитываться не только доходы семьи, но и её имущественная обеспеченность.

В условиях поставленной Президентом Российской Федерации задачи по снижению уровня бедности в два раза к 2024 году регионы должны перенастроить не только свои системы мер социальной поддержки, но и управленческие подходы к работе с населением и перейти к проактивной политике выявления малоимущих и нуждающихся в социальной поддержке семей.

¹ Источник: составлено авторами.

Предупреждение преступлений в сфере семейно-бытовых отношений в России и за рубежом: законодательное регулирование и практика правоприменения

Руководитель исследования: В. Ф. Щепельков, профессор кафедры уголовного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».

Цель исследования: комплексный анализ отечественного и зарубежного законодательства в сфере противодействия семейно-бытовому насилию, разработка рекомендаций по реформированию законодательства в сфере противодействия семейно-бытовому насилию.

Ключевые результаты исследования. Анализ статистических данных о насильственной преступности в семейно-бытовой сфере в Российской Федерации в 2015–2018 годах показал следующее.

В целом произошло снижение числа совершённых преступлений, сопряжённых с насильственными действиями в отношении члена семьи. В то же время в отдельных федеральных округах (Южном и Дальневосточном) число преступлений возросло.

Таблица 1.

Число совершённых преступлений, сопряжённых с насильственными действиями в отношении члена семьи¹

№	Территория	Количество преступлений за год			
		2015	2016	2017	2018
1.	Центральный ФО	7243	10190	5337	5333
2.	Северо-Западный ФО	3840	5338	2876	2809
3.	Северо-Кавказский ФО	794	1205	616	656
4.	Южный ФО	1873	3501	2142	2407
5.	Приволжский ФО	14648	18071	9293	8744
6.	Уральский ФО	7584	9448	4164	4661
7.	Сибирский ФО	11001	13489	7832	6152
8.	Дальневосточный ФО	2106	2973	1543	2601
9.	Крымский ФО	169			
	Всего по России	49629	64451	34029	33363

Динамика структуры насильственных преступлений в отношении члена семьи в зависимости от пола и совершеннолетия потерпевшего за 4 года не претерпела существенных изменений.

¹ Источник: составлено авторами.

Наблюдается снижение числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 105, 111, 112, 117, 119 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (далее – УК РФ), а также числа преступлений, предусмотренных этими же статьями УК РФ, совершённых на семейно-бытовой почве (за исключением Дальневосточного ФО). Имеет место увеличение числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 115 УК РФ, а также числа преступлений, предусмотренных этой же статьёй УК РФ, совершённых на семейно-бытовой почве.

Большая часть совершённых преступлений на семейно-бытовой почве выпадает на нетяжкие преступления (побои – ст. 116 УК РФ, угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью – ст. 119 УК РФ).

В ходе исследования был проведён всероссийский социологический опрос населения в возрасте старше 18 лет.

Проблема домашнего насилия воспринимается в общественном сознании россиян как острая проблема, требующая серьёзных мер по её решению. Семейно-бытовое насилие носит во многом скрытый от публичной сферы характер, и определение масштабов распространённости требует учёта косвенных факторов его проявления. Далеко не все потерпевшие, столкнувшиеся с проблемой домашнего насилия, готовы её признавать и тем более обсуждать. По мнению свидетелей семейных конфликтов и тех, кто признал себя жертвой домашнего насилия, обращение за помощью в правоохранительные органы часто не приводит к нужным результатам по решению проблемы, а иногда её даже усугубляет.

Почти половина случаев домашнего насилия происходит в той или иной степени на регулярной основе, что подчёркивает важность профилактической работы и постоянного контроля в этой сфере, необходимость создания новых институциональных практик по работе с семьями зоны риска.

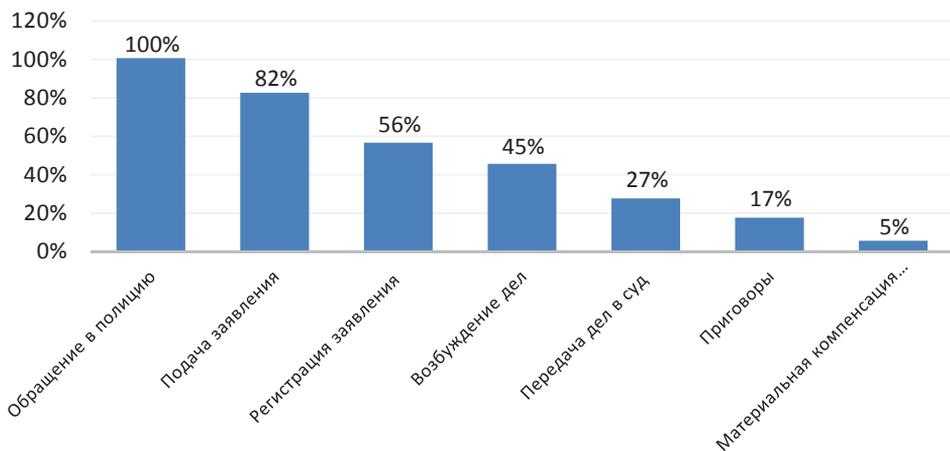


Рис. 1. Обращения потерпевших в правоохранительные органы и суд

Источник: составлено авторами

Большинство опрошенных поддерживает внедрение мер усиления уголовной ответственности в области семейно-бытового насилия.

Потерпевшие в качестве причин насилия со стороны члена семьи чаще других называют влияние алкоголя и психотропных веществ, желание власти и контроля, личные психологические проблемы, ревность, личную неприязнь, нелюбовь.

- Она должна быть такая же, как и к другим случаям
- Требуется усилить ответственность
- К легким случаям небольшого насилия ослабить, а к остальным усилить
- Требуется ослабить ответственность
- Затрудняюсь ответить

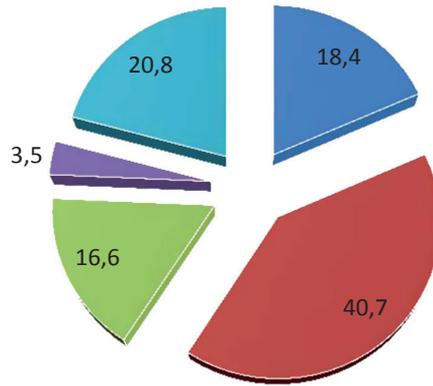


Рис. 2. Результаты опроса граждан о внедрении мер усиления уголовной ответственности в области семейно-бытового насилия

Источник: составлено авторами

Мониторинг приговоров по делам о преступлениях, совершённых на семейно-бытовой почве, показал, что причины проявления насилия были самые различные, но все они не выходили за рамки бытовых взаимоотношений. Наиболее часто указывались такие причины, как ревность, ссоры на фоне употребления алкоголя, проявление насилия со стороны пострадавших, аморальное поведение пострадавших. Чаще всего подобные причины выступали комплексным фактором, имевшим место перед совершением преступления. При этом в большинстве случаев фоном для совершения преступлений было состояние опьянения виновного и (или) потерпевшего.

Состояние дел в области принятия подзаконных актов, регламентирующих профилактику семейно-бытового насилия, следует охарактеризовать как не вполне удовлетворительное. Комплексных актов и актов специализированного характера в указанной сфере не принималось. Все подзаконные акты, регламентирующие профилактику семейно-бытового насилия, приняты Министерством

- Желание власти и контроля со стороны этого человека
- Личные психологические проблемы этого человека (члена семьи)
- Из чувства ревности
- Это произошло под влиянием алкоголя или психотропных веществ
- Личная неприязнь, нелюбовь
- Это была моя вина, мои неправильные действия
- Просто поругались, и он/она проявил несдержанность
- Такие традиции в семье, привычка так себя вести
- Другое

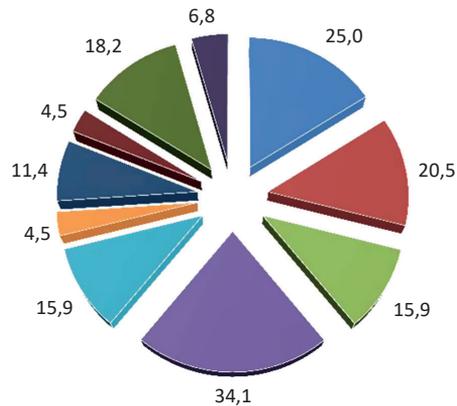


Рис. 2. Результаты опроса потерпевших о причинах насилия со стороны члена семьи

Источник: составлено авторами

внутренних дел Российской Федерации и касаются в основном проведения мероприятий в рамках выполнения текущих функций сотрудниками органов внутренних дел – участковыми уполномоченными, сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних. Отдельные моменты деятельности по профилактике семейно-бытового насилия регламентированы в подзаконных актах, принимаемых Минобрнауки России.

Анализ зарубежного законодательства и правоприменительной практики (Болгария, Казахстан, Канада, США, Украина, Швеция) выявил меры противодействия семейному насилию, которые могут рассматриваться на предмет заимствования:

1. Систематический сбор данных о распространённости семейного насилия. Формирование отчётов не только на основе статистических данных, полученных при первичной регистрации сообщений граждан, но также на основании регулярных опросов граждан об уровне виктимизации.

2. Принятие системы норм (отдельного законодательного акта или специального раздела в соответствующем законе), направленных на противодействие семейному насилию. Эти нормы должны содержать определение семейного насилия, круг лиц, подлежащих защите от семейного насилия, систему мер профилактики семейного насилия.

3. Разработка системы мер, направленных на защиту потерпевшего (охранные ордера, содержащие запрет приближаться к потерпевшему и проживать совместно). Обеспечение возможности ускоренной процедуры принятия решения о вынесении ордера для случаев, когда промедление влечёт угрозу жизни или здоровью потерпевшего или его несовершеннолетних детей. Неисполнение требований охранного ордера влечёт административную или уголовную ответственность. Меры, предусмотренные охранным ордером, носят временный характер, соответствуют характеру и степени общественной опасности деяния, совершённого лицом, в отношении которого они выносятся. Охранные ордера зарекомендовали себя как эффективная мера защиты в случае, когда потерпевший не желает применения мер уголовной или административной ответственности в отношении близкого партнёра, но нуждается в защите.

4. Создание центров социальной реабилитации, общественной поддержки, кризисных центров, убежищ для лиц, пострадавших от семейного насилия и нуждающихся в социальной поддержке. Отдельное финансирование программ по предоставлению правовой помощи потерпевшим. Предоставление государственного финансирования некоммерческим организациям на конкурсной основе. Проведение научных исследований проблем детерминации семейного насилия, а также эффективности реализуемых мер по противодействию ему. Профессиональная подготовка и переподготовка сотрудников правоохранительных органов и социальных служб, работающих с потерпевшими, а также рассматривающих дела о семейном насилии.

5. Создание единой горячей линии (телефонной и веб-чата) для сообщения о случаях семейного насилия.

6. Использование правоохранительными органами алгоритмов оценки риска рецидива семейного насилия. Данные алгоритмы позволяют на основе системы индикаторов (связанных с обстановкой, личностью правонарушителя и потерпевшего, историей жизни) выявить характер и степень общественной опасности происшествия и предлагают соответствующие меры реагирования.

7. Работа с семьями, находящимися в зоне риска, проведение обучающих программ по способам разрешения межличностных конфликтов, программы финансовой и социальной поддержки нуждающимся семьям.

Предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в сфере семейно-бытовых отношений и рекомендации по повышению эффективности реагирования на случаи семейно-бытового насилия:

1. Семейное насилие имеет криминологические особенности, требующие специальных мер предупреждения и ответственности. В связи с этим видится обоснованным выделить блок норм, направленных на профилактику актов семейно-бытового насилия и реабилитацию пострадавших.

2. Понятие семейного насилия как основания для принятия административно-правовых или уголовно-правовых мер определить как физическое, в том числе сексуальное насилие, а равно угрозу применения физического насилия. Включение в понятие семейного насилия иных видов воздействия на потерпевшего для указанной цели (экономического, эмоционального, технологического и др.) не находит однозначной поддержки среди специалистов и населения. По данным видам насилия требуется широкое обсуждение как в профессиональной среде, так и общественное обсуждение.

3. Круг субъектов семейного насилия и потерпевших от него целесообразно ограничить членами семьи (действующими и бывшими) и совместно проживающими лицами. Именно в отношении таких лиц возникает необходимость применения специальных мер профилактики.

4. Законодательно предусмотреть выдачу судебного ордера (приказа) потерпевшим от семейно-бытового насилия, при этом исключив риски наступления тяжёлых последствий для виновного. Речь идёт прежде всего о лишении жилища.

5. Стоит обсудить перевод дел о семейном насилии в разряд дел публичного обвинения.

6. В УК РФ внести изменения в ст. 156 УК РФ путём дополнения её квалифицирующим признаком «повлекшее причинение вреда здоровью».

7. Возвратиться к обсуждению вопроса о поправке к Уголовному кодексу Российской Федерации о криминализации первого акта домашнего насилия по ст. 116 УК РФ.

8. В целях выяснения распространённости семейного насилия, выяснения эффективности правовых мер реагирования на случаи семейного насилия требуется:

- наладить специальный статистический учёт случаев семейного насилия (количество заявлений, потерпевших, административных, уголовных дел и т. д.);
- проведение ежегодных опросов граждан об уровне виктимизации от семейного насилия;

- осуществлять сбор данных по случаям обращения граждан, потерпевших от семейного насилия, за помощью в медицинские организации.

9. Подготовку кадров для осуществления профилактики семейно-бытового насилия осуществлять через педагогические вузы (специальность «правовая педагогика» на факультете безопасности жизнедеятельности) и учебные заведения МВД РФ (по специальности «криминологическая профилактика»).

10. Обратить особое внимание на криминологическое направление профилактики семейно-бытового насилия. Для этого предусмотреть выделение ресурсов для развития и укрепления материально-технической базы учреждений, оказывающих услуги женщинам и детям, пострадавшим от насилия в семье.

11. Разработать методическое пособие для потерпевших от домашнего насилия с информационно-методическим материалом по вопросам профилактики насилия, в котором были бы указаны перечень типичных мероприятий, субъекты их осуществления, их служебные телефоны.

12. Принять на ведомственном уровне МВД России инструкцию (методику) по осуществлению профилактики преступлений в семейно-бытовой сфере.

Мониторинг правоприменения внесённых в законодательство изменений, направленных на поддержку самозанятости граждан

Руководитель исследования: *О. Н. Шерстобоев, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» (ФГБОУ ВО «НГУЭУ»).*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации законодательства, направленного на поддержку самозанятости граждан, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий внесённых в него изменений.

Ключевые результаты исследования. Большое значение при применении Федерального закона от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (далее – Закон о налоге на профессиональный доход) имеют письма Минфина России и ФНС России, которые являются актами, содержащими разъяснения законодательства.

Тестирование механизма участия в государственных закупках плательщиков налога на профессиональный доход выявило, что действующие правила хотя и позволяют самозанятым пользоваться этой возможностью, но фактически сводят её к нулю – это проблема, требующая законодательного решения. Так, Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» устанавливает правило, согласно которому участниками закупки могут быть юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Физические лица могут участвовать, но этот вопрос зависит от заказчика. При проведении исследования были проанализированы положения о закупках некоторых крупнейших поставщиков. Контент-анализ данных официального сайта Единой информационной системы о проведении запроса котировок в электронной форме в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ за сентябрь 2019 года с начальной (максимальной) ценой договора (контракта) до 400 000 рублей позволил сделать следующий вывод: в основном в таких контрактах участвуют индивидуальные предприниматели и общества с ограниченной ответственностью. Из 70 запросов котировок были признаны состоявшимися 48 запросов, в которых победителями были признаны в большинстве случаев общества с ограниченной ответственностью. Это хорошо демонстрирует, что, независимо от условий закупок, физические лица не видят себя в числе участников.

Изменения в федеральном законодательстве, направленные на развитие самозанятости, в целом достаточны для решения задач, обозначенных актами стратегического развития в условиях эксперимента, проводимого на территории четырёх субъектов Российской Федерации. Новый правовой режим не встраивается в систему существующих правовых средств, обеспечивающих самозанятость. В связи с этим целесообразно выделить самозанятых граждан как самостоятельную категорию получателей государственной и муниципальной поддержки. Соответствующими нормами следует дополнить Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ

«О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее Закон о развитии малого и среднего предпринимательства) и Закон Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Ключевое значение при применении налога на профессиональный доход имеет мобильное приложение «Мой налог». Приложение технически обеспечено правилами, но они должны быть утверждены в порядке, предусмотренном для принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Также необходимо решить вопрос соответствия соглашения на обработку персональных данных в мобильном приложении «Мой налог» со ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «О персональных данных».

В случае распространения режима самозанятости, связанного с уплатой налога на профессиональный доход, на новые территории следует дополнить ст. 3 Закона о развитии малого и среднего предпринимательства определением понятия «самозанятые граждане». За основу целесообразно взять текст законопроекта, разработанного Минюстом России, дополнив дефиницию с учётом всех категорий населения, охватываемого данным понятием. Также нужно более чётко определить виды деятельности, перечисленные в п. 70 ст. 217 НК РФ, раскрыв предусмотренные в нём категории самозанятых граждан. Прежде всего это касается правовой дефиниции «репетиторство». Такие изменения позволят минимизировать возможность неоправданного отказа в праве перейти на льготный режим налогообложения, а также неоправданного использования данного режима.

Результаты проведённых опросов показали в целом достаточно низкий уровень представлений респондентов о существовании Закона о налоге на профессиональный доход, о льготах, предоставляемых самозанятым в рамках этого закона, что свидетельствует о слабой просветительской работе органов государственного и муниципального управления и налоговой службы. Тем не менее в регионах, участвующих в эксперименте, информированность в два раза выше, чем в остальных регионах России. Таким образом, налицо зависимость информированности населения от региона проживания, в части того, проводится в регионе эксперимент или нет. При этом не все опрошенные знают, проводится ли в их месте проживания эксперимент по специальному налоговому режиму. Также в регионах, где уже действует специальный налоговый режим и где население более информировано о Федеральном законе от 27.11.2018 г. № 442-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)», более половины участников не планируют участвовать в эксперименте, в отличие от обследованного населения других регионов Российской Федерации, в которых аналогичный показатель меньше и составляет около 24 % опрошенных.

Исследование зарубежного опыта продемонстрировало, что в странах, где правовой режим самозанятости существует, основное внимание уделяется вопросам выявления фиктивной самозанятости. Большие усилия предпринимаются для воздействия на недобросовестных работодателей, которые переводят своих работников в статус самозанятых. Поскольку в России риски повторения такого сценария велики, то зарубежный опыт может оказаться полезен. В частности, зарубежные надзорные органы определяют самозанятых не только формальными критериями, но и фактическим положением, оценивая количество клиентов, режим их труда, специфику реализации товаров и услуг и пр.

В связи со сказанным делается вывод, что эксперимент с налогом на профессиональный доход следует продолжить, осторожно и постепенно расширяя его на территориях субъектов Российской Федерации, представляющих иные экономические, территориальные, демографические условия, обеспечивая осуществление налогового контроля и применение санкций за нарушения соответствующих норм. В результате можно будет получить информацию, которая позволит провести мониторинг реализации специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в полном объёме и с учётом всех элементов механизма правового регулирования. Самозанятые, перешедшие на специальный налоговый режим, должны получить доступ к поддержке, которая предоставляется всем иным самозанятым гражданам, а также всем самозанятым необходимо обеспечить возможность получения поддержки в качестве субъектов малого предпринимательства. Такие меры свяжут льготный налоговый режим с иными преимуществами, которые имеют самозанятые, что сформирует единую систему их поддержки и в конечном счёте будет способствовать их выходу из тени и развитию их профессиональной деятельности.

Законодательное регулирование установления федерального стандарта предельно допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

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

Цель исследования: анализ законодательного регулирования установления федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – МДД) в совокупном доходе семьи, анализ законодательного регулирования и практики установления размеров максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в субъектах Российской Федерации, выявление причин установления размеров соответствующих долей в субъектах Российской Федерации, анализ последствий установления размеров соответствующих долей в субъектах Российской Федерации, в том числе их влияние на социальную стабильность в субъектах Российской Федерации, оценка экономической и социальной обоснованности установления максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в субъектах Российской Федерации в размере 22 % и разработка рекомендаций по установлению федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, отвечающего принципам адресности и нуждаемости в системе адресной защиты населения.

Ключевые результаты исследования. В последнее время наблюдается тенденция уменьшения количества получателей субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Введение единого (федерального) стандарта МДД имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Если тарифы на жилищно-коммунальные услуги (далее – ЖКУ) экономически обоснованы, сохранение высокой диспропорции между стоимостью услуг ЖКУ и доходами населения может со временем привести к оттоку населения из мест с дорогим жильём.

Представляется, что введение дополнительных критериев для назначения субсидии, помимо высокой доли расходов на ЖКУ в доходе, было бы социально справедливым и могло бы существенно повысить эффективность этой меры как средства борьбы с бедностью. Например, предоставление субсидии на ЖКУ можно было бы привязать к получению других адресных мер социальной помощи, если расходы на ЖКУ превышают определённый максимальный уровень, например, 15 % – детское пособие, выплаты в связи с рождением третьего ребёнка или получение социальной доплаты к пенсии, поскольку наличие в семье детей является в настоящее время едва ли не основным фактором бедности в России.

Помощь должна оказываться тем, кто в ней нуждается. Очевидно, что в такой помощи нуждаются одинокие пенсионеры, жильё которых когда-то служило местом жительства расширенной семьи. Такие пенсионеры часто становятся объек-

тами преступных посягательств, поскольку они располагают ценным имуществом, а средств содержать большую квартиру у них нет. Жилищная субсидия могла бы отчасти решить этот вопрос, хотя в идеале следовало бы подумать о введении обратной ипотеки или иных схемах государственной поддержки в обмен на жильё, которые практикуются во многих странах.

Привязка назначения субсидии к предоставлению других адресных мер, например, к выплате ежемесячного детского пособия, выплатам в связи с рождением первого, второго или третьего ребёнка или социальной доплате к пенсии. Включение нескольких адресных мер в один пакет могло бы стать первым шагом на пути к введению универсальной программы социальной поддержки малоимущих, учитывающей их специфические потребности в зависимости от возраста, места жительства, состояния здоровья и состава семьи.

При определении нуждаемости необходимо учитывать все виды доходов и располагаемое имущество, включая категориальные меры социальной поддержки.

Для тех регионов, которые до сих пор воздержались от снижения МДД для всех или некоторых категорий получателей, федеральный бюджет мог бы компенсировать возросшее бремя расходов за счёт софинансирования. Норматив участия федерального бюджета в софинансировании этих расходов разумно было бы дифференцировать в зависимости от финансового положения регионов.

Правовые основы формирования системы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации

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

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений и рекомендаций по формированию системы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, в том числе по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Ключевые результаты исследования. По итогам анализа правового регулирования в сфере миграционной политики на федеральном и региональном уровнях в части обеспечения формирования институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учётом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации, а также государственной подпрограммы по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан выявлена проблема несоответствия федерального законодательства региональному в части социальной и культурной адаптации иностранных граждан. Данная ситуация выражается в двух аспектах: во-первых, не во всех субъектах Российской Федерации принято региональное законодательство, которое отражало бы положения федерального законодательства; во-вторых, в некоторых субъектах Российской Федерации, в которых всё-таки принято региональное законодательство по вопросам, представленным в федеральном законодательстве, не полностью отражены положения последнего. Дана рекомендация привести региональное законодательство Российской Федерации в соответствие с федеральным посредством принятия субъектами Российской Федерации нормативно-правовых актов, отражающих положение национального законодательства, а также через внесение изменений и дополнений в уже принятые нормативно-правовые акты в части, которая расходится с федеральными нормативно-правовыми актами.

Также в рамках исследования проведён анализ ключевых понятий «социальная и культурная адаптация», «социальная и культурная интеграция» иностранных граждан, «государственная политика в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан», предложены определения указанных понятий в целях законодательного их закрепления на федеральном уровне. По итогам анализа сделаны выводы о природе и характере социокультурной адаптации и интеграции, её составляющих частях; разработаны критерии и показатели эффективности социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в принимающем социуме.

Мероприятия по социальной и культурной адаптации интеграции иностранных граждан проанализированы на примере следующих субъектов: Воронежская область, Калужская область, Красноярский край, Краснодарский край, Москва, Московская область, Новосибирская область, Санкт-Петербург, Тульская область,

Тюменская область. По итогам анализа выявлены и описаны наиболее эффективные мероприятия в каждом из регионов в целях дальнейшего заимствования данного опыта другими регионами Российской Федерации.

Также выявлены недостатки при проведении мероприятий, направленных на социокультурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан в России, в части:

1. Организационной и правовой неподготовленности муниципальных образований, на территории которых непосредственно оказываются адаптационные и интеграционные услуги, к обустройству иностранных граждан.

2. Отсутствия чёткого разграничения полномочий по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан между органами власти различных территориальных уровней.

3. Трудностей с определением порядка финансирования адаптационных и интеграционных мероприятий.

4. Неопределённости с категориями иностранных граждан, на которые должны распространяться адаптационные и интеграционные программы различного уровня.

5. Практически полного отсутствия опыта осуществления домиграционной подготовки иностранных граждан на территории стран – доноров рабочей силы (например, в рамках заключённого Договора о Евразийском экономическом союзе).

6. Недостаточности объёма мероприятий по включению иностранных граждан в принимающее общество, реализуемых субъектами Федерации, а также слабое взаимодействие органов государственной власти с национально-культурными автономиями.

Опыт отдельных стран ЕС (национальный уровень) был проанализирован на примере Великобритании, Франции, Германии и Италии. Также был проанализирован опыт Израиля в формировании благоприятной среды для социокультурной интеграции мигрантов. По итогам анализа были выработаны рекомендации в части заимствования методологии разработки критериев и показателей социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан (на базе сарагосских индикаторов) и видов осуществляемых мер по социокультурной адаптации и интеграции.

Вопрос разработки предложений по формированию системы взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан раскрывает следующие аспекты:

1. Содержание и объём полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере реализации социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

2. Детальный анализ полномочий региональных и муниципальных органов власти на примере города Санкт-Петербурга.

3. Причины неэффективности интеграционной политики на муниципальном уровне.

По итогам анализа разработаны предложения по объёму и содержанию полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов власти, способам их взаимодействия, а также варианты их нормативного закрепления. Также предложена муниципальная модель социокультурной адаптации и интеграции на основе опыта Санкт-Петербурга и его отдельных муниципальных образований.

Практические рекомендации по нормативно-правовому и ресурсному обеспечению участия этнических сообществ, национально-культурных автономий и иных этнокультурных организаций и их региональных отделений в работе по со-

циальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан выработаны на основе следующего:

1. Количество и виды национально-культурных автономий на территории России.

2. Уставы некоторых национально-культурных автономий на предмет осуществления деятельности, связанной с социальной и культурной адаптацией и интеграцией иностранных граждан.

3. Нормативно-правовые основания деятельности национально-культурных автономий на федеральном и региональном уровнях.

4. Инфраструктура социально-культурной адаптации мигрантов в России.

В исследовании также освещён вопрос определения эффективного порядка финансирования мероприятий по социальной и культурной адаптации и интеграции с учётом основных субъектов миграционных отношений (государство, работодатели, мигранты) в следующих аспектах:

1. Нормативно-правовая основа ресурсного обеспечения мероприятий по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

2. Формы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

3. Объём расходуемых бюджетных средств в рамках государственных программ, мероприятия которых направлены на социально-культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан.

В рамках создания системы информационного сопровождения, использования цифровых технологий и информационно-технических средств в реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации разработаны предложения:

1) по внедрению программных инструментов для обеспечения согласования приоритетов и компетенций органов, общественных организаций и других учреждений при решении задач по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан;

2) по информационному обеспечению государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан;

3) по внедрению федерального и регионального мониторинга эффективности работы по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

По итогам исследования предложена система социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в России (Концепция), подразумевающая изменения в законодательстве Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровне, осуществление просветительской деятельности в этой сфере, применение современных технологий интеграции с учётом зарубежного опыта, а также уровня глобального научно-технического прогресса.

Анализ различных форм общественного контроля и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования

Руководитель исследования: *Н. Е. Дмитриева, канд. соц. наук, старший научный сотрудник отдела организационного проектирования Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: комплексный правовой анализ различных форм общественного контроля, направленный на выработку рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования общественного контроля, позволяющего сформировать эффективный механизм взаимодействия общества и органов управления, обеспечить принятие сбалансированных решений, имеющих поддержку большинства граждан.

Ключевые результаты исследования. Анализ регулирования форм организации и осуществления общественного контроля продемонстрировал более высокий уровень возможностей реального осуществления общественного контроля, предусмотренного отраслевым законодательством, относительно Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об основах общественного контроля).

В отдельных случаях отраслевые законодательные акты содержат иное регулирование методов (способов) осуществления общественного контроля, а в некоторых и вовсе содержатся дополнительные, не предусмотренные Законом об основах общественного контроля методы (способы) осуществления общественного контроля. Таким образом, существенно увеличивается инструментарий субъектов общественного контроля, что способствует увеличению значимости и эффективности института общественного контроля в отдельных сферах государственного управления. Целесообразно большинство из выявленных особенностей имплементировать в базовый Закон об основах общественного контроля, регулирующий основы общественного контроля в Российской Федерации.

Проанализирован институт независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы, который был создан одновременно с введением института общественного контроля в 2014 году и в полной мере относится к формам общественного контроля, а созданные для её реализации общественные советы – к субъектам общественного контроля. В настоящее время общественные советы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для проведения независимой оценки формируются на конкурсной основе, что было предусмотрено в Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования», а в отношении остальных общественных советов требование конкурсных процедур предусмотрено только для федерального уровня. В связи с этим предложено внести изменения в Закон об основах общественного контроля, предусмотрев конкурсный порядок для всех общественных советов.

Проанализированы региональные нормативные правовые акты (далее – НПА) по вопросам организации и проведения общественных обсуждений. Экспертный анализ выявил наличие специального нормативно-правового регулирования порядка организации и проведения процедур общественного обсуждения в 28 субъектах Российской Федерации, в 14 из них – на законодательном уровне.

Практически во всех региональных актах по вопросам организации и проведения общественных обсуждений, независимо от обсуждаемых тем и проблем, выделено как бы два вида общественных обсуждений: как формы общественного контроля, предполагающей общественное обсуждение общественно значимых вопросов и проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, и общественного обсуждения проектов НПА, не являющегося формой общественного контроля, с привлечением широкого круга участников.

Представляется, что подобный двойственный подход в нормативно-правовом регулировании не логичен и не конструктивен, потому что:

1) не очевидно, чем проекты решений органов власти отличаются от проектов НПА;

2) почему именно общественное обсуждение проектов НПА должно быть выведено из форм общественного контроля.

Целесообразно исключение применения «двойных стандартов» к процедурам общественных обсуждений. Представляется, что введение нормы о том, что общественный контроль осуществляется в формах, предусмотренных Законом об основах общественного контроля, если иное не предусмотрено иными федеральными законами, обеспечит корректировку регионального законодательства.

По итогам изучения региональной нормативно-правовой базы было выявлено, что только в 6 регионах из 85 отсутствуют НПА, системно регулирующие вопросы создания и организации деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти (далее – РОИВ). В большинстве субъектов Российской Федерации (63) вопросы образования общественных советов при РОИВ определены в законодательных актах, в остальных – на уровне подзаконного акта. В 35 регионах принято типовое положение об общественных советах при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в 49 – порядок образования общественных советов. В двух регионах: Калужской и Калининградской областях – приняты специальные законы об общественных советах.

Проведённый анализ официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) выявил следующие проблемы и ограничения для эффективного развития общественного контроля:

1. Общественные советы при ФОИВ на официальных сайтах ФОИВ не позиционируются как субъекты общественного контроля: информация размещается в разделах «О ведомстве», «Открытое правительство», «Совещательные органы», «Деятельность». И ни на одном сайте не обнаружен раздел «Общественный контроль» либо указание на то, что общественный совет при ФОИВ является субъектом общественного контроля.

Таким образом, даже самые заинтересованные граждане не могут идентифицировать работу общественных советов при ФОИВ с общественным контролем за их деятельностью.

2. Информация о формировании новых составов общественных советов, требования к кандидатам, порядок отбора и ротации на сайтах ФОИВ не размещается. Исключение составляют отдельные анонсы о начале формирования новых составов общественных советов, которые по понятным причинам в самые короткие

сроки переходят в архив сайта, и контролировать дальнейшую судьбу кандидатов и членов общественных советов при ФОИВ уже невозможно.

Таким образом, большинством граждан общественные советы при ФОИВ рассматриваются как некая полузакрытая структура с непонятными целями и задачами создания.

3. Самое важное: по состоянию на 1 ноября 2019 года информация о результатах (заключениях) по итогам общественного контроля размещена только на сайте Минприроды России, за 2017 год – на сайтах Минкультуры России, Минфина России, Росавтодора, Роснедр и ФССП России. На сайтах остальных ФОИВ обнаружить итоговые документы по результатам общественного контроля не удалось за период с 2014 года.

Анализируя сайты высших исполнительных органов государственной власти, обнаружено отсутствие на них итоговых документов общественного контроля, информации об общественных советах, проводимых ими мероприятиях и т. д. Помимо этого, только на небольшом количестве сайтов обнаружены предыдущие анонсы об организации и проведении мероприятий по общественному контролю. Не все из высших исполнительных органов государственной власти размещают на своих сайтах информацию о созданных общественных советах и (или) их деятельности.

В настоящее время российская судебная практика по вопросам организации общественного контроля общественными палатами и советами при органах власти практически отсутствует. Встречаются лишь единичные случаи обращения заинтересованных лиц в суды по вопросам нарушений. Проанализированы теоретические исследования, посвящённые как общим, так и частным вопросам организации и проведения общественного контроля различными институтами гражданского общества. Анализ представлен в формате основных элементов структуры Закона об основах общественного контроля.

Общественный контроль в западноевропейских странах и США, при условии отсутствия у них данного термина, представляет собой довольно широкий набор инструментов его осуществления. Такой контроль, в первую очередь, строится на принципах прозрачности государственной власти и активного участия различных общественных институтов в её работе. Данные принципы реализуются через принятие государством различных актов о раскрытии информации, контроле со стороны неправительственных и некоммерческих организаций. Необходимо отметить роль экспертизы, общественных инициатив, журналистских расследований, голосования, обсуждений и петиций. Помимо традиционных форм общественного контроля в последнее время всё больше набирают популярность проекты, реализуемые в сети Интернет.

Сформулированы предложения по изменению в Закон об основах общественного контроля, направленные:

1. На включение непосредственно в перечень субъектов общественного контроля граждан и общественных объединений, а также на порядок наделения их соответствующим статусом и полномочиями.

2. На совершенствование правового регулирования прав и обязанностей субъектов общественного контроля. В частности, полномочия субъектов общественного контроля дополнены новыми полномочиями, позволяющими более эффективно осуществлять контроль.

3. На формирование целостного механизма эффективного общественного контроля. В том числе чётко закрепляется приоритет регулирования Закона об основах общественного контроля в случае, если используются те же термины для форм общественного контроля.

4. Закрепляется порядок конкурсного отбора для общественных советов федерального, регионального и муниципального уровней.

5. Закрепляется модель реализации общественного контроля, которая должна обеспечить реальную возможность граждан участвовать в реализации контроля в публично-правовой сфере.

6. Закрепляется необходимость размещения в сети Интернет результатов общественного контроля и ответа проверяемых субъектов.

7. Закрепляются обязанности операторов государственных и муниципальных систем по размещению в данных системах информации по общественному контролю.

Помимо этого, сформулированы предложения по внесению изменений в федеральные законы от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

**Анализ рынка труда в Российской Федерации, включая
тенденции изменения числа рабочих мест, распространённость
и характер неустойчивой и неофициальной занятости.
Законодательные способы содействия выводу рынка труда
из «тени» и повышения реальной заработной платы**

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

Цель исследования: на основе анализа лучших отечественных практик, отечественных и зарубежных исследований, в т. ч. анализа тенденции изменения числа рабочих мест, распространённости и характера неустойчивой и неофициальной занятости, разработать рекомендации по законодательным способам обеспечения роста числа новых и модернизации действующих рабочих мест, сокращения неустойчивой, в т. ч. неофициальной, занятости, содействия выводу рынка труда из «тени» и повышения реальной заработной платы.

Ключевые результаты исследования. Проведённая оценка полноты имплементации в законодательстве, рекомендаций международных организаций, в частности Международной организации труда, о занятости и достойном труде, а также о переходе от неформальной к формальной экономике выявила институциональную слабость действующих механизмов регулирования рынка труда в целом.

В соответствии с этим последующее совершенствование законодательства должно быть направлено на решение двух задач:

1. Недопущение увеличения доли неформальной экономики в формальной.
2. Переход от неформальной к формальной экономике.

Гарантия получения дохода. В формальной экономике обязательным для включения в трудовой договор является условие оплаты труда работника (в том числе размер тарифной ставки или оклада (должностного оклада) работника, доплаты, надбавки и поощрительные выплаты) (ст. 57 Трудового кодекса Российской Федерации, далее – ТК РФ).

Из ч. 1 ст. 129 ТК РФ следует, что оплата труда работника (заработная плата) может состоять из трёх частей: вознаграждение за труд, компенсационные выплаты, стимулирующие выплаты. Согласно ст. 135 ТК РФ заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда.

На практике значительная часть работников сталкивается со следующей ситуацией. При устройстве на работу работнику устанавливается в отношении его обсуждаемого дохода относительно низкий уровень ежемесячного оклада, который фиксируется в трудовом договоре. Одновременно с этим с работником устно обсуждается вопрос назначения ему стимулирующих выплат в случае выполнения определённых объёмов работ, достижения результатов и т. д. Достаточно часто недобросовестные работодатели не осуществляют данные выплаты по различным причинам.

С целью защиты своих прав работники обращаются в суд. Данные вопросы неоднократно рассматривались Верховным судом Российской Федерации и Кон-

ституционным судом Российской Федерации. В частности, в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 29.05.2018 г. № 1296-О отмечается, что положения ч. 1 и 2 ст. 135 ТК РФ направлены на обеспечение определённости такого условия трудового договора, как оплата труда работника, и порядка её исчисления. Законодатель включает системы премирования в систему оплаты труда, что предполагает определение размера, условий и периодичности премирования в коллективных договорах, соглашениях, локальных нормативных актах и возможность защиты соответствующих прав работника в судебном порядке.

В результате возникает ситуация, что нормы ч. 1 и 2 ст. 135 ТК РФ не являются нарушением Конституции России. Однако защита соответствующих прав работника в судебном порядке невозможна, т. к. обоснование позиции судов осуществляется не через ч. 1 и 2 ст. 135 ТК РФ, а через ст. 191 ТК РФ.

Действующее трудовое законодательство не определяет, какие виды стимулирующих выплат входят в систему оплаты труда, является ли их выплата в случае выполнения всех условий работником правом или обязанностью работодателя. Поскольку трудовое законодательство не определяет понятие «премия», то суды при рассмотрении данных категорий дел руководствуются ст. 191 ТК РФ. В соответствии с данной статьёй работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдаёт премию, награждает ценным подарком, почётной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии). Данная статья определяет, что выплата премий является правом работодателя.

В действительности для исправления ситуации в рассматриваемой сфере должно существовать два вида стимулирующих выплат. Первый вид должен определяться ст. 129 ТК РФ, где премия является неотъемлемой частью заработной платы (вознаграждение за труд, компенсационные выплаты, стимулирующие выплаты). Данный вид премий должен определяться главой 21 «Заработная плата» ТК РФ. Порядок и условия выплаты таких премий определяются также локальным актом работодателя. Работодатель должен прописывать конкретные условия по возможности их выплат. В случае если работник докажет, что все условия по премированию, определённые работодателем, работником были выполнены, то работнику подлежат стимулирующие выплаты.

Таким образом, выплата первого вида премий может быть как правом, так и обязанностью работодателя. Второй вид премий (в форме поощрения) определяется ст. 191 ТК РФ и является исключительно правом работодателя, не входит в систему оплаты труда. Премии, определённые ст. 191 ТК РФ, не должны входить в систему оплаты труда, их выплата должна быть исключительной прерогативой работодателя как мера поощрения работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности, решение о выплате таких премий принимается работодателем индивидуально в отношении каждого работника. Второй вид премирования, представляющий собой поощрение за труд, является премированием более высокого порядка, чем премирование первого вида. Так, поощрение за труд – это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почёта как отдельным работникам, так и трудовым коллективам в связи с достигнутыми успехами в труде. У премирования первого вида нет критерия публичности. Их выплата должна производиться в случае выполнения всех условий для их получения работником.

Гарантия получения минимальной оплаты труда. В России в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» для всех работников устанавливается гарантия получения минимального размера оплаты труда.

В настоящее время величина минимального размера оплаты труда в России является одной из самых низких в мире, что связано с тем, что его величина привязывается к величине прожиточного минимума, а не к определённому проценту от заработной платы, как это принято в некоторых странах. В частности, Конвенция Международной организации труда № 131 «О минимальной заработной плате» определяет связь среднего заработка с прожиточным минимумом. Согласно рекомендациям МОТ данная величина должна составлять не ниже 50 %, а для Европейского союза не ниже 60 % (в исключительных случаях допустимо понижение до 50 %).

Проблема заключается в том, что порядка 14,9 % населения страны получают заработную плату, размер которой ниже величины минимального размера оплаты труда.

Следует отметить, что для указанной доли населения не играет роли величина индексации МРОТ, т. к. величина их заработной платы определяется исключительно решением работодателя и она может не индексироваться, несмотря на законодательные требования. На практике работодатель, чтобы обойти требования по минимальному размеру оплаты труда, использует различные механизмы.

Решение данного вопроса возможно за счёт объединения работников неформальной экономики в профсоюзы в целях обеспечения их прав и защиты интересов. Необходимо также обеспечение их взаимодействия с трудовыми инспекциями, повышение эффективности трудовых инспекций за счёт цифровизации их деятельности.

Объединение в организации и представление интересов работодателей и работников, а также содействие социальному диалогу. Анализ зарубежной практики не позволяет определить универсальные подходы к профсоюзному строительству в неформальной экономике. Однако такие подходы могут включать создание многоотраслевых или моноотраслевых профсоюзов, адресную работу с незащищёнными группами, направление усилий на решение узких проблем, таких как социальное обеспечение, использование потенциала кооперации, активизацию коллективных переговоров¹.

Для имплементации имеющихся зарубежных практик необходимо будет внести изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», направленные на внедрение профсоюзного движения в неформальном секторе. В частности, для таких профсоюзов вместо членских взносов, как в формальном секторе, должна существовать минимальная плата за услуги. Деятельность профсоюзов может поддерживаться со стороны государства. Данные профсоюзы должны иметь возможность рассмотрения вопросов охраны и гигиены труда.

Помимо профсоюзов в неформальной экономике в зарубежной практике существуют и иные формы социального союза. Например, Кооператив работников надомного обслуживания (КРНО), объединяющий тех, кто оказывает услуги по уходу за престарелыми в Нью-Йорке, является крупнейшим кооперативом работников в США². Целесообразно подобную практику использовать также в России.

¹ См. Профсоюзное строительство в условиях неформальной экономики. Краткое руководство Бюро МОТ по деятельности трудящихся (ACTRAV). Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--actrav/documents/publication/wcms_542947.pdf.

² ILO: Cooperating out of isolation: Domestic workers' cooperatives, Cooperatives and the world of work No. 2. (Geneva, ILO COOP, 2014).

Эффективная и результативная работа служб инспекции труда. В настоящее время в России действует Федеральная служба по труду и занятости, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищённых категорий граждан¹.

Учитывая устойчивый рост увеличения доли неформальной занятости в сельскохозяйственном секторе (как для мужчин, так и для женщин) в Российской Федерации, требуется разработка мер, направленных на повышение эффективности деятельности Федеральной службы по труду и занятости и её территориальных органов. Разрабатываемые меры могут быть направлены на:

- установление полномочий по регулированию занятости в неформальной экономике с целью обеспечения контроля в сфере социального обеспечения;
- создание форм взаимодействия с профсоюзами в неформальной экономике;
- повышение уровня цифровизации деятельности территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости с целью обеспечения доступа населения к услугам органа власти.

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».

Направления совершенствования правового регулирования трудовых отношений в условиях развития нестандартных форм занятости

Руководитель исследования: *Н. Л. Лютов, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка предложений по совершенствованию правового регулирования трудовых отношений в условиях развития нестандартных форм занятости.

Ключевые результаты исследования. Нестандартная занятость является альтернативой стандартной занятости. Нестандартная занятость представляет собой занятость в формальной и неформальной экономике, характеризующуюся отклонениями от требований стандартной занятости.

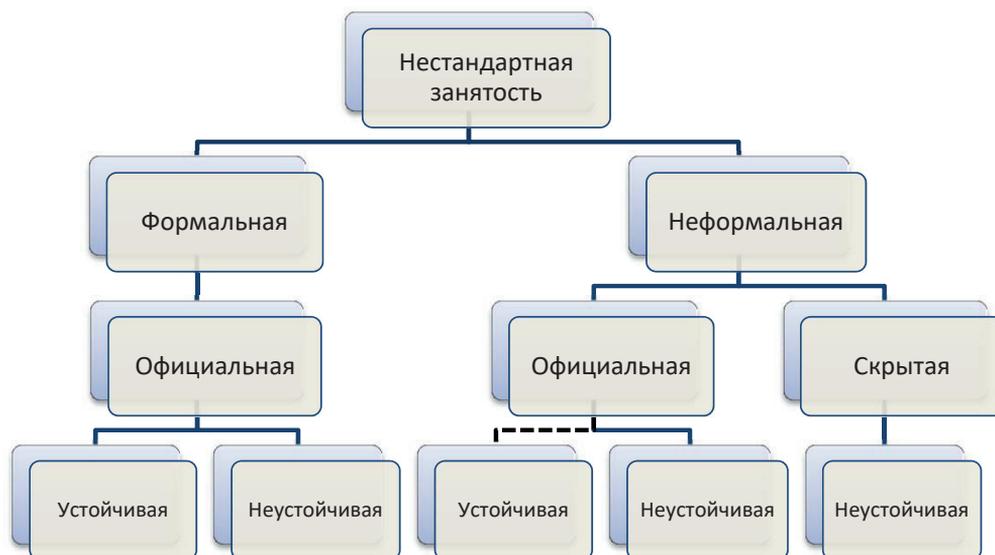


Рис. 1. Классификация нестандартной занятости

Источник: составлено авторами

В реальной современной российской практике нестандартная занятость чаще всего является неустойчивой и незащищённой. Основными проблемами, с которыми сталкиваются работники, подверженные рискам неустойчивой занятости в России, являются отсутствие защищённости и уверенности в работе и в завтрашнем дне; плохие или опасные условия труда; нестабильная и неконкурентоспособная заработная плата; необоснованно заниженная оплата труда; задержки или невыплаты заработной платы, пособий; неоплачиваемая сверхурочная работа; неуплата рабо-

тодателем налогов или страховых платежей; неоплата работодателем отпуска или больничного листа; сложности с поиском новой работы и трудоустройством.

С учётом классификации нестандартных форм занятости, используемой Международной организацией труда (МОТ), анализ нестандартных форм занятости касается временной занятости, неполной занятости, включая разовую работу и работу по договорам с «нулевым рабочим временем», многосторонних трудовых отношений, реализуемых с помощью агентств временной занятости, а также труда через онлайн-платформы.

В ходе анализа были выявлены проблемные аспекты российского законодательства в части соответствия международным трудовым стандартам и практике экономически и социально развитых стран: отсутствие действенного механизма защиты от злоупотреблений работодателем при перезаключении серии срочных трудовых договоров на непродолжительный срок, дискриминация при оплате труда работников, работающих неполный рабочий день по трудовым договорам по совместительству, и некоторые другие.

На основе выявленных в исследовании социально-экономических факторов, влияющих на развитие нестандартных форм занятости, сформулированы и обоснованы следующие предложения:

1. Разработка и реализация программ подготовки и переподготовки работников, включающая:

- мониторинг уровня соответствия программ обучения перспективным потребностям рынка труда;

- развитие и расширение программ обучения цифровым навыкам;

- информационные кампании, направленные на повышение мотивации к инвестициям в обучение;

- разработка удобных форм и программ обучения для работников, занятых на нестандартных формах занятости, позволяющих им совмещать работу и обучение;

- развитие системы наставничества для нестандартных форм занятости;

- создание условий для повышения доверия со стороны работодателей к системе независимой оценки квалификации.

2. Государственное регулирование рынка труда, включающее:

- возможность для Государственной службы занятости населения работы с различными (законными) типами вакансий по нестандартным формам занятости, предусмотренными трудовым законодательством;

- меры по развитию услуг ГСЗН;

- меры по повышению эффективности работы негосударственных элементов инфраструктуры рынка труда;

- консультирование по развитию трудовой карьеры как новое направление работы ГСЗН.

3. Налоговая политика, включающая:

- совершенствование комплекса экономико-налоговых мер, стимулирующих развитие бизнеса, создание новых рабочих мест;

- создание благоприятной институциональной среды для развития бизнеса;

- информационную политику, направленную на повышение социальной ответственности бизнеса и уровня доверия населения к системе социального страхования;

- усиление контрольных и надзорных функций за соблюдением налогового законодательства и законодательства о труде и занятости.

4. Система пособий по безработице и социальной защите населения, предусматривающая:

- переход России от модели финансирования пособия по безработице из федерального бюджета к модели страхования от безработицы, что позволит повысить размер пособия;

– лишение пособий тех граждан, кто не прилагает активных усилий для поиска работы, что также позволит сэкономить средства на выплату пособий, направив их тем гражданам, кто занимает активную позицию на рынке труда.

5. Электронный кадровый документооборот, предусматривающий:

– сокращение сроков проведения эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей – с 1 января 2020 года по 31 декабря 2020 года (вместо планируемых сроков с 1 января 2020 по 31 декабря 2022 года);

– ускорение рассмотрения и принятие проекта федерального закона № 736455-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (о юридически значимых сообщениях сторон трудового договора).

6. Развитие системы социального партнёрства в цифровой экономике, направленное на:

– развитие новых организационных форм профсоюзного движения;

– изменение Федерального закона от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», а также Трудового кодекса Российской Федерации (в части цифровизации системы социального партнёрства).

7. Информирование работников и работодателей о состоянии правового регулирования трудовых отношений, включающее:

– мероприятия по информированию о трудовых правах в рамках программ профессиональной ориентации, которые в свою очередь должны приобретать форму консультаций по развитию карьеры;

– правовую разъяснительную работу с организациями и индивидуальными предпринимателями в части оплаты отпусков, больничных листов, декретных выплат и др.;

– разъяснительную работу для работников о негативных последствиях получения «конвертной» заработной платы;

– проведение при приёме на работу инструктажа по основам трудового права.

8. Деятельность Государственной инспекции труда, направленная на:

– повышение её эффективности;

– установление полномочий по регулированию занятости в неформальном секторе экономики с целью контроля в области социального обеспечения;

– создание форм взаимодействия с профсоюзами в неформальной экономике;

– повышение уровня цифровизации деятельности территориальных органов ГСЗН с целью обеспечения доступа населения к услугам органа власти.

Разработаны подходы к выявлению мнения работников и работодателей по обоснованным в рамках настоящего экспертно-аналитического исследования предложениям по совершенствованию правового регулирования социально-экономических отношений и рынка труда.

**Анализ эффективности нормативного правового регулирования
деятельности религиозных организаций, центры управления
и финансирования которых находятся за рубежом.
Выработка рекомендаций**

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

Цель исследования: комплексный правовой анализ сложившейся практики в данной сфере и выработка предложений по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на выработку конструктивного взаимодействия с религиозными организациями, центры управления и финансирования которых находятся за пределами Российской Федерации, в контексте поддержания и укрепления национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Анализ действующего отечественного и зарубежного конституционного законодательства показывает, что в Российской Федерации необходимо дальнейшее совершенствование правового регулирования в части закрепления статуса как прошедших, так и не прошедших государственную регистрацию объединений верующих (религиозных групп).

Необходимо законодательно определиться с регулированием статуса религиозного объединения – организации или группы. Все сплочённые единым руководством, вероисповеданием, совершением богослужений, других религиозных обрядов и церемоний объединения численностью более 10 человек обязаны проходить государственную регистрацию в качестве религиозных организаций – юридических лиц, а численностью более 3 (5) человек – в качестве религиозных групп – общественных организаций без права юридического лица, но с разовым уведомлением органов государственной регистрации о составе, направлениях деятельности и месте расположения (действующих в составе признающих их религиозных организаций или самостоятельно).

Положительные результаты для государства.

Первое – организационно-правовое упорядочение религиозной деятельности, в том числе и повышение общественной ответственности верующих.

Второе – повышение степени прозрачности деятельности религиозных объединений, в том числе в области возможного осуществления управления ими и финансирования их из-за рубежа.

Третье – сокращение числа объединений религиозного (псевдорелигиозного) характера, которые являются питательной средой для манипуляций в религиозной сфере возможных иностранных центров управления и финансирования.

Необходимо отчётливее отделить спорадические, разовые и не связанные друг с другом организационно-духовные контакты российских религиозных объединений с зарубежными религиозными или благотворительными организациями, включая и возможные конкурсные финансовые операции (пожертвования), от устойчивой организационно-правовой связи отдельных российских религиозных объединений с зарубежными религиозными или благотворительными объ-

единениями и систематических финансовых (денежных) поступлений от них в адрес российских религиозных объединений.

В настоящее время в Российской Федерации действует более 31 тысячи организаций, представляющих около 70 конфессий. При этом число религиозных организаций постоянно увеличивается. Кроме того, в число религиозных организаций и религиозных групп, действующих на территории российского государства, входит категория религиозных организаций, центры управления и финансирования которых находятся за рубежом. Органы управления (центры принятия решений) практически всех указанных религиозных организаций и религиозных групп находятся в иностранных государствах и принимают самостоятельные решения. Их финансирование также осуществляется из-за рубежа.

Основные этапы проведения исследования:

1. Комплексное исследование состояния российского законодательства в сфере деятельности религиозных объединений, центры управления и финансирования которых находятся за пределами Российской Федерации. Проанализирована статистика деятельности зарегистрированных в Российской Федерации религиозных объединений и их видов; показаны основные иностранные государства, от которых получают финансирование эти религиозные объединения. Проанализировано российское законодательство, а также международные стандарты и международная практика правового регулирования, а также научные исследования в указанной сфере. Сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в части регулирования статуса как прошедших, так и не прошедших государственную регистрацию объединений верующих (религиозных групп).

2. Анализ правоприменительной практики реализации нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы деятельности религиозных объединений, центры управления и финансирования которых находятся за пределами Российской Федерации. Проанализированы постановления Конституционного суда Российской Федерации, правоприменительная практика судов общей юрисдикции и Верховного суда Российской Федерации в указанной сфере; органов прокуратуры Российской Федерации по организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности; федеральных органов исполнительной власти (Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовой коммуникации и их территориальных органов) на исполнения требований Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в том числе работе по выявлению и пресечению экстремистской деятельности религиозных организаций. Результаты указанного анализа легли в основу предложений по совершенствованию российского законодательства в указанной сфере.

3. Зарубежный опыт правового регулирования в сфере деятельности религиозных объединений и противодействия экстремистской деятельности. Анализ состояния современного конституционно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений показывает, что в современных государствах регулирование в указанной сфере отличается большим разнообразием и осуществляется по нескольким широко распространённым моделям. Наиболее распространённой является светская модель правового регулирования государственно-конфессиональных отношений. Другими моделями регулирования государственно-конфессиональных отношений являются теократическая

и клерикальная. Анализ иностранного законодательства, а также многочисленных отечественных и зарубежных научных исследований по этому вопросу показывает широкий спектр регулирования правоотношений в зарубежных государствах и способствует дифференцированному регулированию религиозных объединений, центры управления и финансирования которых находятся за рубежом.

4. Предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего деятельность религиозных объединений, центры управления и финансирования которых находятся за пределами Российской Федерации. По итогам проведённого исследования сформулированы концептуальные предложения по совершенствованию Федерального закона от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Законодательные основы формирования доступной среды оказания финансовых услуг для людей с ограниченными возможностями

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

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию правового, методологического и организационного обеспечения формирования доступной среды оказания финансовых услуг людям с ограниченными возможностями (людям с инвалидностью и иным маломобильным группам населения) посредством развития дистанционных каналов на базе обобщения передового отечественного и зарубежного опыта.

Ключевые результаты исследования. По итогам проведения исследования были получены следующие выводы.

В настоящее время деятельность Банка России по повышению финансовой доступности для людей с инвалидностью, пожилого населения и иных маломобильных групп населения базируется на:

- деятельности Рабочей группы Банка России по повышению финансовой доступности для инвалидов и маломобильных групп населения (в том числе проводятся на постоянной основе исследования уровня доступности для лиц с ограниченными возможностями офисов и отделений финансовых организаций и оказываемых ими услуг);

- осуществлении Плана мероприятий («дорожная карта») повышения финансовой доступности для инвалидов и маломобильных групп населения (реализация мероприятий, направленных на повышение финансовой грамотности лиц с ограниченными возможностями и квалификации сотрудников финансовых организаций, обслуживающих эти категории населения);

- реализации Плана повышения финансовой грамотности для людей с инвалидностью и иных маломобильных групп на 2018–2020 годы;

- разработке информационных писем и методических рекомендаций по обеспечению доступности услуг кредитных и некредитных финансовых организаций для лиц с ограниченными возможностями (включает осуществление поведенческого надзора, анализ и внедрение лучших мировых практик создания инклюзивной среды);

- постоянной оценке положения по обеспечению доступности для лиц с ограниченными возможностями в базовых стандартах защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка (в том числе составление рейтингов финансовых организаций по доступности (адаптивности) оказываемых ими услуг для лиц с ограниченными возможностями).

Вместе с тем на современном этапе, несмотря на реализацию финансовыми организациями мероприятий по обеспечению доступности своих услуг для лиц с ограниченными возможностями, их доступность как самими лицами с ограни-

ченными возможностями, так и регулятором характеризуется как удовлетворительная. При этом основной акцент в дальнейшей работе по повышению доступности финансовой среды для людей с ограниченными возможностями рекомендуется делать на инновации и современные технологии, позволяющие:

1. Снизить необходимость личного посещения лицами с ограниченными возможностями финансовых организаций в целях получения необходимых услуг.

2. Создать инклюзивную адаптированную безбарьерную среду для указанных категорий лиц наравне с другими потребителями финансовых услуг, устраняя дискриминацию таких потребителей.

Недостатки системы цифрового финансового и банковского обслуживания людей с ограниченными возможностями представлены в таблице ниже.

Таблица 1.

**Недостатки системы цифрового финансового
и банковского обслуживания людей
с ограниченными возможностями¹**

Технология	Банковское обслуживание	Финансовое обслуживание	Недостатки
Smart Data	Онлайн-инфраструктура	Оффлайн-инфраструктура	Отсутствие и неразвитость законодательной базы
Биометрия	Перевыпуск карты	Онлайн-приложения	Высокие риски мошеннических и хакерских атак
Облачные технологии	Открытие депозитов	KYC – Know your customer	Колоссальные инвестиции на внедрение цифровых технологий
Интернет-банкинг	Открытие счетов и оплата услуг	Открытый интерфейс	Стремление к вовлечению в систему значительного числа клиентов в целях окупаемости
Big Data и машинное обучение	Решение финансовой проблемы через техническую поддержку	Краудлендинг	Просчёты и ошибки при планировании работы с использованием цифровых технологий
Блокчейн	Кредитование	Краудфандинг	Высокие требования к клиентам в сфере финансовой грамотности

Основные трудности в получении финансовой услуги, которые называют люди с ограниченными возможностями с учётом вида данной услуги, сводятся к сложностям условий договора, рискам как со стороны гражданина, так и со стороны организации, а также к недостаточному уровню доходов.

Работа банковских учреждений по предоставлению финансовых услуг незащищённым слоям населения должна базироваться на учёте разного уровня финансовой грамотности, рискованности и недоверия той или иной финансовой операции, а также недостаточного опыта использования цифровых сервисов.

¹ Источник: составлено авторами.

Для совершенствования регулирования финансового и банковского рынка в целях устранения барьеров для доступа к финансовым услугам и продуктам для людей с ограниченными возможностями предлагается следующее:

1. Изменение подхода к страхованию рисков при предоставлении кредитных и заёмных средств людям с ограниченными возможностями.

Коммерческие банки, целью деятельности которых является получение прибыли, стремятся также застраховать свои риски при предоставлении кредитов. Кроме этого, сам Банк России требует от коммерческих банков повышенной надёжности, а значит, более пристальной оценки платёжеспособности клиентов. Отсутствие страхового полиса при предоставлении кредита приводит к тому, что такой кредит относится Банком России к самой рискованной категории, где необходимо создание резервов на всю сумму задолженности, что невыгодно кредитной организации.

Для изменения ситуации в данной части необходимо:

- принять комплекс мер, направленных на повышение прозрачности и обоснованности страховых тарифов;
- снизить требования регулятора к норме резервирования по кредитованию людей с ограниченными возможностями в установленном объёме;
- установить ответственность коммерческих банков за использование схем, предусматривающих навязывание услуг страхования.

2. Совершенствование мер государственной поддержки в целях устранения барьеров для доступа к финансовым услугам и продуктам для людей с ограниченными возможностями.

Применение различных повышенных коэффициентов страхования в отношении людей с ограниченными возможностями, в итоге сказывающееся на стоимости финансовых услуг, является объективным, что, как правило, основано на актуарных расчётах. В этом случае, чтобы обеспечить людям с ограниченными возможностями доступность кредитных и страховых продуктов наравне с другими клиентами, необходимы государственные субсидии, например, в части компенсации части процентных ставок по кредитам. Однако предоставление такой государственной поддержки со стороны населения должно соответствовать критериям адресности и нуждаемости, а со стороны банков и страховых компаний – обоснованности, эффективности, прозрачности.

3. Разработка и внедрение дистанционного механизма обратной связи в отношении услуг коммерческих банков и страховых организаций.

В настоящее время на государственном уровне нет информационного ресурса, где человек с ограниченными возможностями мог бы оставить отзыв о тех барьерах, с которыми он непосредственно сталкивается при использовании финансовых услуг. В определённой мере эту задачу решает ресурс «Банки.ру», который пользуется широкой популярностью как среди населения (8,5 млн пользователей в месяц), так и банков (банки работают с отзывами населения, оставленными на сайте). Вся работа на ресурсе ведётся публично и позволяет повысить прозрачность деятельности коммерческих банков как в части условий кредитования населения, так и других финансовых продуктов. В соответствии с этим целесообразно внедрить на данном портале отдельный рейтинг банков по доступной среде. В свою очередь результаты данного рейтинга должны учитываться Банком России при проведении поведенческого надзора.

Совершенствование нормативного правового регулирования и механизмов практической реализации системы предоставления налоговых вычетов для граждан Российской Федерации

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

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательного обеспечения и механизмов практической реализации предоставления налоговых вычетов для граждан Российской Федерации с оценкой экономических эффектов от перехода к проактивной форме предоставления налоговых вычетов.

Ключевые результаты исследования. В настоящее время в целях содействия и поддержки отдельных социально значимых и наиболее финансово уязвимых категорий граждан государство предоставляет различные льготы по налогам, механизм получения которых, как правило, реализуется посредством представления необходимых доказательств для возможности их применения в установленном порядке. Одним из способов снижения налоговой нагрузки на граждан в рамках проводимой социально-экономической политики в Российской Федерации является возможность применения налогоплательщиками различных вычетов.

Взаимодействие между налоговыми органами и налогоплательщиками в проактивном режиме предполагает возможность получения налоговых вычетов на основе уже имеющейся информации у налоговых органов и не требует для их получения отдельного обращения со стороны налогоплательщиков. Однако практическая реализация предоставления налоговых вычетов в таком режиме сопряжена с рядом трудностей, связанных не только с обеспечением налоговых органов достоверной и своевременной информацией о финансовых операциях налогоплательщиков, расходы по которым подлежат частичному возврату из бюджета, но и с действующими механизмами предоставления различных видов вычетов.

В настоящее время в Российской Федерации налогоплательщики могут получить налоговые вычеты по налогу на доходы физических лиц на основе имеющихся у них документальных подтверждений на возникновение права применения вычетов. При этом налогоплательщикам требуется самостоятельно собрать и подготовить полный комплект соответствующей документации для подачи в налоговый орган по месту своей регистрации. В отношении отдельных вычетов предусмотрена возможность их получения через налогового агента, что значительно упрощает порядок действий налогоплательщика, в частности, избавляет от необходимости заполнения установленной формы налоговой декларации и взаимодействия с налоговыми органами.

Результаты анализа существующих организационных моделей предоставления государственных услуг в части предоставления налоговых вычетов для граждан Российской Федерации показали, что предоставление налоговых вычетов в Российской Федерации осуществляется в заявительном порядке налогоплательщиком непосредственно через налоговые органы или путём документального обоснования права получения вычетов у налогового агента. При этом в случае

предоставления необходимой документации в налоговые органы налогоплательщикам предоставлена возможность оказания соответствующей государственной услуги через «Личный кабинет налогоплательщика» посредством электронного сообщения с налоговым органом.

На сегодняшний день предоставление налоговой декларации является универсальной моделью получения любого налогового вычета по НДФЛ в условиях, когда налоговый период завершён. Оказание гражданам Российской Федерации государственных услуг в части предоставления налоговых вычетов в настоящее время возможно посредством автоматизированного обмена необходимыми данными с налоговыми органами. При этом в настоящее время частично автоматизирован процесс заполнения налоговой декларации, что значительно упрощает процедуру представления документации для получения вычетов. Однако среди ключевых недостатков действующего механизма оказания таких государственных услуг остаётся необходимость представления налогоплательщиками по запросу налоговых органов оригиналов требуемых документов, в связи с чем налогоплательщики вынуждены нести определённые издержки, в том числе временного характера. Это обусловлено несовершенством имеющихся данных в информационных системах участников процесса и процедур обмена такой информацией. Отсутствие налаженного механизма актуализации больших массивов информации, а также нехватка у налоговых органов всех необходимых сведений о налогоплательщиках для автоматического возврата суммы налога с учётом действующих вычетов являются ключевыми препятствиями на пути к проактивному режиму их предоставления.

Следует отметить, что в последние годы в Российской Федерации на территории отдельных регионов была проведена апробация пилотного проекта в области бесконтактного налогового администрирования. В рамках данного проекта осуществляется постепенный переход налогоплательщиков, занимающихся определёнными видами экономической деятельности в рамках установленных ограничений, на бесконтактную форму взаимодействия с налоговыми органами по вопросам исчисления и уплаты своих налоговых обязательств. Для возможности оказания налоговыми органами различных услуг разработано и внедрено специальное приложение «Мой налог», позволяющее налогоплательщикам своевременно и в полном объёме сообщать всю необходимую информацию о совершаемых ими операциях, размерах получаемого дохода и понесённых расходов с одной стороны, а налоговым органам производить расчёт необходимой к уплате суммы налоговых обязательств. Следует отметить, что данный режим налогообложения включает возможность получения единовременного налогового вычета в установленном размере. При этом соответствующее уменьшение суммы налога осуществляется налоговым органом самостоятельно. Несмотря на полученный налоговыми органами и налогоплательщиками опыт бесконтактного взаимодействия в рамках уплаты налога на профессиональный доход, в том числе при оказании налогового вычета, необходимо учитывать, что перевод всех вычетов в проактивную форму их предоставления сопряжён с рядом трудностей, обусловленных спецификой порядка их расчёта и получения.

В настоящее время в Российской Федерации большой спектр государственных услуг предоставляется через электронный портал «Госуслуги». Основной целью данной цифровой площадки является упрощение взаимодействия населения и государства при оказании государственных услуг, что в значительной степени сокращает необходимость в многократных посещениях гражданами различных государственных структур и ведомств для предоставления необходимой документации. Кроме того, для удобства пользования электронным сервисом разработано

специальное приложение, позволяющее получить всем зарегистрированным гражданам удалённый доступ с мобильного устройства в режиме онлайн. Несмотря на внедрение такой системы взаимодействия заинтересованных сторон, возможность предоставления государственных услуг в электронном формате, их количество и качество во многом обусловлены отлаженностью процесса взаимодействия между государственными структурами по обмену информацией, а также полнотой и достоверностью таких данных.

Факторы, которые необходимо учитывать при совершенствовании организационного и технологического механизмов предоставления налоговых вычетов при переходе на полностью цифровую модель взаимодействия гражданина и налоговых органов, в частности:

1) цифровизация должна обеспечивать максимальное сближение конечной суммы налогового обязательства с реальной ситуацией;

2) налоговые органы должны заранее собирать данные о доходах и возможных вычетах физических лиц;

3) перечень источников информации, поступающей в налоговые органы, должен быть по возможности исчерпывающим;

4) информация должна охватывать не только доходы, но и подпадающие под налоговый вычет расходы физических лиц;

5) переплата налога должна возмещаться налогоплательщику в автоматическом режиме (без заявлений);

6) в отдельных ситуациях вовлечение налогоплательщиков в информационное взаимодействие с налоговыми органами необходимо.

Сформулирован ряд предложений по совершенствованию организационного и технологического механизмов предоставления налоговых вычетов при переходе на предоставление налоговых вычетов в проактивном режиме; по формированию организационной модели обмена информацией между задействованными лицами для целей применения действующих налоговых вычетов.

Между тем перспективы внедрения проактивного режима являются пока что отдалёнными и напрямую зависят от качества проведения подготовительного этапа. Актуальным и востребованным направлением цифровизации вычетов в этом контексте и на текущем этапе является поэтапное сокращение перечня документов, которые должен предоставлять налоговым органам сам налогоплательщик для подтверждения права на вычет. Наряду с этим необходимо двигаться в направлении создания централизованной системы передачи данных о расходах физических лиц и расширении источников информации об их доходах.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.
Практика реализации, оценка фактического воздействия
и предложения по совершенствованию законодательства
об обязательных платежах, государственных пошлинах,
взносах, тарифах**

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: целью данного экспертно-аналитического исследования является получение и выявление полной и всесторонней информации о реализации мер (на федеральном и региональном уровнях) по установлению и регулированию обязательных платежей, государственных пошлин, взносов, тарифов для населения, принятых в соответствии с налоговым, гражданским, административным законодательством Российской Федерации с учётом их влияния на платёжеспособность граждан.

Ключевые результаты исследования. Наибольшее влияние на платёжеспособность граждан имеют косвенные налоги (налог на добавленную стоимость (НДС) и акцизы), фактически налоговое бремя перекладывается на потребителей – физических лиц. Необходимо создать систему дополнительного контроля и экспертизы законопроектов, принимаемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, по вопросам их ведения в сфере налогообложения в целях обеспечения равенства прав граждан и избежания чрезмерного повышения налогового бремени в регионах.

Расширение перечня налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) за счёт вычетов, стимулирующих здоровый образ жизни и занятия спортом, и предоставление налоговых льгот семьям, имеющим детей, будет способствовать реализации целей стратегического развития Российской Федерации.

Необходимо обеспечить единство правового регулирования цен (тарифов) как на федеральном, так и на региональном уровне. Несмотря на то, что на федеральном уровне в целом можно констатировать полноту правового регулирования общественных отношений в исследуемых сферах, видится закономерной и логичной систематизация законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов), состоящего из федеральных законов, путём принятия системообразующего федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)». Это будет способствовать снижению издержек экономики и стимулированию конкуренции.

В условиях падения пятый год подряд реальных доходов населения принимаемые решения в области регулируемых государством цен (тарифов) оказывают серьёзное влияние на благосостояние граждан. Например, за 2018 год индексация цен в половине анализируемых сфер, где цены (тарифы) устанавливаются государством, превысили уровень инфляции. Поэтому следует предусмотреть запрет индексации подлежащих государственному регулированию цен (тарифов), если

такая индексация превысит уровень инфляции. Отсутствие роста реальных доходов граждан с ежегодным повышением тарифов на услуги, от которых граждане не могут отказаться, является причиной увеличения социальной напряжённости и закредитованности населения.

В рамках проектируемых моделей правового регулирования анализируемых отношений отмечается, что гражданам России было бы удобнее, если бы тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) приоритетно устанавливались бы на среднесрочный период (2–4 года).

С учётом цифровизации экономики следует в дальнейшем развивать информационную систему в сфере ЖКХ. Информация об основаниях установления, в том числе нормативных основаниях установления тарифов, расчёт платы за жилое помещение должны быть доступны в информационной системе, в связи с чем предлагается уточнить норму ч. 2.1 ст. 155 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (далее – ЖК РФ).

Исходя из положений Конституции Российской Федерации, следует выработать на федеральном уровне единые принципы и стандарты установления размера платы за содержание жилого помещения, платы за наём жилого помещения и платы за коммунальные услуги, размера субсидий, тарифов и т. п., минимизировать возможность регулирования данных вопросов различными подзаконными нормативными актами. Установление размера платы за жилое помещение, коммунальные услуги, платы за наём и капитальный ремонт должно соответствовать принципам определённости, справедливости и соразмерности (пропорциональности), что подтверждается практикой Конституционного суда Российской Федерации. Указанное требует уточнения требований к установлению тарифов – они должны быть обоснованными, соразмерными и конкретно определёнными в соответствующем акте, в связи с чем предлагается дополнить ст. 156, 157 ЖК РФ.

Выявлена коллизия в части установления обязанности по оплате капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома (ст. 210 ГК, п. 3 ст. 158 ЖК РФ). Для её разрешения следует возложить обязанность по внесению платы за капитальный ремонт на собственника только с момента возникновения у него права собственности на помещение в многоквартирном доме, исключив переход данной обязанности к новому собственнику (изменения ст. 158 ЖК РФ).

Необходимо установить единый порядок назначения компенсации по уплаченным страховым премиям на всей территории Российской Федерации. Корректировке подлежит п. 1 ст. 17 Федерального закона от 25.04.2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в части указания на то, что порядок назначения компенсации страховых премий по договору обязательного страхования устанавливается Правительством Российской Федерации.

Анализ судебной практики в сфере деятельности микрофинансовых организаций свидетельствует о необходимости восполнения пробела в правовом регулировании отношений, возникающих в сфере микрофинансирования, путём указания на то, что по истечении срока, на который был выдан микрозаём, проценты подлежат начислению исходя из определяемого Банком России среднерыночного значения полной стоимости потребительского кредита, выдаваемого коммерческими банками.

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Нормативное правовое регулирование использования вспомогательных репродуктивных технологий

Руководитель исследования: *Е. Е. Богданова, д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: предложить концептуальные положения по совершенствованию нормативного правового регулирования использования вспомогательных репродуктивных технологий.

Ключевые результаты исследования. Для настоящего времени характерным является быстрое развитие вспомогательных репродуктивных технологий (далее – ВРТ), применяемых в качестве новых методов лечения бесплодия. В то же время, чтобы обеспечить необходимую защиту прав лиц, которые прибегают к таким технологиям, необходимо на законодательном уровне подробно урегулировать виды используемых вспомогательных репродуктивных технологий, определить порядок их применения и, самое главное, ответственность лиц, оказывающих услуги в данной сфере.

Однако современное состояние нормативно-правового регулирования применения вспомогательных репродуктивных технологий в Российской Федерации нельзя признать в полной мере удовлетворительным: действующие законодательные акты требуют совершенствования.

Необходимо выстроить системное регулирование отношений, связанных с применением вспомогательных репродуктивных технологий, на основании комплексного акта федерального законодательства.

Следует создать законодательные условия обеспечения приоритетной защиты прав и интересов ребёнка, рождённого в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий, как до, так и после рождения. Приоритетным направлением совершенствования законодательства в сфере ВРТ является обеспечение равенства прав мужчины и женщины на доступ к вспомогательным репродуктивным технологиям.

Добровольность участия в отношениях, связанных с применением вспомогательных репродуктивных технологий, должна быть гарантирована.

Признание родительских прав и обязанностей в отношении ребёнка, рождённого в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий, является необходимым предварительным условием применения ВРТ.

Конфиденциальность применения вспомогательных репродуктивных технологий должна обеспечиваться участникам данных отношений.

Принцип уважения человеческой жизни на любом этапе её развития должен стать основой нормативных положений, регулирующих отношения, складывающиеся по поводу эмбрионов человека.

Необходимо разработать и закрепить в законодательстве основные понятия, используемые в сфере применения вспомогательных репродуктивных технологий.

В целях обеспечения приоритетной защиты прав и интересов ребёнка, рождённого в результате применения ВРТ, необходимо разработать и нормативно установить требования к субъектному составу лиц, обладающих правом на применение вспомогательных репродуктивных технологий.

В результате проведённого исследования сформулирован вывод, что договор суррогатного материнства – это договор особого рода (*sui generis*). Нормы главы 39 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не применимы к отношениям сторон, возникающим между суррогатной матерью и потенциальными родителями (потенциальным родителем) на основании договора суррогатного материнства. Они не учитывают специфику складывающихся отношений, не обеспечивают права и интересы сторон, а самое главное, интересы ребёнка, рождённого посредством применения данного метода ВРТ.

Правовой режим договора суррогатного материнства должен быть императивно определён федеральным законом «О применении вспомогательных репродуктивных технологий (ВРТ)», а также нормативными правовыми актами, принимаемыми в развитие его положений.

Договор суррогатного материнства не может предусматривать выплату суррогатной матери вознаграждения за вынашивание и рождение ребёнка. Иное противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, в частности статье 21 Конвенции о правах человека и биомедицине, о том, что тело человека и его части не должны как таковые являться источником получения финансовой выгоды.

В то же время договор суррогатного материнства может быть квалифицирован как возмездный, поскольку суррогатная мать получает определённое встречное предоставление в форме компенсации расходов, связанных с вынашиванием и рождением ребёнка.

Основываясь на принципе признания как базовом основании возникновения родительских прав и обязанностей в отношении детей, рождённых в результате применения ВРТ, можно заключить, что права и обязанности родителей в отношении ребёнка, рождённого суррогатной матерью, возникают у потенциальных родителей. Потенциальные родители как вправе, так и обязаны совершить необходимые действия для государственной регистрации рождения ребёнка, рождённого суррогатной матерью, с указанием себя в качестве его родителей в книге записей рождений. Безусловно, состояние здоровья ребёнка и иные обстоятельства его вынашивания и рождения не влияют на обозначенную обязанность потенциальных родителей.

Обзор зарубежного законодательства и судебной практики позволяет сделать вывод, что иностранный законодатель также испытывает трудности в решении вопроса о правовой природе эмбриона.

В отношении эмбриона человека действует запретительный режим правового регулирования, то есть те действия, совершение которых прямо не разрешено действующим законодательством, запрещены.

В исследовании аргументируется вывод, что в основу нормативно-правового регулирования отношений, связанных с применением вспомогательных репродуктивных технологий, должен быть заложен принцип согласия потенциальных родителей (потенциального родителя).

Законодательство должно основываться на принципе верховенства воли потенциальных родителей (потенциального родителя) в течение всего времени существования эмбриона (эмбрионов), в том числе в период его хранения и по истечении такового при определении судьбы эмбриона. Потенциальные родители (один из них) вправе изменить либо аннулировать согласие на имплантацию эмбриона (эмбрионов) в любой момент до осуществления таковой.

Организационно-правовые механизмы инновационной деятельности в здравоохранении России

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

Цель исследования: комплексная оценка действующего правового поля в части обоснования концептуальных подходов к совершенствованию законодательного регулирования в целях создания стимулов и возможностей для перехода к инновационной модели осуществления деятельности в области здравоохранения России.

Ключевые результаты исследования. Без развития инновационного потенциала практическое здравоохранение уже в ближайшее десятилетие окажется неспособным удовлетворять основные запросы пациентов и окажется в глубоком кризисе, выход из которого потребует существенных ресурсов. На уровне программных и иных документов государство последние годы уделяет внимание развитию инновационной медицины. Однако на пути к реализации модели инновационной медицины в нашей стране в настоящее время имеется ряд серьёзных организационных и правовых проблем.

Российское здравоохранение в настоящее время является слабовосприимчивым к возможным инновациям. Об этом свидетельствуют как фактические данные (о количестве новых лекарственных препаратов, медицинских и иных технологиях, внедрённых в отрасль за последние годы), так и состояние организации инновационной деятельности в отрасли, а также отечественного законодательства в рассматриваемой сфере.

Отечественное федеральное законодательство длительный период не закрепляло исследуемые понятия, в связи с чем в доктрине существовали различные подходы к пониманию инноваций и инновационной деятельности, а на практике возникали значительные сложности в применении имеющихся норм об инновациях и инновационной деятельности. С 2011 года Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» содержит указанные дефиниции.

Однако наличие законодательно закреплённых терминов не сняло ранее возникшие проблемы теории и практики, не привело к развитию инновационной экономики.

Следует также обратить внимание на проектное законодательство. Согласно ч. 1 ст. 13 проекта федерального закона «О науке и научно-технической деятельности в Российской Федерации»¹, понятие инновационной деятельности имеет некоторые отличия от имеющегося в настоящее время и ещё раз подчёркивает неустойчивость позиции относительно базовых понятий.

В доктрине предлагаются различные признаки (критерии) с целью уяснения инноваций как таковых. С точки зрения авторов исследования, наиболее универ-

¹ Документ размещён для общественного обсуждения на официальном сайте Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

сальными из них являются новизна и возможность практической применимости для достижения социально-экономического и иного эффекта; эффективность в её различных проявлениях (экономическая, социальная, энергетическая, медицинская и др.) в сравнении с уже имеющимися, обращающимися на рынке продуктами, технологиями.

Следует также для отдельных инноваций упомянуть такие признаки, как безопасность, этичность и соответствие (непротиворечие) нормам, основам права. Такой подход требует соответствующих оценок, экспертиз, правовых средств и механизмов принятия решений, имеющих фактическое и юридическое значение с позиций внедрения инноваций. В настоящее время они полностью отсутствуют. Исключением является признак новизны и практической применимости.

Ни в законодательстве, ни в доктрине не являются чётко разграниченными научная и инновационная деятельность, что позволяет под одним видом деятельности понимать другой, хотя и близкий вид деятельности, неэффективно использовать средства (включая бюджетные).

Следует обратить внимание на ч. 1 ст. 13 проекта федерального закона «О науке и научно-технической деятельности в Российской Федерации»¹: под инновационной деятельностью в научной и научно-технической сфере предлагается понимать деятельность, направленную на создание нового или значительно улучшенного продукта, товара или услуги (инноваций). Эта формулировка в случае принятия закона позволит широко трактовать инновационную деятельность.

Большинство развитых стран мира стимулируют процесс создания и выведения на рынок инновационной продукции, особенно если речь идёт о социально значимой продукции, а также продукции с длительным жизненным циклом создания и значительными затратами.

Деятельность государства по стимулированию производства и внедрения инноваций может включать в себя формирование программ развития науки и инноваций, текущее регулирование научной и инновационной деятельности. Основными правовыми средствами и механизмами стимулирования инноваций являются: стимулирование закупок инновационной продукции в рамках контрактной системы; налоговая политика, налоговое стимулирование инновационной деятельности, включая льготное налогообложение инноваций; развитие государственно-частного партнёрства на различных этапах инновационного процесса; создание инфраструктуры поддержки инноваций; стимулирование малого инновационного предпринимательства; совершенствование способов защиты прав на интеллектуальные результаты; совершенствование механизмов доступа к результатам интеллектуальной деятельности.

Их реализация требует формирования стройной системы законодательства об инновациях и инновационной деятельности в целом и в такой специфичной сфере, как здравоохранение.

Одной из серьёзных проблем становления и развития инновационной экономики является отсутствие должной инфраструктуры, институтов поддержки. Инфраструктура инновационной деятельности – это совокупность государственных и негосударственных институтов, организаций, организующих, упорядочивающих инновационный процесс по отношению к инновационному продукту, технологии. Каталог субъектов и участников инфраструктуры инновационной деятельности неоднороден, отличается от страны к стране, зависит от специфики управления, права и др.

¹ Документ размещён для общественного обсуждения на официальном сайте Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Обобщённо выделяют несколько блоков, влияющих на инновационный процесс и, следовательно, инновационную инфраструктуру: научный и производственно-технологический, экспертно-консалтинговый и информационный, финансовый, кадровый блоки, блок продвижения (маркетинга, сбыта).

Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была предпринята попытка определить особенности правового положения инновационного научно-технологического центра.

Законодателем сделан значительный шаг вперёд в части формирования правовых основ деятельности субъектов инновационной инфраструктуры. Однако он решает имеющиеся проблемы с инфраструктурой инновационной деятельности частично. Круг возможных организаций – инициаторов такого проекта¹, а также его участников весьма ограничен.

Попытка закрепления правовых основ создания и поддержания инфраструктуры инновационной деятельности в целом, а не применительно к отдельным проектам, территориям, предпринята разработчиками проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации»². Согласно ст. 59 проекта в инфраструктуру поддержки инновационной деятельности входят юридические лица, осуществляющие поддержку и (или) стимулирование инновационной деятельности.

Как можно убедиться, пока идёт поиск соответствующих инструментов, конструкций. Анализ проектного законодательства в части формирования инновационной инфраструктуры показывает, что оно в основном ориентировано на субъектов предпринимательской деятельности, в меньшей мере на научные и образовательные организации. Если разработчики лекарственных препаратов и медицинских изделий скорее всего смогут «вписаться» в предлагаемые схемы, механизмы решения своих задач, то в отношении разработчиков медицинских технологий сложно пока сделать категорический утвердительный вывод.

В рамках исследования проведён детальный анализ рынка лекарственных средств и инновационных лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских технологий и инновационных медицинских технологий, а также рассмотрены кадровый вопрос в здравоохранении и инновационная медицина.

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2017 г. № 1698 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать образовательная организация высшего образования или научная организация, по инициативе которых создаётся инновационный научно-технологический центр».

² Подготовлен Минобрнауки России 31 июля 2017 года // СПС «Гарант».

ЭКОЛОГИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Оценка социально-экономических и иных последствий ратификации Россией Парижского соглашения ООН по климату (принято Российской Федерацией согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 г. № 1228 без рассмотрения вопроса о ратификации)

Руководитель исследования: *А. В. Григорьев, канд. экон. наук, заместитель генерального директора, руководитель департамента исследований ТЭК АНО «Института проблем естественных монополий».*

Цель исследования: на основе экономического и геополитического анализа оценить тенденции изменения миропорядка в части генерации и использования энергии, формируемые Парижским соглашением, а также их влияние на развитие экономики России и на её социальную стабильность.

Ключевые результаты исследования. Основные риски реализации Парижского соглашения для российского ТЭК можно разделить на два основных направления: риски, связанные с необходимостью реализации Россией собственного национального вклада, и риски снижения мирового потребления традиционных энергоносителей в связи с реализацией странами соответствующих политик, ориентированных на защиту собственных национальных интересов и поддержку национального корпоративного сектора.

Первая группа рисков связана с необходимостью повышения амбициозности каждого последующего национального вклада России в части сокращения выбросов парниковых газов. Предварительный национальный вклад России является достижимым без радикальных мер углеродного регулирования, но рассчитан на период до 2030 года, что потребует его актуализации в течение ближайших лет. Несмотря на это, взвешенный подход при разработке нового национального вклада и учёт результатов всех реализуемых мероприятий, направленных на снижение выбросов и рост поглощения парниковых газов, позволят избежать необходимости внедрения в государственную политику обременительных для экономики и населения механизмов государственного регулирования. Для управления этими рисками необходимо обеспечить комплексный подход к реализации государственной климатической политики.

Вторая группа рисков связана с эффектами от мер стимулирования низкоуглеродного развития, реализуемых другими странами – участниками Парижского соглашения, многие из которых являются торговыми партнёрами России и крупными импортёрами продукции российского ТЭК. Данные риски могут затронуть вопросы мировой торговли и повлиять на спрос на продукцию базовых отраслей российской промышленности.

При оценке первой группы рисков (изменение национальной климатической политики России) был проведён расчёт эффектов от ввода платы за выбросы парниковых газов. Расчёты показали, что это решение может привести к сокращению экспорта определённых товарных групп и к росту цен на них на внутреннем рын-

ке, что также несёт определённые риски для социальной стабильности. Наибольшее снижение экспорта ожидается для таких товарных групп, как электроэнергия, минеральные удобрения, продукция нефтегазохимии и оргсинтеза. Однако негативные эффекты от возможных мер по сокращению выбросов парниковых газов, реализуемых внутри страны, могут быть менее значительными, то есть изменение национальной климатической политики приведёт к меньшему ущербу для российского экспорта, чем негативные эффекты от ужесточения климатической политики других стран.

При оценке второй группы рисков (ужесточение климатической политики других стран под влиянием Парижского соглашения) была проведена оценка изменения экспорта в отраслях ТЭК. Во всех сценариях развития мирового рынка энергоресурсов ожидается снижение российского экспорта угля, нефти и нефтепродуктов, что обусловлено высокой долей Европы, лидера в формировании мировой климатической повестки, в структуре российского экспорта энергоресурсов. Компенсировать сокращение поставок на европейский рынок возможно увеличением рыночной доли России на рынке АТР и других макрорегионов мира, но этому препятствуют острая конкуренция между странами – экспортёрами энергоресурсов и существующие инфраструктурные ограничения, в том числе в части Восточного полигона железных дорог и подходов к портам Азово-Черноморского бассейна. Напротив, во всех сценариях ожидается рост экспорта газа. Кроме того, можно ожидать определённого роста экспорта оборудования энергетического машиностроения, причём не только безуглеродных технологий (АЭС, ГЭС, ВЭС, СЭС), но и традиционной тепловой генерации (кроме наиболее радикального и в связи с этим маловероятного сценария). Однако во всех сценариях, предусматривающих ужесточение климатической политики в соответствии с целями Парижского соглашения, прирост экспорта природного газа и энергетического оборудования не сможет компенсировать российской экономике снижение экспорта угля и нефти, отрицательное сальдо изменения экспорта может составить от –2,1 до –44,5 млрд долл. США. Потенциальное изменение производства в отраслях ТЭК в натуральном выражении, объёма отгруженной продукции, налоговых поступлений и численности занятых в относительном выражении будет меньше, чем изменение стоимостного объёма экспорта энергоресурсов. При этом сокращение занятости в отраслях ТЭК будет отчасти компенсировано ростом занятости в энергетическом машиностроении. Итоговое сальдо численности занятых составит от +41 тыс. чел. в сценарии, не предусматривающем изменений мировой климатической политики, до –64 тыс. чел. в наиболее радикальном сценарии.

Кроме того, на качественном уровне была проведена оценка косвенных последствий реализации Парижского соглашения. Эти последствия возможны в случае реализации инициатив Евросоюза по переносу климатической проблематики в область регулирования международной торговли. Существует вероятность введения глобальных торговых правил, стимулирующих низкоуглеродное развитие, например, внедрение специальных углеродных пошлин, в том числе на основе «углеродного следа», для продукции из стран, усилия которых в борьбе с эмиссией парниковых газов и отказе от традиционного топлива будут признаваться недостаточными (при этом объективные критерии в настоящее время отсутствуют). Воздействие климатической проблематики на мировую финансовую систему уже сложно переоценить. Значительная часть крупнейших мировых финансовых институтов не только декларирует публичные цели по сокращению участия в проектах, связанных с разведкой, добычей и использованием традиционных энергоносителей, прежде всего угля и нефти, но и реализует конкретные шаги по отказу

от финансирования подобных проектов и снижению доли компаний ТЭК в инвестиционном портфеле.

Основным глобальным направлением минимизации рисков участия России в Парижском соглашении и реализации агрессивной политики других стран по климатическим мотивам является переход России к более активной позиции в части формирования глобальной климатической повестки. Изменение позиций России в переговорном процессе и реформирование глобальной климатической повестки возможно путём разработки комплексного и выверенного подхода к развитию, обеспечивающего полный учёт национальных интересов и интересов российского корпоративного сектора, а также реализацию тщательно спланированных и контентно выверенных стратегий продвижения позитивного имиджа страны в качестве ответственного участника глобальных действий в области климата и одного из мировых лидеров в части сокращения выбросов парниковых газов, что, безусловно, подтверждается статистическими данными. Для этого необходима реализация целого комплекса мер, среди которых:

1. Отход от практики закрытости и переход к гласному обсуждению переговорных позиций и стратегий России по Парижскому соглашению с ведущими национальными акторами, включая экспертные организации, профильные институты РАН, корпорации и отраслевые объединения ТЭК и реального сектора экономики.

2. Переход к целевому комплектованию делегаций, включая выделение целевого финансового обеспечения, позволяющего привлечь компетентных экспертов и профессиональных переговорщиков.

3. Постановка данных вопросов под прямой контроль Совета Безопасности Российской Федерации и Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

Кроме того, минимизацию рисков участия России в Парижском соглашении целесообразно проводить через формирование взвешенной национальной климатической политики и с учётом следующих базовых принципов:

1. Публично продекларированный мораторий на введение каких-либо обременительных механизмов государственного регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации как минимум до конца 2020-х годов с целью обеспечения долгосрочных и предсказуемых условий ведения бизнеса и позиционирования России как юрисдикции, заинтересованной в развитии на своей территории высокотехнологичной промышленности.

2. Использование мер, направленных на стимулирование повышения энергоэффективности и рост поглощения парниковых газов российскими лесами в качестве приоритетных направлений национальной климатической политики.

3. Географическая дифференциация мер регулирования.

4. Реализация опережающих адаптационных мер социально-экономического характера для наиболее уязвимых регионов и секторов экономики (в частности, угольной отрасли и её моногородов).

Основные направления совершенствования правового регулирования освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации

Руководитель исследования: *В. П. Емельянцев, канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: на основе анализа тенденций современного законодательного регулирования разработать предложения о приоритетных направлениях совершенствования правового регулирования освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации, направленные на формирование эффективной модели хозяйственного освоения потенциала Арктической зоны и развития человеческого капитала.

Ключевые результаты исследования. В результате сформированных проблем социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации были разработаны возможные варианты их решений, в том числе с помощью изменения действующего законодательства.

Затягивание решения проблемы формирования законодательной базы развития Арктической зоны Российской Федерации становится сдерживающим фактором при разработке и принятии документов стратегического планирования, реализации инвестиционных проектов и программ, формировании режимов деятельности компаний, обеспечении социально-экономического развития территории. Введение фрагментарных моделей управления территориями с особым режимом предпринимательской деятельности не исключает задачи модернизации государственного управления арктическим регионом в целом.

Освоение Арктической зоны потребует финансовых затрат, объём которых до настоящего времени не определён. Известны *лишь направления деятельности*: развитие сырьедобывающего комплекса (преимущественно добыча углеводородов); развитие Северного морского пути; развитие инфраструктуры действующих и строительство новых портов; развитие существующих и создание новых прибрежных поселений и др.

Существенным административным барьером является неопределённость зон ответственности субъектов, определяющих объёмы финансирования ими конкретных программ и проектов. Несмотря на заявления, бизнес *не способен и не заинтересован* в финансировании развития Арктической зоны как таковой. Однако без его участия освоение Арктики невозможно. А это потребует разработки *системы преференций для каждой из форм хозяйствования*, в рамках которой будут привлекаться инвесторы.

Успех арктических проектов взаимосвязан с развитием морского флота, морских и речных перевозок. Отрасль гражданского судостроения способна обеспечить малотоннажные и среднетоннажные суда практически всех классов. Однако потребность в крупнотоннажных судах может быть удовлетворена лишь частично – из-за отсутствия соответствующих мощностей. В отрасли нет ни одного судостроительного комплекса для строительства транспортных судов водоизмещением более 100 тыс.

тонн. Кроме того, *практически всё более или менее сложное судовое комплектующее оборудование сейчас импортируется из стран ближнего и дальнего зарубежья.*

Также требует проработки *система контроля за инвесторами*, представляющими как государство, так и частный капитал хозяйствующими субъектами. Любые расходы, не связанные с извлечением дохода, *рассматриваются ими как нерациональные*. В этой связи они будут пытаться минимизировать эти неэффективные (с их точки зрения) вложения, переложив их на государство, регионы, муниципалитеты либо население.

В этой связи представляется важным закрепление специальных гарантий участия местных северных сообществ, в том числе представителей коренных малочисленных народов, в выполнении работ, традиционно относящихся к сфере малого и среднего предпринимательства, а также обеспечение автоматического надления их статусом резидентов с особыми преференциями. Кроме того, важно их участие в осуществлении социального контроля за охраной окружающей среды.

Выявленные в ходе исследования проблемы были классифицированы на две группы. В первую группу включили те, которые могут быть решены путём изменения правового регулирования. В свою очередь в этой группе были определены задачи, решение которых имеет актуальный характер как для всей территории Российской Федерации, так и для арктических территорий Российской Федерации, имеющих свою специфику.

Для их решения авторы предлагают к разработке проекты следующих федеральных законов:

1. Проект федерального закона о внесении изменений в ст. 26 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий делегирование органам государственной власти субъекта Российской Федерации право ограничения охоты на землях сельскохозяйственного назначения и в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей.

2. Проект федерального закона о внесении изменений в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), допускающих включение участка недр, расположенного в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в перечень объектов, предлагаемых для предоставления в пользование только после согласования с органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и при условии учёта мнения коренных народов, проживающих на соответствующей территории, а также закрепляющих порядок компенсации ущерба от ограничения традиционного природопользования при осуществлении недропользования.

3. Проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в части включения коренных малочисленных народов и их объединений, являющихся субъектами традиционного природопользования, в процесс разработки и согласования правового режима охраны и использования земельных и иных природных ресурсов в границах территорий традиционного природопользования.

4. Проект правовой нормы в проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» в части включения коренных малочисленных народов и их объединений, являющихся субъектами традиционного природопользования, в процесс разра-

ботки и согласования правового режима охраны и использования земельных и иных природных ресурсов в границах территорий традиционного природопользования.

Кроме того, сформулированы проблемы, которые могут быть решены путём изменения общих норм законодательства, но требующие дополнительного обсуждения с привлечением специалистов из других научных сфер. В качестве рабочих предложений сформулированы следующие:

1. Внести изменения в Закон о недрах, разрешив разведку и добычу общераспространённых полезных ископаемых пользователями недр в целях производства строительных материалов в границах водоохраных зон водных объектов, расположенных на территории Арктической зоны Российской Федерации.

2. Увеличить установленный в ч. 8 ст. 23 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» одиннадцатимесячный срок для утилизации или обезвреживания отходов, а также освободить региональных операторов по обращению с отходами от платы за негативное воздействие на окружающую среду в течение установленного разрешённого срока хранения (проект федерального закона прилагается).

3. Внести изменения в ст. 14.2 Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и в ст. 16 Закона Российской Федерации от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», закрепив возможность захода в порты или пункты, расположенные в районах внутренних морских вод и территориального моря Арктической зоны, указанные в утверждаемом Правительством Российской Федерации перечне, иностранных туристских судов, имеющих разрешение на осуществление деятельности в сфере туризма, выданное Ростуризмом, и право на посадку и высадку на берег пассажиров-туристов, погрузку припасов, а также исключив требование согласования маршрута следования между портами (пунктами) как избыточное.

4. Внести изменения в ст. 25 и 25.17 Федерального закона от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», закрепив возможность выдачи обыкновенных однократных деловых и туристических виз в форме электронного документа, возможно, предоставив Правительству Российской Федерации право определять перечень иностранных государств, для граждан которых может быть установлен такой порядок.

5. Дополнить проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» нормой, согласно которой плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей могут проводиться исключительно в виде комплексных (совместных) проверок при обеспечении возможности участия в проведении таких проверок представителя уполномоченного федерального органа (Минвостокразвития России) или управляющей компании.

6. Дополнить Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» положениями о том, что на территории Арктической зоны Российской Федерации соглашения о государственно-частном партнёрстве, соглашения о муниципально-частном партнёрстве могут заключаться без конкурса с инициатором проекта, являющимся резидентом Арктической зоны Российской Федерации, в отношении проектов, предполагающих создание транспортной инфраструктуры автомобильного, железнодорожного, воздушного и водного транспорта, объектов здравоохранения, образования, производственных объектов и других важных для развития Арктической зоны объектов.

Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного регулирования, направленного на развитие в регионах России системы раздельного накопления отходов

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

Цель исследования: анализ правового, организационного и финансового механизмов внедрения раздельного накопления твёрдых коммунальных отходов (далее – ТКО) населением и организациями, а также административной ответственности за нарушения требований по раздельному накоплению ТКО.

Ключевые результаты исследования. На текущий момент ситуация в сфере обращения с отходами остаётся кризисной.

В ходе исследования были выявлены следующие её основные недостатки:

1. Отсутствие чёткой обязанности внедрять раздельное накопление ТКО.
2. Отсутствие на федеральном уровне базовых правил организации и осуществления раздельного накопления ТКО.
3. Противоречия относительно акта субъекта Российской Федерации, которым должно быть введено обязательное раздельное накопление ТКО.
4. Отсутствие на федеральном уровне требований к территориальным схемам в части раздельного накопления ТКО.
5. Отсутствие чётких правил по переходу на специальный порядок расчёта платы за коммунальную услугу по обращению с сортированными ТКО.

Также в рамках исследования были выявлены и подробно охарактеризованы все виды платежей в сфере обращения с отходами, в частности плата за коммунальную услугу по обращению с ТКО, плата за услугу по транспортированию ТКО, плата за услугу по обработке ТКО, плата за услугу по обезвреживанию ТКО, плата за услугу по захоронению ТКО, плата за размещение ТКО, плата за услугу по утилизации отходов от использования товаров, экологический сбор, налоговые платежи индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих обращение с ТКО.

Кроме того, разработаны три основные экономические модели внедрения и стимулирования раздельного накопления ТКО:

– модель № 1 «Самостоятельная сдача вторичного сырья за денежные средства и оплата вывоза несортированных ТКО от многоквартирных и жилых домов»;

– модель № 2 «Сдача вторичного сырья региональному оператору с выдачей справки о массе или объёме сданных отходов и оплата вывоза несортированных ТКО от многоквартирных и жилых домов»;

– модель № 3 «Сдача самостоятельно отсортированных ТКО на площадки накопления данных отходов, но оплата вывоза только тех отходов, которые не подлежат утилизации».

При этом наиболее эффективной для обеспечения раздельного накопления ТКО является:

для многоквартирных жилых домов и юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, ведущих хозяйственную деятельность в нежилых помещениях многоквартирных домов, – модель № 2 с дополнительными элементами от модели № 1 (введение мер экономической поддержки для региональных операторов и хозяйствующих субъектов, осуществляющих обработку и утилизацию ТКО, переработку вторичного сырья, возможность получения населением денежных средств за вторичное сырьё, сданное региональному оператору);

для индивидуальных жилых домов и юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, ведущих хозяйственную деятельность на отдельных земельных участках, в отдельно стоящих нежилых зданиях, строениях, сооружениях, – модель № 3.

Среди возможных источников финансирования мероприятий по внедрению раздельного накопления ТКО выделены три, а именно:

1. Доходы региональных операторов, полученные в качестве платы за оказание услуг по обращению с ТКО.

2. Доходы бюджетов всех уровней, полученные за счёт внесения платы за размещение ТКО и уплаты экологического сбора.

3. Денежные средства производителей и импортёров товаров, направляемые различными способами на обеспечение нормативов утилизации отходов от использования товаров.

В результате анализа финансово-экономических механизмов стимулирования внедрения раздельного накопления ТКО были подготовлены предложения по созданию оптимального финансово-экономического механизма раздельного накопления ТКО, который должен включать следующие основные элементы:

1. Обязательное раздельное накопление ТКО.

2. Организация региональными операторами пунктов приёма вторичного сырья.

3. Установка региональными операторами контейнеров для раздельного накопления ТКО.

4. Приём региональными операторами вторичного сырья с использованием двух основных схем:

– на безвозмездной основе с выдачей справки об объёме (массе) вторичного сырья, принятого от физического или юридического лица;

– на возмездной основе с оплатой принятого вторичного сырья.

5. Взимание платы за обращение с отходами как по нормативу накопления ТКО, так и исходя из фактического объёма отходов.

6. Сохранение права населения и хозяйствующих субъектов на передачу вторичного сырья иным лицам, помимо региональных операторов.

7. Введение залоговой стоимости при розничной продаже продуктов питания в упаковке, пригодной для утилизации, по результатам проведения эксперимента:

– эксперимент на базе территориального (децентрализованного) подхода;

– эксперимент с использованием отраслевого (централизованного) подхода – рекомендуемый вариант.

8. Предоставление налоговых льгот хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность в сфере обращения вторичного сырья.

В ходе анализа административной ответственности за нарушение требований по раздельному накоплению ТКО было установлено, что действующая редакция ч. 1 ст. 8.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) уже предусматривает административную ответственность за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отхо-

дов производства и потребления. Поэтому в случае, если в федеральное экологическое законодательство (Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления») будут внесены изменения, предусматривающие обязанность региональных операторов организовать, а физических и юридических лиц осуществлять раздельное накопление ТКО, то благодаря действующей редакции ч. 1 и 2 ст. 8.2 КоАП РФ такие изменения автоматически будут обеспечены необходимым принуждением в форме возможной административной ответственности, и необходимость внесения изменений в КоАП РФ будет отсутствовать.

Однако если будет принято решение о проведении эксперимента по взиманию и возврату залоговой стоимости потребительской тары при розничной продаже отдельных видов продовольственных товаров, то возникнет необходимость установления административной ответственности участников эксперимента за нарушение порядка взимания и возврата залоговой стоимости.

В случае выбора рекомендуемого варианта эксперимента (т. е. эксперимента с использованием централизованного подхода) должна быть установлена административная ответственность следующих субъектов:

1) производителей и импортёров товара – за невыполнение обязанности по постановке на учёт в системе залоговой стоимости, обязанности по включению залоговой стоимости в стоимость товара, обязанности по передаче необходимых сведений организатору системы залоговой стоимости;

2) предприятий розничной торговли – за невыполнение обязанности по постановке на учёт в системе залоговой стоимости, обязанности по приёму пустой потребительской тары с возвратом залоговой стоимости, обязанности по передаче необходимых сведений организатору системы залоговой стоимости.

Предложения по законодательному регулированию предполагают внесение изменений в пять законодательных актов, в том числе в Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ, Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ, Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ, а также принятие федерального закона «О проведении эксперимента по взиманию и возврату залоговой стоимости потребительской тары при розничной продаже отдельных видов продовольственных товаров».

Законодательное обеспечение охраны, рационального использования и воспроизводства охотничьего фонда, возможности использования международного опыта в российской практике

Руководитель исследования: *В. М. Пизенгольц, д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» (РУДН).*

Цель исследования: системный анализ действующей нормативной базы и правоприменительной практики в области охраны и рационального использования охотничьих ресурсов Российской Федерации в целях подготовки комплекса предложений организационно-правового характера, направленных на сохранение биологического разнообразия и повышение эффективности деятельности по охране, рациональному использованию и воспроизводству охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Ключевые результаты исследования. В результате проведённого экспертно-аналитического исследования была проделана работа по всестороннему изучению законодательного обеспечения охраны, рационального использования и воспроизводства охотничьего фонда, а также возможности использования зарубежного опыта в этой области в российской практике. Логика и последовательность поставленных задач позволили сформулировать направления развития правоприменительной практики, законодательного стимулирования эффективного развития охотничьей отрасли и смежных с ней направлений хозяйственной деятельности многих участников использования охотничьих ресурсов.

Достаточно велик объём нормативных актов, регулирующих охотопользование, – в настоящее время Минприроды России издано свыше 60 приказов, регулирующих отношения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Из них напрямую только один касается физических лиц – охотников – это Правила охоты, что ставит деятельность в этой области достаточно труднореализуемой и запутанной. Действующая сегодня нормативная правовая база в сфере охотничьего хозяйства, практика правоприменения подзаконных нормативных актов является противоречивой и непредсказуемой.

Приведённый в работе анализ опыта законодательной и правоприменительной практики деятельности государства и общества по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов, анализ деятельности по данному вопросу в зарубежных государствах дал возможность определить комплекс концептуальных предложений по совершенствованию правового обеспечения охраны, рационального использования и воспроизводства охотничьих ресурсов и среды их обитания, дать предложения о возможности заимствования зарубежного опыта, среди которых выделено десять основных направлений:

1. Рекомендации о возможности использования позитивного исторического опыта.
2. Возможность распространения успешного опыта регионов в области нормативно-правового регулирования отдельных субъектов Российской Федерации в других регионах и на федеральном уровне.

3. Предложения по совершенствованию государственного мониторинга и составу показателей для оценки состояния популяции охотничьих животных и среды их обитания.

4. Предложения по совершенствованию государственного охотничьего надзора, в том числе на особо охраняемых природных территориях.

5. Предложения по совершенствованию действенности и эффективности производственного охотничьего контроля и общественного охотничьего контроля.

6. Предложения по комплексному развитию охотничьего хозяйства, включая развитие таких отраслей, как использование дикорастущих лесных ресурсов пищевого и лекарственного назначения и осуществление рекреационной деятельности.

7. Предложения в области мер по минимизации вредного воздействия народнохозяйственной деятельности на сохранность охотничьего фонда.

8. Заимствование позитивного зарубежного опыта в области управленческой деятельности, охраны и воспроизводства.

9. Отдельные направления устранения противоречий в нормативно-правовом регулировании.

Результаты проведённого исследования имеют практическую значимость для понимания сложившейся ситуации в охотничьем хозяйстве страны и определяют пути решения проблемных вопросов.

**Анализ опыта зарубежных стран в сфере управления
в лесной отрасли, выработка научно обоснованных рекомендаций
по реформированию лесного законодательства
Российской Федерации**

Руководитель исследования: *Ю. Г. Шпаковский, д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: оценка современного состояния лесного комплекса Российской Федерации с изложением проблем в различных сферах управления лесным хозяйством на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в том числе в организационной, правовой и финансово-экономической сферах лесного комплекса. Выработка предложений по реформированию лесного законодательства с учётом современного опыта лесопользования и лесовосстановления в других странах, имеющих крупные лесные массивы на своей территории.

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

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

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

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

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

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

1. Практика показала, что правовое регулирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, их использования требует своего развития. В этой связи формирование устойчивых рыночных отношений в данной сфере лесных

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

Основным сдерживающим фактором для перехода к интенсивной модели ведения лесного хозяйства является отсутствие каких-либо гарантий на сохранение за арендатором экономических вложений в реализацию модели, в проведение необходимых лесохозяйственных мероприятий, а также отсутствие инфраструктуры.

2. Государственная лесная политика является основой для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих лесные и смежные отношения. Государственная лесная политика основывается на системе лесного и иного законодательства, исходит из принципов и положений Конституции Российской Федерации и воплощается в нормах законов, подзаконных нормативных правовых актах, документах стратегического планирования. Причём с принятием Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» комплекс вопросов, связанных с государственной лесной политикой, нуждается в уточнении.

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

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

3. Положения современной государственной лесной политики, включая область лесных отношений и развития лесного комплекса, должны стать основой для совершенствования лесного и смежного законодательства, обеспечивающего решение общесистемных проблем, сдерживающих экономический рост лесопромышленного производства и эффективное использование лесов, их восстановление, защиту и охрану. К ним, в частности, относятся: снижение ресурсного и экологического потенциала лесов в результате длительного применения экстенсивной модели лесопользования, ориентированной на постоянное вовлечение в рубку но-

вых лесных массивов; недостаточная точность оценки лесоресурсного потенциала страны и регионов, недостаточный объём лесохозяйственных и лесовосстановительных мероприятий, обусловленный низким уровнем информационного, мониторингового, технического оснащения.

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

5. В целях эффективного предотвращения лесных пожаров и борьбы с ними обоснованы предложения дальнейшего совершенствования законодательных и управленческих механизмов.

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

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

**Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.
Практика реализации, оценка фактического воздействия и предложения по совершенствованию законодательства об отходах производства и потребления**

Руководитель исследования: *О. Н. Шерстобоев, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» (ФГБОУ ВО «НГУЭУ»).*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018 г.) «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления), определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий его принятия и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. В ходе исследования было изучено более 3000 судебных решений. За январь – октябрь 2019 года судами было вынесено 1022 решения, связанных с реализацией федерального закона.

Анализ судебных решений демонстрирует незнание ответчиками своих обязанностей либо их неправильное толкование. Решение обозначенных проблем требует усиления функций по информированию и консультированию в области обращения с отходами и качественной образовательной траектории. Все возможные нормы должны максимально консолидироваться в федеральном законе.

В федеральном законе содержится большое количество бланкетных норм, что формирует предпосылки коррупциогенного характера, заключающегося в чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества. В 52 статьях Закона об отходах производства и потребления содержится 49 отсылок на подзаконные акты (правила, порядки и др.), которые должны быть приняты Правительством Российской Федерации либо органом, им уполномоченным. В связи с этим авторы предлагают снизить уровень подзаконного регулирования, закрепив основные правила в Законе об отходах производства и потребления. Это упростит механизм правового регулирования, усилит авторитет норм права, уменьшит вероятность правовых конфликтов в данной сфере.

Анализ влияния социально-экономических последствий реализации закона на деятельность граждан и организаций свидетельствует о крайне слабом влиянии социально-экономических последствий реализации Закона об отходах производства и потребления на деятельность граждан и организаций. Это влияние проявляется лишь в сфере обращения с опасными отходами. В остальных направлениях прослеживается более существенное влияние экономических, нежели законодательных факторов на обращение с отходами производства и потребления.

В ходе социологического исследования было установлено, что при общей информированности о существовании закона треть респондентов – представителей региональных и муниципальных органов исполнительной власти о своих полно-

мочиях в области обращения с отходами либо не знают (13,0 %), либо сомневаются и отвечают «скорее нет, чем да» (29,2 %). Высокая доля участников опроса, затруднившихся с ответом по вопросу оценки Закона об отходах производства и потребления в части регулирования обращения с твёрдыми коммунальными отходами, свидетельствует о низкой правовой грамотности и слабой информированности населения относительно содержания рассматриваемого закона. Данный факт подтверждает и частота ответов респондентов, отмечающих среди проблем, с которыми они столкнулись в ходе реализации Закона об отходах производства и потребления, низкую правовую грамотность участников процесса.

В целях совершенствования федерального закона на основе предложений органов государственной власти и местного самоуправления были сформулированы предложения по его совершенствованию:

1. К видам деятельности, подлежащим тарифному регулированию, указанным в ст. 24.8, добавить деятельность по транспортированию твёрдых коммунальных отходов (в случае определения цены по результатам проведения торгов такой тариф может служить для обоснования начальной максимальной цены контракта).

2. В ст. 13.3 определить, что при корректировке территориальной схемы обращения с отходами необходимо учитывать документы территориального планирования (и их изменения).

3. В ст. 12 необходимо указать, что затраты на проведение работ по рекультивации полигона учитываются при установлении экономического обоснования с учётом ожидаемых сроков их эксплуатации.

4. В ст. 8 предлагается наделить органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочиями по контролю на территории соответствующего муниципального образования соблюдения Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённых Правительством Российской Федерации, и порядка накопления ТКО (в том числе их отдельного накопления), утверждённого органом исполнительной власти субъекта Федерации.

ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА И КУЛЬТУРА

Экономические отношения в сфере культуры и их правовое регулирование

Руководитель исследования: *Т. В. Абанкина, канд. экон. наук, директор Института управления государственными ресурсами ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Цель исследования: проанализировать экономические отношения в сфере культуры и разработать предложения по их совершенствованию и правовому регулированию, включая предложения по разработке модели многоканального финансирования сферы культуры.

Ключевые результаты исследования. Базовые законодательные положения о культуре установлены Конституцией России. Эти нормы получили своё развитие в других нормативных правовых документах, прежде всего в Основах законодательства Российской Федерации о культуре. Анализ действующего законодательства позволил выявить ряд имеющихся в нём пробелов, по каждому из которых даны конкретные предложения по устранению.

Прежде всего, речь идёт о введении законодательных норм, обеспечивающих в должной мере общедоступность культурных благ и ценностей на условиях равного доступа граждан, независимо от их места жительства, состояния здоровья, уровня доходов и иных обстоятельств. В настоящее время понятие общедоступности культурных благ и ценностей законодательством не расшифровывается, и неясно, каким образом и в каком объёме гражданин может получать культурные блага.

В соответствии с социальной значимостью сферы культуры и необходимостью обеспечения приоритетного внимания к данной сфере немаловажно законодательно закрепить обязательность принятия программ развития культуры на всех уровнях публичной власти.

В исследовании предлагаются конкретные меры по нормативному правовому урегулированию волонтерской деятельности, крайне важной в сфере культуры, особенно в деятельности по обеспечению сохранности культурного наследия.

В целях снижения субъективности при принятии управленческих решений, а также создания условий для обеспечения большей независимости творческих коллективов предлагается закрепить возможность общественного участия в принятии ключевых управленческих решений в отношении организаций культуры, ввести систему экспертной оценки, которая была бы обязательна для учредителя при вопросах распределения задания, назначения и увольнения руководителя.

Анализ бюджетного финансирования культуры за последние два десятилетия выявил значительный рост бюджетных расходов на культуру в этот период, что подтверждает приоритетность культуры для государства.

Ключевыми механизмами финансирования организаций культуры являются: финансирование по государственному (муниципальному) заданию; финансирование расходов через бюджетную смету; выделение средств бюджета в рамках государственной (муниципальной) программы, в том числе в форме гранта. Каж-

дый из этих механизмов (как и модели финансирования) имеет свои достоинства и недостатки. Отдельного внимания требует механизм межбюджетной передачи средств, в том числе передачи федеральных средств в регионы в рамках федеральных программ. Любой из механизмов получения бюджетных средств остро ставит вопрос оценки результатов культурной деятельности. Представляется, что собственная культурная ценность может быть оценена лишь экспертно, тогда как экономическая ценность и востребованность у потребителя может найти выражение в конкретных показателях.

Анализ современных моделей и механизмов бюджетного финансирования организаций культуры, применяемых в развитых зарубежных странах, показал, что в каждой стране складывается собственная модель финансирования сферы культуры и искусства. Она формируется в рамках национальной модели бюджетирования и определяется её спецификой, в частности, степенью централизации или децентрализации государственного управления, характером бюджетных отношений между разными уровнями власти и бизнесом, социальной ориентацией и предпочитаемыми методами государственного регулирования экономики. Сильное влияние на модели финансирования оказывают такие факторы, как сложившееся отношение государства к культуре и искусству, особенности государственной политики в этой сфере, степень развития благотворительности, спонсорства и меценатства. В целом культурные политики разных стран развиваются в направлении децентрализации и привлечения в сектор культуры дополнительных средств.

В России модель бюджетного финансирования является мультифакторной и предусматривает разные инструменты финансирования для решения различных задач. Следует отметить, что в условиях, когда бюджеты большинства регионов РФ имеют устойчивый дефицит и получают дотации из средств федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности, крайне актуальным для расчёта дотаций является единообразное заполнение субъектами РФ реестров по группам расходных обязательств в сфере культуры. Исходя из этого, разработаны Рекомендации по формированию модельного реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводного модельного реестра расходных обязательств муниципальных образований по группе полномочий в сфере культуры.

Многоканальная модель финансирования культуры является единственно адекватной текущим вызовам и задачам культурной политики.

Анализ российского законодательства показал, что действующая нормативная правовая база позволяет осуществлять *софинансирование культурных проектов и создания творческих продуктов за счёт бюджетов разных уровней*.

Эффективным механизмом привлечения бизнеса к решению накопившихся инфраструктурных проблем в сфере культуры является *государственно-частное партнёрство*. Развитие государственно-частного партнёрства в сфере культуры является осознанной необходимостью, вызванной нехваткой бюджетных средств для поддержки отрасли. В мире не существует единых подходов к правовым формам государственно-частного партнёрства.

В нашей стране ГЧП пока не вошло в широкую практику сохранения и развития культуры, ограничившись лишь отдельными проектами и инициативами. В исследовании определены основные требующие преодоления препятствия применения ГЧП в сфере культуры.

Несмотря на изложенные проблемы, в России потенциал ГЧП в сфере культуры очень высок, отчасти потому, что в структуре государственного имущества много объектов культурного наследия, приватизация которых запрещена либо нецелесообразна. При этом публично-частное партнёрство в сфере культуры может рассматриваться не только как способ сохранения и возвращения в оборот памят-

ников истории и культуры (это стало уже общим местом), но и в гораздо более широких рамках.

В исследовании проведён глубокий анализ развития творческих индустрий в России и в зарубежных странах, лучших практик создания творческих кластеров, структуры и динамики российского экспорта творческих товаров и творческих услуг. По итогам проведённого анализа можно сделать вывод, что этот сектор становится приоритетным и динамично развивающимся во многих странах.

Несмотря на культурные различия, приоритеты культурной политики и экономическое положение анализируемых стран и городов, были выявлены общие проблемы и барьеры на пути развития творческого сектора.

На основе проведённого исследования подготовлены предложения по правовому регулированию поддержки творческих индустрий, предложения по моделям сотрудничества творческих индустрий с учреждениями культуры, а также рекомендации по расширению финансовой и имущественной поддержки творческих индустрий.

При всём многообразии сфер культуры и различий их экономического положения культура и искусство должны рассматриваться как единый важный и при этом крайне специфичный сектор национальной экономики, развитие которого требует от государства комплексного подхода. Использование результатов исследования будет, безусловно, способствовать совершенствованию экономических отношений в сфере культуры, обеспечению динамичного развития сферы культуры, обеспечению общедоступности культурных благ и ценностей, а также повышению престижа творческого труда.

Проблемы формирования и развития независимой системы оценки качества образования, общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и общественной аккредитации образовательных организаций и их учёт в системе государственной регламентации.

Анализ правоприменения и разработка предложений по нормативным правовым изменениям

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 современного правового регулирования и правоприменительной практики независимой системы оценки качества образования, общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и общественной аккредитации образовательных организаций, формирование рекомендаций по совершенствованию независимой оценки качества образования, в том числе учёта её результатов в системе государственной регламентации.

Ключевые результаты исследования. В рамках экспертно-аналитического исследования был проведён анализ правоприменительной практики реализации независимой оценки качества образования (далее – НОКО), включающий анализ федерального и регионального законодательства.

Исследование коснулось трёх видов систем, в рамках которых осуществляется независимая оценка качества образования: независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности, независимая оценка качества подготовки обучающихся, негосударственная (международная и профессионально-общественная) аккредитация.

Регулирование системы независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности на текущий момент сконцентрировано на федеральном уровне. В итоге возможности субъектов по выстраиванию собственных систем независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности существенно ограничены, что подтверждается анализом законодательства 50 субъектов Федерации.

В отношении независимой оценки качества подготовки обучающихся ситуация выглядит более позитивным образом. На уровне общего образования проводятся международные сравнительные исследования (PIRLS, PISA и TIMSS), а также национальное исследование качества образования (НИКО). Для высшего образования целям НОКО в контексте существующих инструментов отвечают процедуры негосударственной (профессионально-общественной и международной) аккредитации.

Возможности использования результатов НОКО в системе управления образованием могут быть расширены за счёт механизмов увязывания управленческих решений с процедурами оценки, учёта результатов оценки, межведомственного взаимодействия. Однако это может быть реализовано исключительно в том случае, если система НОКО будет пересмотрена: из отчётного мероприятия система должна стать работающим механизмом, который будет демонстрировать реальные проблемы и специфику.

Полученные выводы подтверждаются экспертными оценками эффективности системы НОКО, профессионально-общественной аккредитации образовательных программ.

Также результаты профессионально-общественной аккредитации используются при распределении контрольных цифр приёма. Согласно методическим рекомендациям по организации и проведению в образовательных организациях внутренней независимой оценки качества образования, НОКО также проводится в ходе государственных экзаменов и всероссийских проверочных работ.

Как следует из анализа результатов НОКО в разных субъектах Российской Федерации, самыми распространёнными являются нарушения, связанные с информационной открытостью деятельности образовательных организаций. Ещё одной сферой, которая систематически выявляется как проблемная, является организация обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов. Серьёзным препятствием для дальнейшего развития системы НОКО является отсутствие высококвалифицированного экспертного сообщества лиц, проводящих независимую оценку качества условий оказания образовательных услуг.

Исследование включает в себя результаты качественного социологического исследования в целях выявления позитивного опыта и проблем реализации независимой оценки качества образования. Целью исследования являлось выявление позитивного опыта и проблем реализации НОКО. Интервью проводились в июне – сентябре 2019 года с использованием метода неструктурированных экспертных интервью.

Помимо государственной аккредитации эксперты выделяют следующие существующие инструменты:

1) профессионально-общественная аккредитация в смысле ст. 96 закона об образовании;

2) международная аккредитация, осуществляемая в соответствии с требованиями международных аккредитационных агентств, таких как Европейская ассоциация гарантии качества высшего образования (ENQA);

3) аккредитация, позиционируемая как профессионально-общественная, частично дублирующая процедуры государственной аккредитации («тренировочного типа»), проводимая организациями, не имеющими достаточного признания в профессиональном образовательном сообществе, однако имеющими право проводить такие процедуры.

Все эксперты сходятся во мнении, что прохождение качественной независимой аккредитации, будь то профессионально-общественная или международная аккредитация, для университетов является ресурсом развития.

Система находится в процессе становления, пока что неясно, сможет ли она избавиться от барьеров и трудностей, на которые указывают эксперты.

В результате исследования представлено **описание наиболее эффективной модели независимой системы оценки качества образования, профессионально-общественной аккредитации образовательных программ** и их учёта в системе государственной регламентации. Она базируется на следующих ключевых изменениях.

В отношении независимой оценки условий осуществления образовательной деятельности:

1. Система независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности и показатели такой оценки должны определяться на уровне субъектов Российской Федерации для отражения специфики работы региональной системы образования и существующих в регионе условий.

2. На региональном уровне должен работать кластерный подход к независимой оценке качества условий осуществления образовательной деятельности.

3. В зависимости от специфики субъект Российской Федерации вправе принять решение о совместном с органами местного самоуправления проведении независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности.

4. Существующий порядок размещения информации о результатах независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности на портале bus.gov.ru необходимо пересмотреть.

5. Результаты НОКО не используются при оценке эффективности деятельности органов государственной власти.

6. Федеральные критерии для независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности могут носить рамочный характер, однако конкретные критерии, по которым проводится оценка, должны быть детализированы на региональном уровне и периодически пересматриваться.

7. Полномочия органов государственной (муниципальной) власти, операторов и общественных советов внутри системы независимой оценки качества необходимо пересмотреть.

В отношении независимой оценки качества подготовки обучающихся:

1. В законе об образовании необходимо зафиксировать основные виды мероприятий независимой оценки качества подготовки обучающихся.

2. Рособрнадзору необходимо принять ведомственный нормативный акт о порядке организации, проведения, анализе результатов и предоставлении доступа к результатам всех мероприятий независимой оценки качества подготовки обучающихся, проводимых данным ведомством.

Модель регулирования профессионально-общественной аккредитации может происходить по нескольким сценариям.

1. Сохранение статуса профессионально-общественной аккредитации как факультативной формы оценки качества образовательных программ. При этом сценарии требуется расширить спектр негосударственных форм аккредитации, дополнив его международной аккредитацией.

2. Второй сценарий предполагает замену в профессиональном образовании государственной аккредитации общественно-государственной аккредитацией и предоставление Рособрнадзору полномочий по осуществлению контроля (надзора) над организациями, проводящими общественно-государственную аккредитацию. При реализации этого сценария организации, осуществляющие международную аккредитацию, получают возможность войти в реестр, что позволит Российской Федерации лучшим образом исполнять Болонское соглашение.

На основании предложенной модели были даны рекомендации по совершенствованию законодательной и нормативной базы в целях повышения эффективности системы НОКО, профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, их учёта в системе государственной регламентации и внедрения предложенной модели.

**Совершенствование законодательного регулирования
семейной формы получения общего образования.
Возможности сочетания различных форм получения образования
и форм обучения при освоении образовательных программ
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 современного правового регулирования семейной формы получения общего образования, правоприменительной практики, сложившейся в Российской Федерации, формирование предложений законодательных и нормативных изменений, обеспечивающих развитие как семейной формы получения общего образования в части организационных и финансовых проблем, так и возможности сочетания различных форм получения образования и форм обучения при освоении образовательных программ общего образования.

Ключевые результаты исследования. В рамках экспертно-аналитического исследования был проведён анализ современного правового регулирования семейной формы получения общего образования в Российской Федерации. Было показано, что существующая модель правового регулирования семейного образования в России в целом обеспечивает доступ граждан к данной форме получения образования. Однако законодательство содержит ряд неоднозначных положений, касающихся практической реализации семейной формы получения образования.

На федеральном уровне они касаются, во-первых, статуса промежуточной аттестации для лиц, получающих семейное образование. Комплексное толкование норм, регулирующих данный вопрос (ст. 17, 34, 58 закона об образовании), позволяет заключить, что обязательной промежуточной аттестацией на данный момент не является. Однако на практике большинство участников образовательных отношений признают её фактический обязательный характер (родители прикрепляются к школам для её прохождения их детьми, муниципальные органы и школы ожидают (и иногда требуют) такого поведения от родителей). Кроме того, периодическое прохождение промежуточной аттестации для государства является гарантией того, что ребёнок действительно осваивает образовательную программу в семье. В случае если этого не происходит, продолжение образования в образовательной организации (при неликвидации академической задолженности, возникшей при промежуточной аттестации) является гарантией уже для ребёнка (обучающегося) на получение образования (ч. 10 ст. 58 закона об образовании).

Во-вторых, закон об образовании прямо не указывает, когда может быть осуществлён повторный переход на семейную форму получения образования.

В-третьих, наблюдается дефицит подзаконного регулирования семейной формы получения образования.

В-четвёртых, существует расхождение в правоприменительной практике по вопросам обеспечения учебниками детей, осваивающих программы в семейной форме.

В данном экспертно-аналитическом исследовании были рассмотрены нормативные правовые акты 67 субъектов Российской Федерации. Обычно данные акты дублируют положения закона об образовании, иногда содержат указание на право получения обучающимися в форме семейного образования методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи. Единственный вопрос, который потенциально может получить развитие в региональном законодательстве – это вопрос о выплатах компенсаций родителям, чьи дети обучаются в форме семейного образования. Право устанавливать такие компенсации принадлежит субъекту Федерации. Однако по состоянию на начало 2019 года компенсации фактически выплачивались только в пяти субъектах Российской Федерации: Пермском крае¹, Тамбовской области (в виде пособия на ребёнка²), Тульской области³; Свердловской области⁴ и Омской области⁵. В остальных субъектах финансирование семейного образования в полном объёме зависит от возможностей родителей.

На основе проведённого анализа сформирован перечень актуальных проблем реализации семейной формы получения общего образования:

- 1) незнание (либо намеренное игнорирование) органами местного самоуправления и образовательными организациями положений федерального и регионального образовательного законодательства;
- 2) проблемы обеспечения (необеспечения) обучающихся учебниками и учебными пособиями;
- 3) проблемы, связанные с процедурой отчисления из образовательной организации (с очной формы обучения) и перехода на семейную форму образования;
- 4) расхождения в применении норм о порядке прохождения промежуточной и итоговой аттестации;
- 5) невозможность сочетания семейной формы получения общего образования с иными формами обучения;
- 6) отсутствие выплаты компенсаций родителям (законным представителям) обучающихся.

¹ Постановление Правительства Пермского края от 17.09.2013 г. № 1224-п «Об утверждении Порядка предоставления компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимися начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования в Пермском крае» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 23 сентября 2013 года. № 37.

² Закон Тамбовской области от 03.03.2009 г. № 502-З «О пособии на ребёнка в Тамбовской области», ст. 1 // Тамбовская жизнь. 11 марта 2009 года. № 83.

³ Закон Тульской области от 30.09.2013 г. № 1989-ЗТО «Об образовании», ст. 8-1 // Тульские известия. 3 октября 2013 года. № 145.

⁴ Закон Свердловской области от 15.09.2013 г. № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области», ст. 29 // Областная газета. 17 июля 2013 года. № 334–337; Постановление правительства Свердловской области от 10.07.2013 г. № 873-ПП «Об утверждении Порядка финансирования расходов, связанных с получением начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования» // Областная газета. 17 июля 2013 года. № 334–337.

⁵ Приказ министерства образования Омской области от 16.09.2015 г. № 39 «Об утверждении Порядков выплаты компенсации при получении ребёнком общего образования в форме семейного образования» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Портал правовой информации Омской области» <http://www.pravo-omskportal.ru>. 16 июня 2015 года (дата обращения: 06.06.2019).

Предметом рассмотрения высших судов и судов общей юрисдикции чаще всего становились дела, связанные с двумя основными аспектами: ненадлежащим исполнением родителями (законными представителями) обучающихся своих обязанностей после перевода их детей на семейное образование или выплатой компенсаций на воспитание и обучение ребёнка в семейной форме.

Для сравнительного анализа в рамках экспертно-аналитического исследования было выбрано пять стран – Австрия, Австралия, Великобритания, Израиль и США. В результате сравнительного анализа можно сказать, что, несмотря на серьёзные различия в управлении системами образования в целом, системы управления семейным образованием довольно похожи друг на друга. Среди достойных внимания практик стоит отметить обеспечение детей, обучающихся на дому, учебными материалами, которое реализуется в Австрии и некоторых штатах США. Также стоит отметить наличие практически во всех рассматриваемых странах процедуры возврата обучающегося на дому в школу при неуспешном прохождении промежуточных аттестаций в течение обучения. Интересно, что в некоторых случаях (например, в Великобритании и в меньшей степени в Австрии) возврат ребёнка в систему школьного образования также возможен в случае неблагоприятных условий для обучения на дому. Вызывает интерес практика составления собственного учебного плана, принятая, например, в Израиле.

В результате проведения экспертно-аналитического исследования были сформулированы предложения законодательных и нормативных изменений, обеспечивающих развитие семейной формы получения общего образования в части организационных и финансовых проблем. В частности, представляется необходимым установить в законе об образовании обязанность прохождения промежуточной аттестации лицами, получающими общее образование в семейной форме. Дефицит подзаконного регулирования семейного образования предлагается восполнить методическими рекомендациями Министерства просвещения Российской Федерации о реализации семейной формы получения общего образования.

В результате проведения экспертно-аналитического исследования выработана модель законодательных и нормативных изменений, обеспечивающих развитие семейной формы получения общего образования. Семейная форма получения общего образования должна реализовываться с соблюдением следующих основных принципов.

Во-первых, выбор формы образования и формы обучения является одной из академических свобод обучающихся.

Во-вторых, презюмируется исключительная важность промежуточной аттестации обучающихся как меры по контролю за освоением образовательной программы. Прохождение промежуточной аттестации является обязанностью обучающихся, получающих общее образование в форме семейного образования.

В-третьих, законодательством субъектов Российской Федерации должен быть предусмотрен порядок обеспечения (возмещения) затрат родителей (законных представителей) обучающихся, получающих общее образование в форме семейного образования. Размер обеспечения (возмещения) затрат родителей (законных представителей) должен быть равен объёму норматива финансирования общеобразовательных организаций на реализацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования за вычетом расходов на проведение промежуточной и итоговой аттестации. Единственным условием для обеспечения (возмещения) затрат является успешное прохождение обучающимся промежуточной аттестации.

В-четвёртых, законом об образовании гарантируется возможность сочетания форм получения образования и форм обучения. Если родителями (законными

представителями) с учётом мнения ребёнка будет принято решение о получении им образования в образовательной организации по нескольким предметам, а в остальной части – в форме семейного образования, обучение в пределах образовательной программы осуществляется образовательной организацией по индивидуальному учебному плану.

В-пятых, финансирование расходов по организации занятий обучающихся по индивидуальному учебному плану, предполагающему сочетание очной формы обучения и семейной формы образования, может быть обеспечено посредством включения части объёма норматива финансирования, соответствующего части образовательной программы, в государственное (муниципальное) задание общеобразовательной организации либо посредством социального сертификата.

Указанные принципы реализации семейной формы образования и сочетания различных форм получения образования и форм обучения при освоении образовательных программ общего образования должны учитываться при разработке предложений по совершенствованию законодательства в исследуемой области.

**Совершенствование законодательного обеспечения
языковой и образовательной политики в части поддержки
сохранения и изучения родных языков
народов Российской Федерации
(федеральный и региональный аспекты)**

Руководитель исследования: *А. А. Мальцева, канд. экон. наук, директор Научно-методического центра по инновационной деятельности высшей школы им. Е. А. Лурье ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательного обеспечения языковой и образовательной политики в части поддержки сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые результаты исследования. В работе проведён анализ нормативных правовых документов с выделением пробелов и противоречий внутри федеральных документов, региональных документов и противоречий между федеральными и региональными законодательными актами по вопросам языковой и образовательной политики в части поддержки сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации.

Противоречия и лакуны, выявленные в федеральных, региональных законодательных нормативных правовых документах, преимущественно были связаны с неурегулированностью отдельных вопросов в сфере языковой политики, наличием устаревших юридических норм, терминологическими неточностями и др. Были разработаны предложения по внесению поправок в действующее законодательство и подзаконные акты федерального и регионального уровней.

В работе показано, что в отечественной системе образования сложились различные модели изучения родных языков на различных уровнях образования, что закреплено в регламентирующих документах федерального и регионального уровней. В системе общего образования отдельными учреждениями реализуется модель обучения на родных языках, кроме того, различаются модели изучения родного языка в рамках основной программы и на факультативах.

В системе профессионального образования модель обучения на родных языках народов Российской Федерации фактически не реализуется, при этом в соответствии с действующими федеральными образовательными стандартами такая возможность существует. Установлено отсутствие требований к освоению родных языков в системе профессионального образования, в отдельных организациях среднего профессионального и высшего образования дисциплина введена в учебные планы инициативно. Кроме того, выделяются отдельные направления подготовки, непосредственно связанные с родными языками, что обуславливает наличие широкого спектра профильных дисциплин в соответствующих учебных планах.

Анализ статистических данных числа воспитанников дошкольных образовательных учреждений и учащихся средних общеобразовательных школ позволил выявить отдельные негативные тенденции, связанные с сокращением числа групп (классов), в которых обучение ведётся на родных языках народов Российской Федерации.

ской Федерации, при этом в ряде случаев увеличивается число школьников, изучавших родной язык как общеобразовательный предмет.

Выявленные в рамках исследования барьеры были условно разделены на нормативно-правовые, ресурсные, кадровые, финансовые, информационные, мотивационные.

Нормативно-правовые барьеры в большей степени касаются вопросов недостаточной проработки федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС), а также связаны с вопросами разработки локальных нормативных актов образовательных организаций.

Ресурсные барьеры обусловлены недостатком учебных и учебно-методических материалов по родным языкам, примерных программ учебных предметов.

Возникновение кадровых барьеров вызвано со спецификой дисциплин, связанных с родными языками, и неукомплектованностью штатов преподавателей по конкретным языкам в отдельных регионах, а также отсутствием в ряде случаев специализированной подготовки педагогических кадров для различных уровней образования.

Особо выделяются мотивационные барьеры, связанные с недостаточной заинтересованностью школьников (студентов) в изучении родных языков ввиду широкого распространения русского и английского языков.

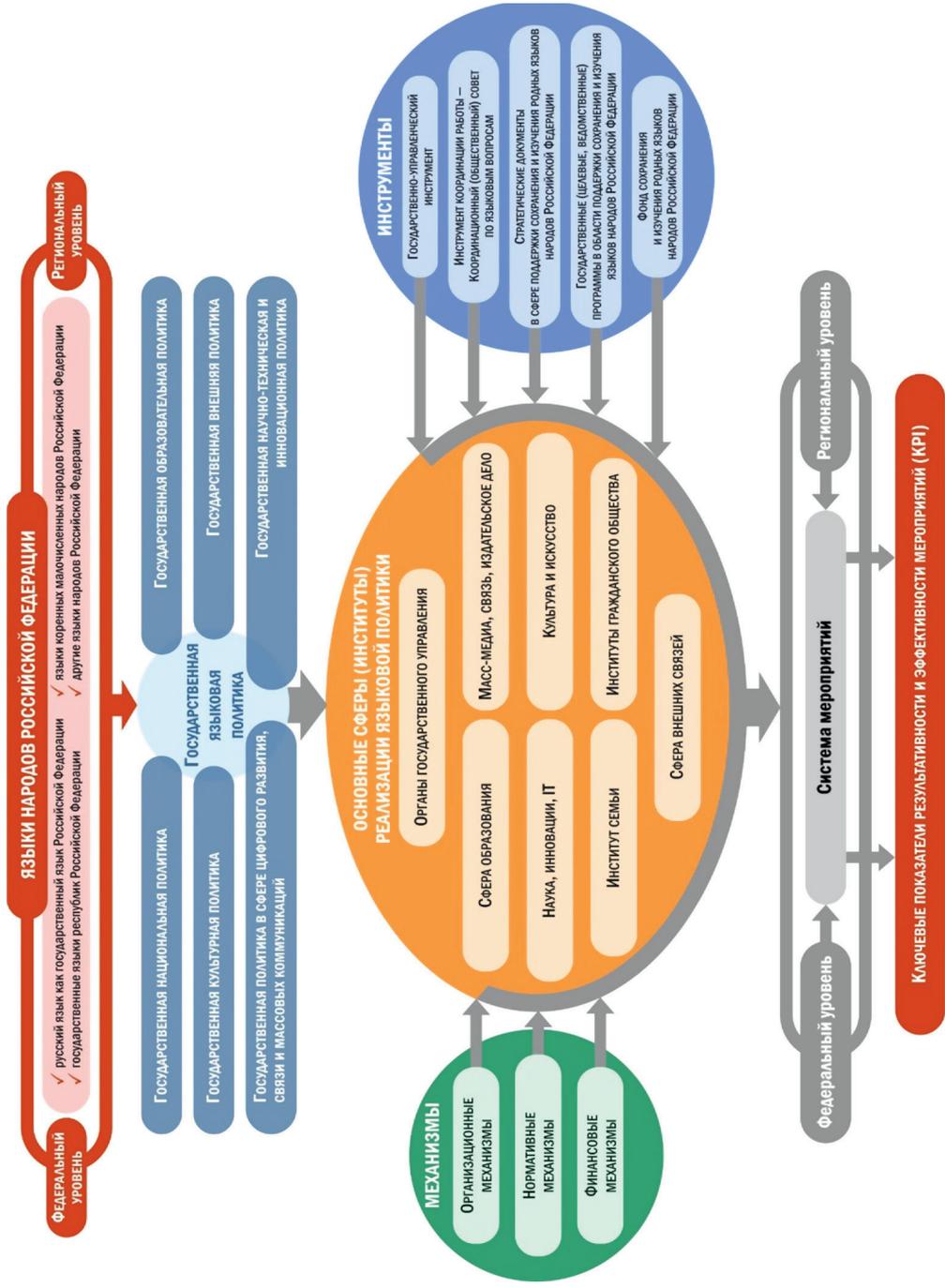
Была проведена в динамике оценка статистических показателей в части приёма и выпуска по программам бакалавриата, магистратуры, аспирантуры, а также защит кандидатских и докторских диссертаций. Исследование показало наличие возможностей подготовки педагогических кадров для преподавания родных языков и литературы на различных уровнях образования, при этом обоснована целесообразность расширения спектра направлений подготовки, а также развития системы дополнительного образования педагогических работников. Имеется необходимость стимулирования педагогических кадров в сфере родных языков.

Анализ деятельности научных фондов (РНФ, РФФИ) продемонстрировал наличие направлений грантовой поддержки исследователей по тематикам родных языков народов Российской Федерации, при этом внимание к проблеме, активность учёных и объёмы соответствующего финансирования существенно ниже, чем по вопросам русского языка. В рамках исследования даны предложения по расширению числа профильных научных конкурсов и вовлечению большего числа заинтересованных в развитии научных исследований в сфере родных языков учёных.

Отдельно выделена активность специализированных фондов, предоставляющих грантовую поддержку некоммерческим организациям, в том числе по тематикам сохранения и популяризации родных языков народов Российской Федерации и традиционной культуры. Выявлено достаточно большое число проектов, профинансированное Фондом президентских грантов для НКО.

В рамках исследования были разработаны мероприятия, направленные на снижение барьеров в сфере изучения и сохранения родных языков, выделенные в работе, а также на снижение остроты других проблем, связанных с функционированием родных языков на территории Российской Федерации.

К числу ключевых мероприятий отнесены вопросы нормативного регулирования образовательной деятельности, в частности, обоснована необходимость уточнения отдельных формулировок действующих и проектируемых ФГОС, а также требований к экспертизе учебников на федеральном уровне. На основе проведённого анализа системы стимулирования педагогических работников в сфере родных языков даны предложения по нормативному закреплению



на уровне субъектов Российской Федерации положений, связанных со стимулирующими и компенсационными выплатами, а также проведению конкурсов педагогического мастерства регионального и федерального уровней.

В качестве мотивационных факторов для студентов и школьников предложено развитие системы олимпиад и профильных конкурсов, грантов и стипендий для успешно освоивших курсы родных языков народов Российской Федерации.

Отдельно выделяются предложения по нормативному закреплению и практическому внедрению системы добровольной сертификации по родным языкам народов Российской Федерации, государственным языкам республик. Подобный пилотный проект реализуется сегодня на территории Республики Татарстан.

В рамках исследования была предложена модель поддержки сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях¹ (см. рисунок).

¹ Источник: составлено авторами.

Анализ правового регулирования и совершенствование инструментов управления качеством профессионального образования

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

Цель исследования: анализ современного правового регулирования системы управления качеством профессионального образования в Российской Федерации, исследований сложившихся систем менеджмента качества образования в российских вузах и формирование рекомендаций по совершенствованию системы управления качеством профессионального образования.

Ключевые результаты исследования. Понятие качества образования рассмотрено исходя из Конституции России и международных стандартов в сфере образования. Из положений главы первой Конституции России можно вывести наиболее общие критерии качественного образования, которое должно обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие отдельной личности. Органы власти могут одновременно использовать механизмы свободного рынка и меры государственного регулирования применительно к образовательной деятельности, что приводит к государственной стандартизации образования. Конституция России однозначно не определяет обязательную или рекомендательную силу этого инструмента. Тем самым наделение проработки федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС) свойствами обязательного или рекомендательного характера находится в сфере дискреционной свободы федерального законодателя и по его поручению иных органов власти. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут повышать уровень гарантий качества образования, предусмотренный Конституцией России, но не понижать федеральные стандарты, создавая при этом финансово-экономические условия осуществления этих прав.

Международные стандарты в области образования изначально не допускают чрезмерной унификации, признавая ценность национальных и региональных особенностей образования.

Понятие качества образования, установленное законом об образовании, необходимо рассматривать в совокупности с понятием самого образования. Последнее означает не только систему, процесс и результат обучения, но также публичную ценность.

Создание условий для реализации конституционно предопределяемого права на образование ставит вопрос о необходимости оценки качества образования, что применительно к профессиональному образованию в настоящее время реализуется через компетентностный подход – определение содержания образования как комплекса требований, формализуемых в образовательных стандартах, и обеспечение соответствия образовательной деятельности их положениям.

Закон об образовании, хотя и не определяет содержание понятия «управление качеством профессионального образования», тем не менее говорит о необходимости контроля и надзора в сфере образования и создании условий для независимой оценки качества осуществления образовательной деятельности соответствующими организациями.

Существующая в России система оценки качества образования во многом предопределяется особенностями управления и традициями отечественного образования в целом. Для анализа системы оценки качества профессионального образования с точки зрения полноты отражения целей деятельности образовательных организаций по удовлетворению потребностей различных заказчиков в исследовании определены характеристики основных моделей оценки качества образования.

В современной системе оценки преобладает внешняя оценка качества профессионального образования в форме государственного контроля (надзора). Процедура лицензирования образовательной деятельности и государственный аккредитационный контроль имеют ярко выраженную «карательную» направленность, а не нацелены на совершенствование качества образования подконтрольными организациями.

В сложившейся системе оценки качества профессионального образования России главным средством оценки деятельности образовательных организаций выступают ФГОС. Ещё одним средством по удовлетворению потребностей различных заказчиков и потребителей в системе образования стала попытка сопряжения действующих ФГОС и профессиональных стандартов.

В системе оценки качества образования наблюдается тенденция расширения элементов саморегулирования. Эта тенденция среди прочего позволяет обеспечить более гибкий учёт запросов рынка труда и потребностей заказчиков образовательных услуг. Смешанный характер системы оценки качества профессионального образования вытекает из тенденции расширения академической автономии образовательных организаций, роли независимых начал в системе высшего образования в целом, а также изменением юридической природы ФГОС.

Деятельность государственных структур в управлении качеством образования связана только с упором на процедурные моменты реализации и оценки формальных показателей организации образовательного процесса. В условиях развития современного общества основной акцент в управлении качеством образования должен делаться на механизмы независимой оценки качества образования (в первую очередь с участием работодателей), а также на мониторинг и контроль качества деятельности образовательных организаций, осуществляемые на основе локальных правовых актов, через внутреннюю систему оценки качества образования.

Национальная система квалификаций не является панацеей с точки зрения решения вопроса ориентации профессионального образования на рынок труда. Внутри профессионального образовательного пространства должна сохраняться гармония между наукой, квалифицированной педагогикой и предпрофессиональной практикой. Во внешней среде необходимо обеспечить системное взаимодействие участников профессионального образования (включая научное, экспертное сообщества) с работодателями и иными заинтересованными сторонами, развивающими сферу экономически продуктивной занятости. Важно как расширение содержания таких связей, так и увеличение их числа, исходя из потребностей перспективного понимания рынка труда и процессов его развития.

В ходе исследования выявлено, что в Российской Федерации в современных условиях наблюдается явный перевес в сторону внешней оценки качества образования в форме контрольно-надзорной деятельности государства. Суды обоснованно (в рамках действующего законодательства) исходят из того, что образовательная организация обязана обеспечивать реализацию в полном объёме образовательных программ и соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям. Такими требованиями выступают федеральные государственные образовательные стандарты.

Рекомендации по совершенствованию системы управления качеством профессионального образования включили в себя три вида предложений:

- по параметрам наиболее эффективной модели системы управления качеством профессионального образования;
- по позиционированию систем менеджмента качества профессионального образования в российских университетах;
- по совершенствованию законодательной и нормативной базы в целях повышения эффективности системы управления качеством профессионального образования.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Систематизация законодательного обеспечения опережающего развития Дальнего Востока

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

Цель исследования: проведение мониторинга, систематизации и анализа положений действующего законодательства Российской Федерации в сфере опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока.

Ключевые результаты исследования. Нарушение гарантий стабильных правовых условий, противоречивая позиция по спорным вопросам, отсутствие единообразия в подходах к предоставлению льгот и формирование практики применения преференциальных режимов через суд негативно влияют на инвестиционный климат макрорегиона Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО) и сдерживают реализацию новых проектов.

При выполнении работ по комплексному анализу законодательных актов Российской Федерации, регулирующих ведение деятельности на территории ДФО, были получены следующие выводы:

1. Проведенный опрос, направленный на выявление и описание достаточности правового регулирования и удовлетворения ведением деятельности по реализации проектов на Дальнем Востоке резидентами территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), свободного порта Владивосток (далее – СПВ), реестровыми и нереестровыми участниками региональных инвестиционных проектов (далее – РИП), показал:

– в целом большинство респондентов удовлетворены правовым режимом, регулирующим деятельность инвесторов на Дальнем Востоке;

– есть необходимость в улучшении результативности работы органов власти и большинства институтов развития;

– выявлено, что основным критерием, описывающим работу институтов развития, является наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты прав инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности;

– определено, что нет единого источника информации о доступных мерах государственной поддержки, разрозненность источников информации и отсутствие единого ресурса является одним из наиболее значимых факторов, которые осложняют получение информации о существующих мерах поддержки, что обуславливает необходимость структурирования информации и создания единой для всех институтов развития базы заявителей.

2. Формирование рейтинга оценки удовлетворённости инвесторов правовым режимом, регулирующим деятельность инвесторов в регионе ДФО, позволило определить основные барьеры в правовом поле для инвесторов и ожидания инвесторов в отношении преференциальных режимов в ДФО:

– выявлено, что на территории ДФО для инвесторов в основном существуют административные барьеры и в меньшей степени регуляторные;

– рейтинг последствий от наличия барьеров в правовом поле для инвесторов на территории ДФО распределился как рост издержек (33 %), риски закрытия бизнеса (23 %), снижение доверия к органам государственной власти (14 %), упущенная выгода (33 %);

– к основным факторам сдерживания опережающего развития Дальнего Востока относят несовершенство нормативной правовой базы (28 %), неразвитую инфраструктуру (19 %), сложные процедуры получения финансовой поддержки (19 %);

– препятствуют деятельности предприятий в основном нормы законодательства на местном уровне (50 %), в меньшей степени на федеральном (33 %) и региональном (17 %) уровнях;

– большинство респондентов ожидают упрощения системы государственного регулирования (38 %), предоставления дополнительных видов государственной поддержки (29 %), совершенствования законодательной базы (21 %);

– большинство респондентов из наиболее доступных видов государственной поддержки выделяют налоговые льготы (54 %), субсидии и дотации (22 %), бюджетные инвестиции (10 %);

– направление повышения эффективности государственной деятельности респондентами видится в совершенствовании правового регулирования и улучшении предпринимательского климата (42 %), повышении качества регуляторной среды (41 %), повышении доступности энергетической инфраструктуры (37 %), повышении качества государственных услуг (30 %).

К практическим результатам, которые рекомендуется внедрить и использовать, относятся:

1. Формирование методологии проведения опроса, направленного на выявление и описание достаточности правового регулирования и удовлетворения ведением деятельности по реализации проектов на Дальнем Востоке резидентами ТОСЭР, СПВ, реестровыми и нереестровыми участниками РИП.

2. Проведение опроса, позволяющего оценить работу федеральных / региональных / муниципальных органов власти, инвесторов / потенциальных инвесторов на территории ДФО, выявить барьеры правового регулирования и способы их преодоления.

3. Описание предложений респондентов по совершенствованию законодательной базы, включающих внесение изменений в федеральные законы, налоговый и бюджетный кодексы Российской Федерации.

4. Формирование рекомендаций, направленных на изменение форм бюджетных ассигнований, включающих в себя раздел «Инфраструктура».

5. Исследование причин недостижения целевых параметров развития Дальнего Востока в 2009–2018 годах, разделённых по видам проблем (организационные, административные, правовые).

Выработка научно обоснованных рекомендаций по законодательному регулированию дальнейшего развития и освоения территорий Российской Федерации с учётом обеспечения их стратегической безопасности, обороны, формирования рациональной инфраструктуры, позволяющей максимально снизить последствия крупных катастроф и катаклизмов для населения страны

Руководитель исследования: *С. Д. Валентей, д-р экон. наук, профессор, научный руководитель ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова».*

Цель исследования: комплексная оценка законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы развития территорий Российской Федерации с учётом различного уровня дифференциации их социально-экономического потенциала, инфраструктуры, природно-климатических условий, а также трудовых ресурсов и демографических показателей.

Ключевые результаты исследования. Оценка и выбор агломерационной формы территориального устройства для основных субъектов хозяйствования в субъектах Российской Федерации позволили констатировать, что процесс как стихийного, так и целенаправленного развития агломераций приводит к усложнению регионального управления пространственным развитием в части необходимости совершенствования административных процессов, ресурсного обеспечения территорий, регулирования общественных отношений.

Установлено, что, с одной стороны, агломерации являются так называемыми «точками роста», с другой стороны, концентрация ресурсов в агломерации приводит к усилению внутрирегиональных диспропорций социально-экономического развития, «вымыванию» населения из отдалённых муниципальных образований, ослаблению традиционных исторических, социокультурных особенностей отдельных территорий региона.

При проведении оценки положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой Правительством Российской Федерации 13.02.2019 г. (№ 207-р), было выявлено, что стимулируется создание преимущественно моноцентрических агломераций, базирующихся на получении кумулятивного эффекта ядра агломерации от развития транспортного комплекса и инфраструктуры и неэффективных в отношении коммерческих и социальных нужд других поселений агломерации, целевые показатели пространственного развития Российской Федерации в документе отсутствуют.

Исследование выявило, что нет чёткого понимания того, что такое агломерационная форма, в связи с этим нет и официально закреплённого на федеральном (не региональном) уровне определения агломерации.

Основная проблема развития нормативного правового регулирования отношений в сфере территориального развития Российской Федерации видится в односторонности, направленности на создание привлекательности выбранных зон территориального развития для экономических акторов.

К настоящему времени сформировано несколько основных направлений правового регулирования комплексного развития и освоения территорий страны.



Рис. 1. Распределение плотности населения на территории Российской Федерации

Источник: Размещение населения Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/>

Во-первых, принятие документов стратегического характера, дающих концептуальные основы и определяющих основные приоритеты развития, а также документов перспективного территориального планирования. Стратегии могут иметь общегосударственный характер, регулировать развитие макрорегионов и субъектов Федерации. Во-вторых, принятие документов, регулирующих функционирование территорий с особыми статусами, например, особых экономических зон или территорий опережающего развития. И в-третьих, принятие федеральных отраслевых законов и кодексов, регламентирующих вопросы освоения и развития территорий через призму конкретной отрасли.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия пространственного развития определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению. С принятием указанного закона система территориального планирования была «встроена» в систему стратегического планирования и развития, но при этом специфика и содержание территориального планирования пока не определены.

Перспективы дальнейшего развития и освоения территорий связаны не только с расширением агломераций. В некоторых случаях агломерации формируются стихийно и не связаны с эффективным размещением производительных сил, выравниванием диспропорций социального и экономического развития. В большинстве случаев агломерации – это вынужденная система расселения, обусловленная тем, что в областном центре жить комфортнее, чем в других муниципальных образованиях региона.

Регионы, обладающие значительным природно-ресурсным потенциалом, но экстремальными природными условиями и огромной неосвоенной северной территорией, характеризуются низкой связанностью пространства. Их активное освоение в настоящее время не представляется возможным.

На процессы территориального неравенства большое влияние оказывают миграционные потоки населения – отток населения преимущественно из восточных регионов. Несмотря на меры государственной политики регионального развития по снижению регионального неравенства, сохраняется существенная дифференциация по обеспеченности населением, трудовыми ресурсами и рабочей силой, что отражается на снижении устойчивости экономики восточных регионов России.

В работе обосновано, что механизм развития инфраструктуры внешнеторговой деятельности промышленного комплекса региона должен быть ориентирован на поддержание необходимого уровня импортозамещения и пространственного развития за счёт оценки состояния институциональной среды и инфраструктурных условий внешней торговли, основанной на применении органами исполнительной власти методов теории региональных рынков при организации и управлении импортными поставками, а также способствующей повышению темпов социально-экономического развития региона.

Обосновав состояние и проанализировав тенденции развития внешнеторговой деятельности, в исследовании выявили, что существующие показатели не позволяют в полной мере и объективно оценивать состояние, динамику и эффективность внешней торговли. Поэтому в дополнение к ним предлагается разработать новые направления анализа, которые связаны с принятием решений в сфере управления внешнеторговой деятельностью, включая диагностику сильных и слабых сторон внешнеторговой деятельности, разработку прогнозных сценариев для развития внешнеторговой деятельности в промышленном комплексе страны и её регионов, оценку состояния внутренних и внешних региональных рынков, а также формирование внешнеторговых рейтингов.

Сравнительный анализ социально-экономической ситуации и законодательного регулирования ключевых сфер жизни в Республике Крым и городе Севастополе в период СССР, в составе Украины и в составе Российской Федерации. Оценка ущерба, нанесённого региону за период нахождения в составе Украины

Руководитель исследования: *Л. В. Овешникова, д-р экон. наук, главный научный сотрудник Ситуационного центра социально-экономического развития регионов РФ ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова».*

Цель исследования: проведение комплексного экспертно-аналитического исследования в области социально-экономического и законодательного регулирования ключевых сфер жизни в Республике Крым и городе Севастополе в период СССР, в составе Украины и составе Российской Федерации, а также сравнительного анализа указанных периодов. Оценка ущерба, нанесённого Республике Крым и городу Севастополю политикой Украины в период с 1991 по 2014 год.

Ключевые результаты исследования. Проанализировав международную практику возмещения ущерба в межгосударственных отношениях на уровне объединений государств (ЕС и ЕАЭС), можно заключить, что в рамках ЕАЭС правовое регулирование ущерба, который одно государство причиняет другому, рассматривается не в плоскости компенсаций (в форме возмещения ущерба), а в форме признания факта нарушения права ЕАЭС. Возможность применения практики Суда ЕАЭС весьма спорна, так как ущерб в результате процедур Судом ЕАЭС не восстанавливается, устанавливается лишь факт нарушения. Практика рассмотрения дел Судом ЕАЭС позволяет сделать вывод, что решение Суда ЕАЭС может иметь преюдициальное значение для дальнейшего обращения конкретного лица в национальные судебные органы для компенсации ущерба. В рамках Европейского союза рассмотрение споров также основывается на двухступенчатом механизме – обращение в Еврокомиссию, а затем в Суд ЕС. Компетенция Суда Европейского союза в части рассмотрения споров между государствами-членами (межгосударственных споров) в соответствии со статьёй 259 Договора функционирования Европейского союза¹ определяется следующим образом: «Государство – член ЕС, которое сочтёт, что другое государство – член ЕС не выполняет свои обязательства в соответствии с Договорами, может передать вопрос на рассмотрение Суда Европейского союза».

Выявление, описание и анализ общих правовых проблем в сфере взыскания ущерба в межгосударственных отношениях свидетельствуют о том, что Международный суд ООН может рассматривать дело в том случае, если соответствующие государства определённым образом дали согласие на то, чтобы стать стороной разбирательства в Суде (принцип согласия сторон). Это основополагающий прин-

¹ Договор о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/С 202/01) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71715364/>

цип, регулирующий разрешение международных споров, поскольку государства являются суверенными и имеют свободу выбирать средства разрешения споров между ними. Принцип, в соответствии с которым Международный суд ООН осуществляет свою юрисдикцию над государствами только с их согласия, является общепризнанным принципом международного права. Компетенция Международного суда ООН носит добровольный, факультативный характер, т. е. подсудность дел, в отличие от подсудности внутригосударственным судам, зависит от воли самих спорящих сторон. Исходя из вышесказанного, возмещение ущерба в межгосударственных отношениях возможно как в добровольном порядке, т. е. без обращения в международные судебные инстанции, так и в судебном порядке, путём обращения в Международный суд ООН.

Претензии государств о возмещении ущерба, причинённого в результате территориальных притязаний, в системе международных отношений, как правило, квалифицируются с позиции ответственности позитивной и ответственности негативной. В первом случае рассматривается соотношение возможностей реализации государством его свободы воли с требованиями, закреплёнными в универсальных, региональных или партикулярных нормах международного права. В свою очередь негативные формы поведения государств могут квалифицироваться как правонарушение, если оно причиняет ущерб потерпевшим государствам и международному правопорядку. Привлечение государства к ответственности решается, как правило, с позиции классической теории ответственности, т. е. ответственности государства за международное правонарушение. Возможно, поэтому основания международной ответственности государств отождествляют с фактом международного правонарушения и квалифицируют как его негативные последствия.

Проведённый структурный анализ социально-экономической ситуации в Республике Крым и г. Севастополе по состоянию на 31 декабря 2018 года показал, что после воссоединения Республики Крым и г. Севастополя с Россией полуостров неизбежно оказался одним из аутсайдеров среди других российских регионов. Особенное отставание наблюдалось по уровню доходов населения и качеству жизни. За пять лет Крым существенно улучшил своё положение по многим показателям.

Расчёт ущерба, причинённого социально-экономической сфере Республики Крым и г. Севастополя в период нахождения в составе Украины, проведён на основе эконометрического моделирования. Была разработана прогностическая модель зависимости уровня ВРП от ряда статистических показателей, характеризующих развитие региона, и построена матрица парных корреляций, характеризующая статистическую взаимосвязь ряда показателей Республики Крым и г. Севастополя.

Модели реализации функций парламентского контроля. Анализ зарубежного опыта и пути совершенствования российского законодательства

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

Цель исследования: проведение комплексного экспертно-аналитического сравнительного исследования моделей реализации функций парламентского контроля и путей совершенствования законодательного регулирования.

Ключевые результаты исследования. Комплексное исследование полномочий законодательных собраний по контролю исполнительной власти проводилось на выборке более 30 стран с полупрезидентской политической системой. Особенность таких систем состоит в том, что всенародно избранный президент и парламент участвуют в формировании правительства, и все три института являются важнейшими акторами в сфере политики и управления (к таким государствам относится и Россия).

В результате количественного и качественного анализа были выведены Индекс полномочий парламента, Индекс сдержек и противовесов и Индекс контрольных полномочий. Сопоставление этих индексов позволило выделить и содержательно определить модели парламентского контроля и распределить страны выборки по соответствующим группам.

Первая модель – **ограниченные полномочия президента при сильном парламенте и устойчиво сильном парламентском контроле.**

Вторая модель – **сбалансированно сильные полномочия президентов и парламента при варьирующейся по силе, но развитой системе парламентского контроля.**

Третья модель – **сильные полномочия президента, а полномочия парламента и парламентский контроль – умеренной силы или слабые.**

Основные различия в парламентских полномочиях, определяющих модель механизмов сдержек и противовесов и парламентского контроля, определяются конфигурацией следующих полномочий парламента:

1. Ролью парламента в формировании (назначении и смещении) правительства. Во многих странах формальное право назначения премьер-министра отводится президенту, но в реальности он может предложить этот пост только лидеру партии или коалиции большинства, в таком случае режим тоже оказывается премьер-президентским.

2. Конфигурацией полномочий президента и парламента в отношении прекращения деятельности правительства (возможность отправить его в отставку – у президента, выразить вотум недоверия – у парламента) и самого парламента – роспуск по инициативе президента или фактический самороспуск.

3. Конфигурацией «реактивных» полномочий президента в отношении законотворческого процесса – «указного права» и права вето на принятые парламентом законы (и механизма его преодоления).

4. Порядком внесения поправок в конституцию страны, которые могут существенно изменить конфигурацию полномочий.

Также были выделены полномочия парламентов, которые встречаются наиболее часто. В отношениях между законодательной и исполнительной властью это обязанность членов правительства предоставлять отчёты парламенту и наличие практики проведения парламентских расследований деятельности исполнительной власти, а также право выражения вотума недоверия правительству. Из полномочий в области институциональной автономии наиболее распространёнными во всех политических системах являются четыре, защищающие суверенитет парламента в области законодательства. Это полная избираемость нижних палат парламента, право инициировать законопроекты в любой сфере (за исключением проекта государственного бюджета), полный контроль над собственным бюджетом, включая зарплату депутатов, депутатская неприкосновенность, обязательность для исполнительной власти утверждённого парламентом бюджета страны.

Анализ основных форм и механизмов эволюции отношений между ветвями власти с точки зрения форм парламентского контроля показал, что в целом эволюция идёт по пути расширения полномочий парламента, по крайней мере, в посткоммунистических странах и на постсоветском пространстве. Во-первых, множество стран, пройдя через череду кризисов, остановились на премьер-президентской форме политической системы, которая обеспечивает законодательную широким набором контрольных полномочий и политической субъектностью. Во-вторых, в ряде стран такие полномочия были специально расширены за счёт точечных мер.

В то же время конкретные формы и сценарии эволюции отношений между ветвями власти зависят как от формального распределения полномочий, так и от уровня взаимной политической поддержки между президентом, главой правительства и парламентом. Таким образом, были выявлены следующие модели взаимоотношений:

1. Президентско-парламентская система, президента и премьера поддерживает большинство в парламенте. В такой модели президент обладает более широкими и «решающими» полномочиями, чем премьер-министр, а второй, в свою очередь, в некоторой степени подотчётен парламенту. У парламента в такой модели относительно слабы как стимулы, так и возможности для того, чтобы активно контролировать правительство.

2. Президентско-парламентская система, у президента нет большинства в парламенте, но есть лояльное президенту правительство. Такая модель характерна для стран, в которых между выборами президента и парламента происходят резкие изменения политических предпочтений. В такой ситуации резко возрастает конфликтность между ветвями власти, а также внутри парламента. Используются «сильные» механизмы парламентского контроля.

3. Премьер-президентская система, президента и премьера поддерживает большинство в парламенте. Эта модель характерна для премьер-президентских систем на посткоммунистическом пространстве и для «старых» демократий Европы. Более активную роль в исполнительной власти играет премьер-министр, а правительство в большей степени подотчётно парламенту. У парламентского большинства есть стимулы к осуществлению контроля над исполнительной властью, по крайней мере, в непубличном формате.

4. Премьер-президентская система, у президента нет большинства в парламенте, а у премьера есть. Конфигурация подобного «сосуществования» нередко случалась в посткоммунистических странах. Характеризуется повышенными рисками конфликтов внутри исполнительной власти. Парламентский контроль в отношении правительства в такой модели имеет тенденцию к меньшей публичности, то-

гда как противостояние с президентом может носить открытый характер – вплоть до попыток импичмента.

В контексте совершенствования института парламентского контроля в России основными выводами и уроками из мирового опыта представляются следующие:

1. Конфигурация и конкретные формы парламентского контроля определяются общим типом политической системы и балансом сдержек и противовесов в отношениях между всенародно избранным президентом, правительством и парламентом.

2. Полупрезидентские системы – преобладающая модель в строительстве новых демократических государств.

3. Эффективная модель парламентского контроля может существовать как в премьер-президентской, так и в президентско-парламентской модели государственного устройства. В последнем (применимом к России) случае эффективный парламентский контроль и удовлетворительный баланс сдержек и противовесов зависят как от институциональных полномочий парламента, так и уровня развития партийной системы с сильными и стабильными партиями.

4. Общий вектор эволюции политических систем в рассмотренной выборке стран – постепенное усиление полномочий парламентов в балансе отношений с президентами и совершенствование форм парламентского контроля, наработка его практик. Такой вектор обусловлен в первую очередь внутривнутриполитическими факторами.

**Анализ существующей системы оценки эффективности
деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц
местного самоуправления.**

**Совершенствование её нормативно-правового регулирования
и механизмов практической реализации**

Руководитель исследования: *М. Е. Кузнецов, канд. экон. наук, директор Центра системных трансформаций Экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. Ю. Ломоносова».*

Цель исследования: комплексный анализ действующей системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления), методики их применения, форм отчётности и других документов, на основе которых осуществляется такая оценка; выявление на основе такого анализа причин, недостатков и факторов, препятствующих осуществлению эффективной, системной и объективной оценки деятельности указанных органов и должностных лиц; подготовка предложений, методических материалов и нормативных правовых актов по совершенствованию системы данной оценки, в том числе по установлению понятных, доступных, легко проверяемых показателей оценки эффективности работы органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления), привязанных к результатам их деятельности и характеризующих основные сферы их ответственности.

Ключевые результаты исследования. Действующая система показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее – ОЭД ОМСУ) является единой на всей территории Российской Федерации и регламентируется централизованно Указом Президента России от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее – Указ № 607). Указом № 607 утверждён перечень основных показателей оценки эффективности деятельности ОМСУ, а также установлено полномочие Правительства Российской Федерации на разработку и утверждение перечня дополнительных показателей оценки эффективности. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации данным полномочием не наделены.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1317¹ утверждена методика мониторинга эффективности деятельности ОМСУ (далее – Методика).

По результатам комплексного анализа действующей системы ОЭД ОМСУ, включающего сопоставление предметов ведения муниципальных образований и направлений оценки, анализа развития системы ОЭД ОМСУ, правоприменительных проблем, проблем исполнения (на примере шести регионов), был сформирован перечень причин и недостатков, препятствующих осуществлению

¹ Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

эффективной, системной и объективной оценки деятельности органов местного самоуправления (должностных лиц).

В целях формирования предложений по совершенствованию российской системы ОЭД ОМСУ были выделены области транслирования зарубежного опыта оценки деятельности местной власти (на основании анализа европейской, азиатской и американской систем оценки эффективности)¹:

№	Практика	Система оценки
1.	Установление целевых значений для показателей эффективности, в т. ч. дифференцированных по муниципальным образованиям	Республика Корея, США, Великобритания
2.	Привязка показателей к национальным целям и стратегиям	Великобритания, Республика Корея
3.	Регулярный пересмотр показателей оценки эффективности	США, Великобритания, Республика Корея, Сингапур
4.	Независимость оценки (привлечение внешних экспертов)	Республика Корея, Великобритания, Норвегия
5.	Возможность составления собственной системы показателей для муниципального образования (в т. ч. не ограниченной рамками единого национального перечня показателей)	Норвегия, США, Великобритания
6.	Внедрение системы управленческого консалтинга для муниципальных образований с низкими показателями эффективности	Республика Корея, Великобритания
7.	Наличие специализированной информационной системы для проведения оценки и бенчмаркинга	Норвегия, Великобритания, Республика Корея
8.	Внедрение качественных показателей оценки: оценка лучших практик, реализуемых местными органами в той или иной сфере	Республика Корея
9.	Публикация результатов оценки в удобном, интерактивном формате	Норвегия, США

В результате авторами была предложена новая концепция оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ).

Новое концептуальное видение методики ОЭД ОМСУ состоит из *трёх основных блоков показателей*: базисные, специфические, общественные.

1. Базисные показатели должны быть определены нормативно-правовой базой институционального уровня (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об организации местного самоуправления), Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, региональное законодательство и т. д.) – данные показатели могут быть взяты из контрольных значений, прогнозируемых в официальной стратегии развития Российской Федерации или муниципальной территории, в целях синхронизации общей системы планирования территориального развития на разных уровнях государственного и муниципального управления.

¹ Источник: составлено авторами.

2. Специфические показатели определяются органами местного самоуправления на отчётный период, исходя из приоритетности текущих и оперативных задач, специфики территории (экономико-географическое положение, климат, культурно-религиозные особенности и т. д.). Кроме того, на данные показатели необходимо экспертно-консультационное заключение от органов региональной власти (возможна синхронизация с показателями развития региона) или, например, от экспертно-консультационного органа на федеральном уровне.

3. Общественные показатели определяются по ключевым запросам населения муниципальной территории для максимального удовлетворения потребностей и условий жизни людей. Источником для формирования могут служить социологические выкладки по 3–4 различным инструментам мониторинга общественного мнения (средства массовой информации (СМИ); интернет-ресурсы (в т. ч. социальные сети); опросы граждан и т. п.). Субъектом, определяющим набор показателей, должен стать общественно-гражданский институт в виде Общественного совета или Общественной палаты ОМСУ, либо, возможно, иного субъекта в виде ключевой для территории социальноориентированной некоммерческой организации (СО НКО) или, например, активистов Общероссийского народного фронта (ОНФ) «За Россию».

В соответствии со статьёй 18.1 Закона об организации местного самоуправления перечень показателей для ОЭД ОМСУ утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Поэтому предлагается сначала в формате указа Президента России утвердить унифицированный перечень базисных показателей, а на его основе на каждый отчётный период утверждать перечень из 4–7 показателей по каждому блоку в соответствии с текущими национальными приоритетами. Важно, чтобы общественные показатели составляли 25–30 % от общей совокупности.

Оценка эффективности показателей определяется по **шкале оценивания** (от -1 до 1) в зависимости от значения, в шкале на каждый показатель назначена его оценка: %, да/нет, отсутствие/наличие).

Также предлагается ввести **корректирующие коэффициенты**, применяемые к значению оценки эффективности показателей для выравнивания стартовых и итоговых позиций рейтинга по муниципальным образованиям в целях последующего справедливого распределения «поощрительных» грантов и выстраивания эффективной системы стимулирования:

- если значение оценки эффективности показателя положительное, то значение оценки умножается на коэффициент;
- если значение оценки эффективности показателя отрицательное, то модуль значения оценки делится на коэффициент.

При этом корректирующие коэффициенты должны быть выведены сразу из **двух сравнительных динамик**:

1) горизонтальная – сравнение по одной муниципальной территории относительно предыдущего периода или установленного целевого норматива (понижающие коэффициенты);

2) вертикальная – сравнение с муниципальной территорией уровня следующего порядка (при совпадении значения показателей): *фактор определения территорий опережающего развития*.

Применение корректирующих коэффициентов в вертикальном разрезе призвано выровнять стартовые позиции муниципальных образований с разным ресурсным обеспечением (за счёт применения повышающего коэффициента к положительной динамике менее обеспеченного муниципального образования).

Корректирующие коэффициенты в горизонтальном разрезе призваны «наказывать» муниципальные образования за недостижение целевых ориентиров или ухудшение динамики.

Критерии оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления («**принцип светофора**»):

– **«зелёная зона»** – деятельность органов местного самоуправления эффективна, если «Е» \geq 80 % от максимального значения эффективности по муниципальным образованиям, находящимся на территории субъекта Российской Федерации;

– **«жёлтая зона»** – деятельность органов местного самоуправления эффективна в недостаточной степени, если $50\% < \text{«Е»} < 80\%$ относительно максимального значения;

– **«красная зона»** – деятельность органов местного самоуправления неэффективна, если «Е» \leq 50 % от максимального значения.

По результатам ежегодного расчётного аналитического мониторинга формируется карта эффективности деятельности органов местного самоуправления внутрирегионального и общедофедерального форматов с графической раскладкой по принципу «светофора».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Анализ перспективных направлений межпарламентского взаимодействия в контексте приоритетных задач российско-африканского сотрудничества

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

Цель исследования: выявление и анализ перспективных направлений межпарламентского взаимодействия в контексте приоритетных задач российско-африканского сотрудничества.

Ключевые результаты исследования. Необходимость активизации межпарламентского взаимодействия в контексте приоритетных задач российско-африканского сотрудничества связана с заинтересованностью Российской Федерации в наращивании партнёрства со странами Африки по широкому кругу направлений.

В октябре 2019 года в Сочи под сопредседательством Президента Российской Федерации Владимира Путина и Президента Арабской Республики Египет Абдельфаттах Сиси, Председателя Африканского союза, состоялся саммит Россия – Африка. Это первое в истории российско-африканских отношений мероприятие такого уровня и масштаба, на которое приглашены главы всех государств Африканского континента, а также руководители крупнейших субрегиональных объединений и организаций.

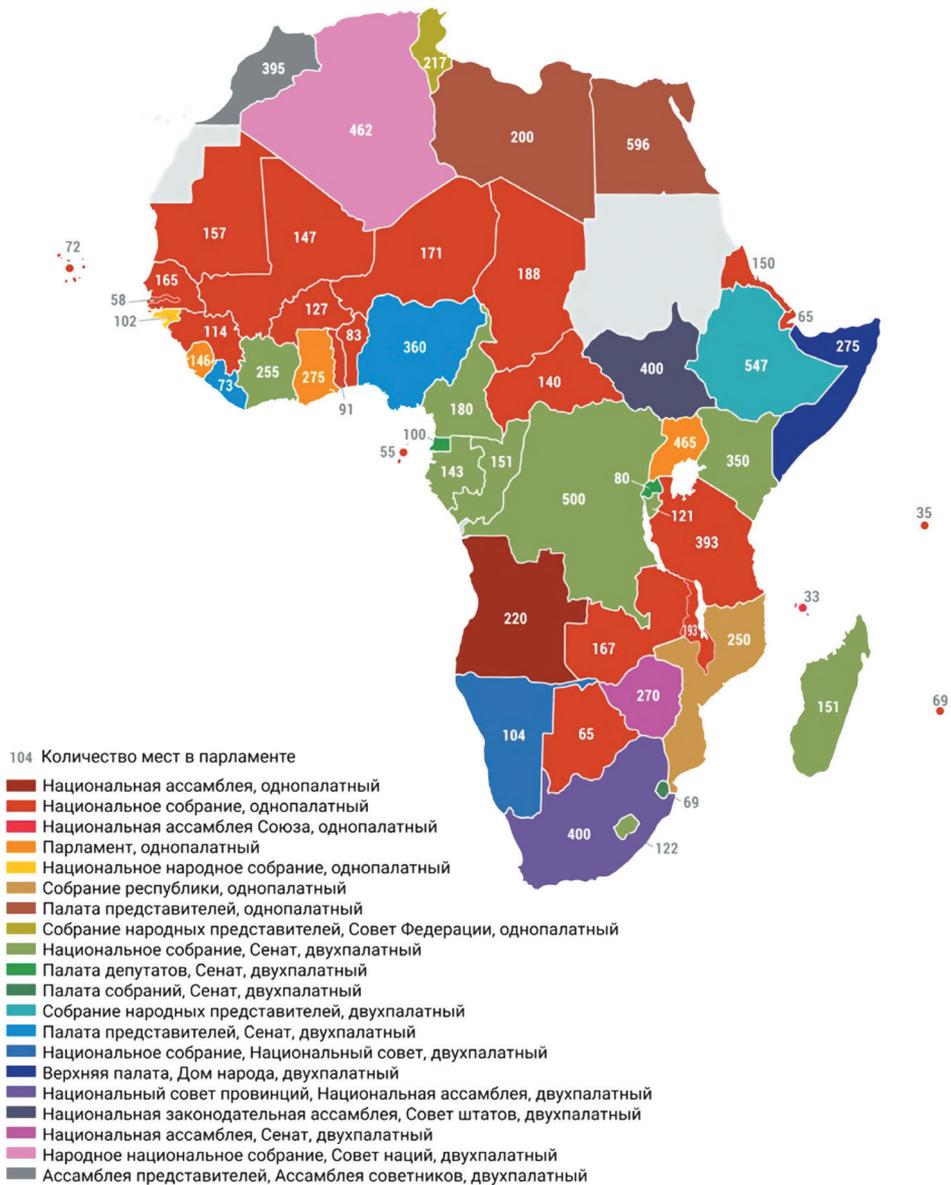
Особое внимание на саммите было уделено состоянию и перспективам отношений со странами Африканского континента, развитию взаимодействия в политической, экономической, технической и культурной областях.

Кроме того, в июле 2019 года прошла межпарламентская конференция «Россия – Африка», на площадке которой обсуждались вопросы законодательного обеспечения торгово-экономического сотрудничества России и африканских стран, взаимодействие в сфере безопасности, парламентское измерение гуманитарного сотрудничества Российской Федерации и государств Африканского континента и другие важные вопросы.

Полученные результаты исследования позволяют дать оценку текущему уровню развития межпарламентского взаимодействия со странами Африки, а также учесть наработки других стран в выстраивании межпарламентского взаимодействия. В каждом из проанализированных направлений предложены перспективные форматы межпарламентского взаимодействия, а также возможные пути решения существующих проблем и устранения законодательных и нормативных барьеров российско-африканского сотрудничества.

Одним из ключевых результатов исследования можно считать выявление недостатков текущего состояния межпарламентского взаимодействия. Исследование показало, что одной из главных проблем является недостаток системности,

Структура парламентов стран Африки



Источник: Parline database on national parliaments

Рис. 1. Структура парламентов Африки

Источник: составлено авторами.

так как на данном этапе межпарламентское взаимодействие носит скорее ситуативный характер без долгосрочного планирования целей. Кроме того, взаимодействие затрудняется статичностью и недостатком интерактивности. Отсутствие дискуссий в рамках «круглых столов», избегание разговоров об острых и спорных вопросах не способствуют укреплению сотрудничества. Одним из существенных недостатков текущего уровня межпарламентского взаимодействия также является дефицит значимой для развития сотрудничества сторон информации друг о друге. К важным проблемам сотрудничества исследователи также относят неполноту двусторонней законодательной базы.

Исходя из обнаруженных недостатков сотрудничества между Россией и странами Африки, эксперты представили рекомендации по развитию перспективных направлений и форматов межпарламентского взаимодействия.

Во-первых, эксперты рекомендуют выстраивать взаимодействие на континентальном уровне, по линии Россия – Африка (Афросоюз). Стоит обратить внимание на то, что в последние годы Африка обретает политическую субъектность, постепенно становясь единым коммуникационным пространством, несмотря на наличие некоторых внутренних противоречий.

Во-вторых, для укрепления российско-африканского сотрудничества важно наладить непрерывность взаимодействия. Сотрудничество не должно ограничиваться лишь рамками масштабных международных форумов.

В-третьих, при подготовке мероприятий целесообразно как можно шире, раньше и больше привлекать африканских партнёров к выработке повестки, подготовке проектов итоговых документов, с целью обеспечения максимально возможной инклюзивности представителей африканских стран в выработку общей стратегии взаимодействия. Из этого следует четвёртая рекомендация, которая заключается в необходимости обоснованности взаимодействия. Россия может взять на себя ответственность за формирование единого информационного поля с африканскими парламентариями, которое бы служило для обоснования согласованных позиций и законодательных инициатив. Следующая рекомендация связана с необходимостью создания максимально подвижных рамок сотрудничества. Существующие рамки не должны препятствовать парламентариям и каким-либо образом ограничивать их коммуникацию.

В контексте межпарламентского сотрудничества со странами Африки можно выделить африканские наднациональные парламентские институты и международные наднациональные парламентские институты (в которых страны Африки участвуют наряду с другими).

Кроме того, важными характеристиками межпарламентского взаимодействия России и стран Африки должны стать нацеленность на результат и ответственность за общую архитектуру сотрудничества. Необходима нацеленность на достижение предметных результатов, в частности, в тех областях сотрудничества, в которых Россия имеет существенный опыт в разработке правовых и регуляторных норм (природопользование, телекоммуникации, антимонопольные нормы, цифровое государство, безопасность и др.). Парламентарии могут выступить модераторами широкого общественного и экспертного диалога, целью которого станет формирование общего видения перспектив развития сотрудничества России и Африки.

Законодательное регулирование и практика реализации представительной функции парламентариев: зарубежный и отечественный опыт

Руководитель исследования: *Р. Ф. Туровский, д-р полит. наук, вице-президент Фонда «Центр политических технологий».*

Цель исследования: изучение российского и международного опыта законодательного регулирования и практики реализации представительной функции парламентариев.

Ключевые результаты исследования. Целью реализации представительной функции является обеспечение репрезентации в парламенте интересов общества и различных социальных групп. В целом, представительство интересов может трактоваться двумя способами: с одной стороны, представительство отражает репрезентативность ключевых групп интересов в парламенте, с другой стороны, означает осуществление законотворчества для влияния на социально-экономические и общественно-политические процессы в стране (т. е. депутат обязан не столько отражать интересы конкретных групп (целевых аудиторий), сколько заниматься всеми актуальными вопросами).

На соблюдение баланса в представительстве интересов, прежде всего, влияет избирательная система. Смешанная избирательная система, снова применяемая в России с 2016 года, считается одним из оптимальных вариантов отражения интересов и потребностей всех категорий и групп общества. Такая система позволяет обеспечить представительство всех групп населения (через представляющие их интересы партии), а также более прочную связь депутатов и населения (избирателей). Не снижая значимости крупных ресурсных партий (успешных за счёт пропорциональной части), система остаётся доступной для малых партий. Кроме того, применение смешанной избирательной системы признано эффективным для стран с большими территориями, неоднородными социокультурными, экономическими и другими условиями.

Тем не менее любая избирательная система остаётся компромиссным, не идеальным способом обеспечения представительства всех интересов. В этой связи в мировом опыте существует практика квотирования. В частности, в ряде государств существуют квоты для обеспечения гендерного и этнического представительства.

Эффективность реализации представительной функции является одним из ключевых показателей для оценки работы парламента обществом. В исследовании под эффективностью реализации представительной деятельности понимается соответствие деятельности парламентариев запросам общества и отдельных социальных групп. Для того чтобы оценить эффективность реализации представительной функции в странах мира и выявить наиболее успешные примеры, были разработаны соответствующие критерии: репрезентация социальной структуры общества, раскрытие информации о парламентской деятельности, наличие практик прозрачности, обеспечивающих подотчётность парламентариев и доступность каналов коммуникации с депутатами.

Согласно выработанной методике, среди зарубежных парламентов наибольшей эффективностью реализации представительной функции обладают парла-

менты Северной Европы (Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия), а также Швейцарии и Нидерландов. Средней эффективностью характеризуются парламенты Австралии, Новой Зеландии, Германии, Австрии, Бельгии и Великобритании. Наконец, более низкая эффективность реализации представительной функции выявлена у парламентов США, Франции, Греции и Италии.

Для оценки степени эффективности реализации интересов общества в России вся совокупность депутатов Государственной Думы была разделена на различные группы интересов. Основаниями для выделения таких групп послужили политический опыт, профессиональная биография депутатов, их законотворческая и публичная активность. Полученные сведения позволили выделить более десятка групп интересов.

Значительное влияние на качество представительства интересов оказывает взаимодействие депутатов с другими органами власти и общественными организациями, центральное место в этом списке занимают органы региональной и муниципальной власти. В частности, такое взаимодействие позволяет реализовать механизм доведения региональных запросов до федерального уровня и отражает вовлеченность депутатов в процессы «своего» региона, избирательного округа.

Таким образом, эффективность реализации депутатами Государственной Думы представительной функции находится на достаточно высоком уровне. В частности, российский парламент обладает достаточно высоким уровнем открытости – вся информация о законопроектах, активности субъектов законодательной инициативы и прочем публикуется на сайте Системы обеспечения законодательной деятельности. Также активно ведётся освещение работы Государственной Думы и принимаемых законопроектов на официальном сайте и в аккаунтах парламента в социальных сетях. Открыта и доступна информация о работе с обращениями и способах подачи обращения гражданами.

Стоит обратить внимание на осуществление представительной функции депутатским корпусом. В частности, необходимо продолжать развитие ведения публичной деятельности, а также поиск новых способов коммуникации с населением и общественными организациями.

Анализ и возможности законодательного регулирования защиты экономических интересов России в условиях трансформации международных экономических отношений

Руководитель исследования: *Е. М. Кожокин, д-р ист. наук, профессор, проректор по научной работе ФГАУО ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования защиты экономических интересов России в условиях трансформации международных экономических отношений.

Ключевые результаты исследования. Анализ особенности развития единого экономического пространства России в контексте наличествующих и требуемых процессов формирования национальных экономических интересов позволил сделать вывод о необходимости непрерывного государственного воздействия на экономику и политику. При этом молодёжная политика, связанная с наиболее мобильной социальной группой, становится важным инструментом защиты национальных экономических интересов, что требует новых теоретических разработок по особенностям систем обеспечения молодёжной политики и последовательной реализации подходов, ориентированных на прямое вовлечение молодёжи в решение собственных проблем и общенациональных задач.

Авторами проведён анализ проблем законодательного регулирования защиты национальной безопасности при формировании системы экономических интересов разновозрастных групп населения на основе обзора научных источников. Он позволил определить методики выявления «центров силы» современного мира, предложить критериальную базу по учёту экономических показателей, рассмотреть проблематику «центров силы» через призму демографических изменений, происходящих в мире. Также определены значимые факторы, влияющие на национальные экономические интересы в условиях трансформации системы международных отношений.

В работе изучено поведение экономических субъектов процесса глобализации социально-экономических систем в условиях трансформации этих систем и формирования новой экономики на основе экономических интересов, что позволило выявить проблемы по реализации экономических интересов России в условиях глобализации. Проанализирована реализация экономических интересов транснациональных компаний и международных организаций как субъектов глобализирующейся экономической системы. Показано не только усиление влияния ТНК на экономические и социально-политические процессы, но и выявлены приоритетные интересы стран с быстрорастущими экономиками и развивающимися рынками (России, КНР, Бразилии, Индии, стран ОПЕК и др.), которые ещё не до конца сформировали необходимый экономический базис, который мог бы им позволить стать более самостоятельными и развитыми.

Анализ процессов создания новой парадигмы экономических интересов субъектов хозяйствования постиндустриального общества, тенденций формирования доминанты личных (индивидуальных) экономических интересов в усло-

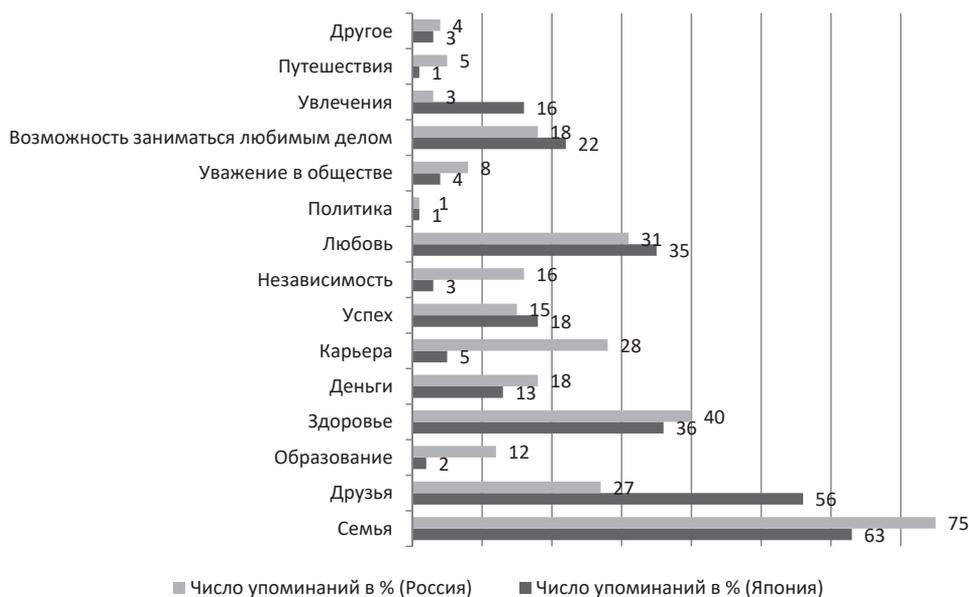


Рис. 1. Факторы, влияющие на ценностный образ будущего у молодёжи Японии и России и их отношение к будущему

Источник: составлено авторами

виях глобализации и перехода к новой экономике позволил выявить недостаточно прочную теоретико-методологическую, концептуальную и прикладную базы формируемой парадигмы экономических интересов указанных выше субъектов хозяйствования.

Изучение экономических интересов транснациональных компаний на примере газового рынка с учётом использования санкционных инструментов как основы недобросовестной конкурентной борьбы показало необходимость стабилизации хозяйственной деятельности страны и чёткого соблюдения норм поведения участников рынка, что может смягчить эффект введения экономических санкций извне. Факторы поведения экономических субъектов глобализации социально-экономических систем в условиях трансформации этих систем должны учитывать влияние процесса глобализации на темпы и содержание развития социально-экономических систем современного мира, диверсификацию экономических интересов субъектов социально-экономических отношений «новой экономики», комплексный характер решения проблемы участия России в процессе интеграции в мировое хозяйство.

Авторами выявлено влияние факторов макроэкономической нестабильности на международную торговлю и инвестиционные потоки в условиях трансформации международных экономических отношений:

- исследованы факторы макроэкономической нестабильности, причинно-следственных связей и последствий: циклическое развитие экономических систем, безработица и инфляция;
- построена карта рисков, которая позволяет изучить риски нестабильности международной обстановки в отдельные исторические моменты и неопределённости внутриполитической обстановки в стране, а также на некоторых этапах её развития и состояния экономических и политических связей и отношений с другими странами;

– обоснованы возможные методы снижения и предотвращения рисков в условиях макроэкономической нестабильности в отдельно взятой экономической системе;

– проанализировано современное состояние становления цивилизации знания. Проведена оценка рисков как концептуального основания для выявления влияния факторов макроэкономической нестабильности на международную торговлю. Это позволило выявить особенности воздействия денежно-кредитных факторов национальной экономики на макроэкономическую стабильность, а также проблемные аспекты базирования не имеющей значительного внутреннего рынка отечественной экономики преимущественно на внешнюю торговлю. Российские предприятия будут продолжать испытывать на себе все общемировые тенденции и противостоять многим другим рискам, возникающим в настоящее время;

– в условиях трансформации международных экономических отношений выявлены актуализировавшиеся стратегические направления обеспечения экономической безопасности России на основе создания финансовой системы нового поколения, в том числе в *энергетике* (модернизация производственно-технологической базы с учётом промышленной и экологической безопасности; комплексное развитие энергетической инфраструктуры, внедрение энергоэффективных технологий, рост эффективности переработки энергоресурсов и диверсификация их экспорта с учётом мирового перехода на низкоуглеродную экономику), в *информационной сфере* (создание национальной системы маршрутизации интернет-трафика; цифровая трансформация технологий предоставления финансовых услуг);

– проведён анализ денежной массы стран на предмет возможности учёта инвестиционных потоков в условиях трансформации международных экономических отношений, который показал, что реальные прямые и портфельные иностранные инвестиции не играют значительной роли в российской экономике и её модернизации. Подавляющими источниками финансирования модернизации экономики выступают собственные средства в рамках федеральных целевых программ, поступления от положительного торгового сальдо и в меньшей мере корпоративные иностранные кредиты. Основными инвесторами России являются Кипр, Великобритания, имеющие свои оффшорные зоны. Данная ситуация в скором времени должна измениться в связи с открытием собственных оффшорных зон на островах Русском и Октябрьском.

Рассмотрены подходы к совершенствованию законодательного регулирования защиты экономических интересов России в условиях трансформации международных экономических отношений, в том числе:

– исследование масштабов защиты экономических интересов российского рынка и товаропроизводителей от внешнеэкономической товарной интервенции позволило выявить, что действующие в настоящее время нормативные правовые акты носят временный характер, направлены на решение сиюминутных проблем и не создают условий для развития экономического потенциала России. Возникает необходимость создания в России на основе опыта экономик наиболее динамично развивающихся и развитых стран собственного высокоэффективного национального инвестиционного механизма;

– формирование подходов к совершенствованию законодательного регулирования защиты экономических интересов России в условиях трансформации международных экономических отношений (развитие собственных энергосберегающих технологий и повышение степени переработки ресурсов, расширение законодательных инициатив в области регулирования защиты экономических интересов России).

Анализ зарубежного опыта реагирования национальных парламентов (меры законодательного и иного реагирования) на вмешательство во внутренние дела государства

Руководитель исследования: *Е. М. Кожокин, д-р ист. наук, профессор, проректор по научной работе ФГАУО ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций по обобщению практик вмешательства во внутренние дела суверенных государств и противодействия такому вмешательству в политической и экономической сферах на различных уровнях.

Ключевые результаты исследования. В представленном отчёте рассматриваются вопросы реагирования национальных парламентов на вмешательство во внутренние дела государства и ограничение его суверенитета на международной арене на основе анализа международного опыта и экспертного анализа прецедентов.

Существующие правовые нормы не дают чётких определений вмешательства во внутренние дела государств. Принципы невмешательства, являясь основой международного права, опираются на устаревшие нормы, самая свежая из которых датируется 1981 годом и не учитывает прогресса в области информационных и социальных технологий, развитие средств трансграничного доступа к информации. Национальные законодательства в той их части, которая может быть отнесена к противодействию иностранному вмешательству, также неявно ссылаются на нормы международного права, в том числе декларативные, не обладающие обязывающей юридической силой.

Действующие нормы международного права, в свою очередь, имеют ряд противоречий и не запрещают напрямую вмешательство во внутренние дела. Кроме того, современные международно-правовые нормы допускают многообразие трактовок, что может быть использовано и используется для проведения политики подпороговых вмешательств в рамках реализации различных стратегий.

В исследовании проводится типологический анализ средств и методов вмешательства во внутренние дела суверенных государств в политической, экономической и иных сферах с акцентом на меры, применяемые в отношении России. Особое внимание авторов уделено рассмотрению характерных способов вмешательства в информационную и социальную сферу, вмешательства в электоральные процессы, дестабилизации работы крупнейших компаний и корпораций, попыткам подрыва эффективности экономической политики, а также ограничения суверенитета России в реализации совместных энергетических проектов и проектов по добыче и транспортировке энергоресурсов. Отдельно рассматривается проблематика определений вмешательства во внутренние дела с точки зрения актуальных норм международного права. Приведены выявленные схемы информационного воздействия, в том числе схемы организации подрыва легитимности действующей демократически избираемой власти.

Современные методы вмешательства во внутренние дела государств чаще всего оперируют в информационно-когнитивном пространстве, опираясь на рас-

пространение заведомо ложной или неполной информации, неоднозначных трактовок, подрыва легитимности решений властей и иных методов информационного воздействия на массовое сознание. Прямое вмешательство иностранные агенты стараются избегать, осуществляя его опосредованными методами. Такие методы однозначно являются подпороговыми и не допускают силового или жёсткого ответа либо вносят неопределённость в трактовки возможных реакций.

В свете обозначенного приоритета использования информационно-когнитивных методов вмешательства наиболее эффективными законодательными инициативами по противодействию вмешательствам становятся инициативы в сфере регулирования национального информационного пространства. Таковые инициативы могут устанавливать ответственность за искажение информации и некорректное использование фактов и интерпретаций, однако их использование требует качественной экспертной поддержки, открытости и готовности к общественной дискуссии, что может являться приоритетным направлением деятельности для парламентских структур.

Меры экономического принуждения, в свою очередь, являются магистральным направлением по осуществлению неприкрытого внешнего давления на реализацию суверенных прав государственных акторов. Такие меры получили серьёзное методологическое и теоретическое обоснование в последние годы и характеризуются высокой эффективностью. В исследовании предложены конкретные способы противодействия реализации таких мер, в том числе возможные реакции на уровне законотворческой деятельности.

Рассмотренные экономические меры воздействия фокусируются на типологическом анализе не только действующих санкций, применяемых против России, но и перспектив их расширения с использованием инструментария легитимизации таких экономических воздействий. Отмечены также стратегии поведения партнёров России в условиях массового использования мер экономического принуждения. Выявлены и рассмотрены схемы подрыва эффективности экономической политики России посредством воздействия на рыночные курсы валют и акций национальных компаний, опосредованного давления на крупнейшие национальные корпорации, в том числе осуществляемого посредством персональных санкций против их руководства.

Как отдельные государства, так и международные организации и коалиции в современных условиях способны осуществлять серьёзное давление на политику других государств, в частности России, не прибегая к силовым методам воздействия. Одновременно с этим методы влияния совершенствуются, и новые формы воздействия, в том числе вмешательство во внутренние дела суверенных государств, требуют отдельного специфического рассмотрения, выходящего за рамки общепринятых норм и конвенций, составляющих суть международного права. Во многом эта проблема связана с нечёткостью определений, закреплённых в нормативных документах ООН, а также простым игнорированием этих документов либо использованием произвольных трактовок основополагающих норм международного права.

Обобщены основные способы реализации политико-правовых мер по предотвращению внешних вмешательств, причём особое внимание уделяется деятельности национальных парламентских структур в реализации таких мер. Для этих законодательных инициатив проведена типизация, выделены пять основных направлений парламентской деятельности по предотвращению вмешательств и нейтрализации их негативного эффекта. Рассмотрены прецеденты, реализованные в США, Израиле, Франции, Индии, Египте, Швейцарии, Венгрии, Великобритании, Молдове, Канаде, Алжире. Кроме того, рассмотрены перспективы использования ресурса международных организаций, институтов и блоков в противодействии вмешательствам и использованию мер экономического принуждения. Проведены оценки эффективности мер воздействия и одновременно реализуемых

мер по нейтрализации негативных эффектов, а также предложена система объективно оцениваемых параметров для расчёта эффективности предпринимаемых мер. Внимание авторов сфокусировано на оперативных мерах реагирования на уровне парламентских структур и органов исполнительной власти.

В работе проведён разбор международных и национальных правовых норм по защите суверенитета, где рассмотрен корпус законов, принятых в США, результативность комплексного политико-силового давления и обобщены подходы, принятые в противодействии вмешательствам в классических теориях международного права.

Авторами сформулированы способы противодействия вмешательствам. Структурно описанные меры поделены на дипломатические и информационные мероприятия и возможные действия, специфические для парламентских институтов. Приведены базовые перечни возможных действий.

Важнейшей особенностью реализации мер противодействия политико-дипломатического блока является отсутствие мгновенного результата и кажущаяся неэффективность таких мер на начальных этапах реализации. Характерной ошибкой при этом является пренебрежение возможностями по политико-дипломатическому давлению, поскольку достижение поставленных целей не может быть гарантировано. Однако даже в случае сомнений в результативности проводимых мероприятий последовательное и интенсивное их осуществление даёт эффект постоянного присутствия проблемы в международной повестке, возможности возобновления обсуждений и консультаций в более благоприятной обстановке, формирования ситуативных коалиций.

Кроме того, рассмотрены факторы обеспечения эффективности мер по экономическому принуждению. На основании проведённого анализа этих факторов разработаны рекомендации, обобщающие стратегии противодействия экономическому давлению, оказываемому на Россию.

Предложенные рекомендации по противодействию мерам экономического принуждения пересекаются с рекомендованной стратегией международных мероприятий по трекам эрозии противостоящих коалиций и вовлечению иностранных государств в широкую дискуссию об осуждении нелегитимных и вредных практик вмешательства, в том числе экономического принуждения, с перспективой формирования альтернативных противостоящих вмешательству блоков и институтов международного уровня.

Предложена схема критериев и показателей, которые позволяют оценить эффективность проводимых вмешательств и в соответствии с проведённой оценкой выработать комплексные стратегии противодействия им. Предложенные показатели основываются на количественно оцениваемых и верифицируемых параметрах, которые позволяют проводить объективные оценки, не полагаясь на частные мнения.

Наибольшую эффективность в противодействии иностранным вмешательствам во внутренние дела государства демонстрируют комплексные стратегии, сочетающие в себе информационные кампании, политико-дипломатические мероприятия, мониторинг национального информационного пространства, оперативное реагирование финансовых регуляторов, повышение эффективности правоприменительных практик. При этом эффективная реакция на вмешательство реализуется обычно на уровне оперативных мер, в том числе деятельности парламентских комиссий и экспертных групп, в том числе на международных площадках с использованием практик парламентской дипломатии. Законотворческая деятельность, в свою очередь, должна рассматриваться как неотъемлемая поддерживающая часть стратегий противодействия вмешательствам и приоритетно осуществляться не в форме принятия новых законодательных актов, а в форме модификации уже существующих. Зарубежные практики, рассмотренные в отчёте, наглядно демонстрируют действенность такого подхода.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СВЯЗЬ

Использование цифровых технологий в управлении лесным хозяйством: законодательный аспект

Руководитель исследования: *С. С. Морковина, д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и экономики предпринимательства ФГБОУ ВО «Воронежский государственный лесотехнический университет им. Г. Ф. Морозова».*

Цель исследования: системный анализ нормативно-правового регулирования лесного хозяйства в зарубежном и отечественном законодательстве в целях подготовки комплекса предложений организационно-правового характера в лесное законодательство в части использования цифровых технологий для нужд лесного хозяйства и государственного управления лесами Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В России на всех уровнях власти отсутствуют официально утверждённые стратегии и/или программы информатизации лесного сектора, а существующее законодательство не позволяет в полной мере осуществить перевод лесного хозяйства на цифровую модель. Отсутствует комплексный подход, закреплённый в нормативных и правовых актах, к созданию единой информационной системы, организации и ведению совмещённых баз данных, планированию хозяйственной деятельности и составлению отчётности с применением информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ). Существующие нормативные и правовые акты, иные документы лесного законодательства остаются плохо синхронизированными с ключевыми документами цифровой экономики, в частности со Стратегией развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, Федеральным проектом «Цифровое государственное управление», Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» и др.

Выявлена потребность в разработке долгосрочной Стратегии цифровой трансформации лесного хозяйства и перевода лесного хозяйства на цифровую модель, а также обозначены проблемы в системе нормативно-правового обеспечения отрасли.

По результатам анализа действующей нормативно-законодательной базы России и зарубежных стран в сфере создания и использования ИКТ в системе лесного хозяйства выявлено, что в отечественном законодательстве существуют правовые ограничения в использовании ИКТ и при работе с картографической информацией, а также ряд нормативов и правил содержат требования, затрудняющие внедрение ИКТ в лесном хозяйстве и лесопользовании.

Лесное хозяйство России существенно уступает мировым лесным державам в цифровизации процессов управления лесами, причиной этого является отсутствие стратегических документов и программ цифровой трансформации. В странах Европы и Америки (США, Канада, Великобритания, Сербия, Финляндия, Белоруссия) сложилось устойчивое законодательство и имеется большое количество

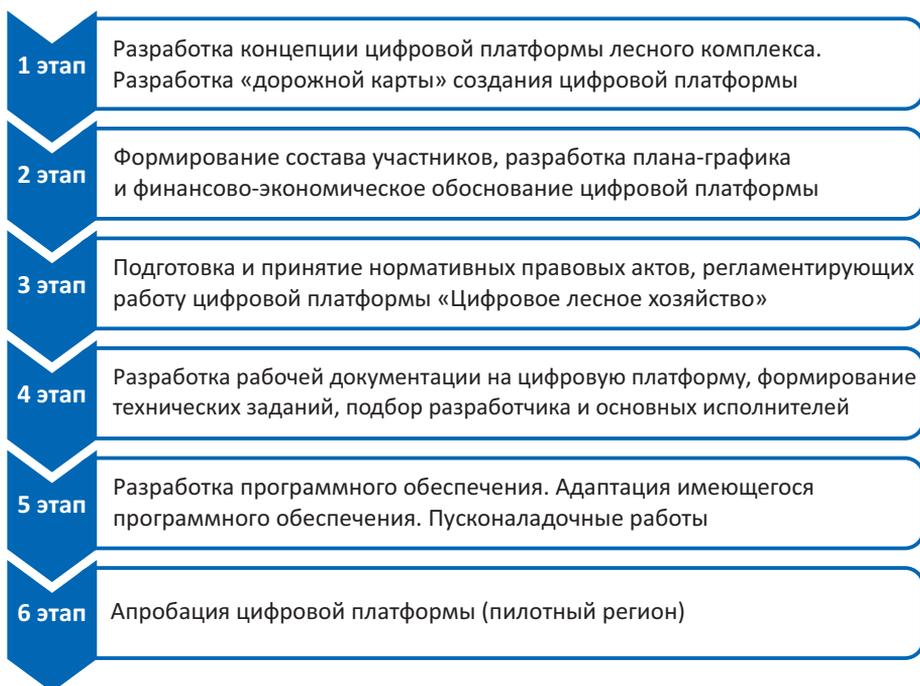


Рис. 1. Этапы создания и внедрения цифровой платформы «Цифровое лесное хозяйство»

Источник: составлено авторами

разработок, связанных с внедрением ИКТ, в частности, имеются Стратегии информатизации лесной отрасли.

Устойчивый интернет в европейских странах и развитые технические средства обеспечили прорыв в области цифровизации лесного хозяйства.

Цифровая платформа является прорывной инновацией, представляющей собой интегрированную информационную систему, обеспечивающую многостороннее взаимодействие пользователей по обмену информацией и ценностями, приводящей к снижению общих транзакционных издержек, оптимизации бизнес-процессов, повышению эффективности лесного хозяйства.

Наиболее удачной формой цифровой трансформации в области лесного хозяйства является инфраструктурная цифровая платформа (далее – ЦП) «Цифровое лесное хозяйство», в состав которой включены шесть субплатформ: лесовосстановление и лесоразведение; охрана и защита лесов; мониторинг, учёт и оценка лесов; госуслуги и обеспечение; лесопользование; образование и наука. К каждой субплатформе программно присоединены модули-приложения, которые решают определённые задачи участников субплатформы.

Процесс создания и реализации единой цифровой платформы для обеспечения органов государственной власти информацией в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов декомпозирован на ряд стадий (этапов) работ. Целесообразно также создание Центра компетенций в области ИКТ лесного хозяйства.

Для разработки первой очереди ЦП «Цифровое лесное хозяйство» необходимо использовать традиционный проектный подход: сначала разрабатывается полный технический проект, а затем в соответствии с проектом начинается разра-

ботка и сборка системы. В её состав должен войти апробированный, действующий программный продукт, обеспечивающий работу цифровой платформы «Цифровое лесное хозяйство», который в перспективе может быть доработан до полноценной цифровой платформы.

На завершающем этапе должно быть проведено эволюционное расширение цифровой платформы на коммерческой основе. Создание новых коммерческих субплатформ и приложений будут вести частные лесопромышленные и ИТ-компании. Для присоединения или включения этих программных комплексов в ЦП «Цифровое лесное хозяйство» могут быть использованы различные правовые и экономические модели.

Важным моментом в реализации этого этапа является создание системы непрерывной подготовки специалистов лесного хозяйства с целевыми компетенциями в области цифровой экономики.

Для целей цифровой трансформации лесного хозяйства разработан комплекс концептуальных предложений по совершенствованию законодательного обеспечения, представлены изменения и дополнения к действующим нормативным правовым актам, определяющим использование цифровых сквозных технологий для нужд лесного хозяйства, в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и государственного управления лесами Российской Федерации.

Разработана «дорожная карта по совершенствованию законодательного обеспечения в части использования цифровых технологий для нужд лесного хозяйства и государственного управления лесами Российской Федерации», объединяющая восемнадцать мероприятий:

- установление на законодательном уровне основного источника, содержащего в себе информацию о лесах, порядка и технологий, в том числе сквозных цифровых технологий, с помощью которых осуществляется его ведение, состава сведений, подлежащих включению в данный источник информации о лесах, требований к предоставлению или составлению ряда документов в электронной форме и в случае необходимости их включению в государственный лесной реестр;

- установление на законодательном уровне понятийного аппарата, необходимого для использования цифровых технологий, в том числе сквозных, а также способов сохранения конфиденциальности информации в случаях использования её с помощью сквозных цифровых технологий;

- нормативное закрепление требований к информации, получаемой при осуществлении мер санитарной безопасности в лесах;

- нормативное закрепление применения технологий распределительного реестра как свода данных, содержащего в себе открытую информацию о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- установление требований оцифровки информации, поступающей в уполномоченный орган после проведения лесоустроительных мероприятий в документальной форме, обязательного порядка предоставления информации в документальной и электронной форме, нормативное закрепление использования сквозных цифровых технологий, в частности технологии распределительного реестра, а также робототехники, в том числе беспилотных летательных аппаратов;

- определение порядка ведения государственного лесного реестра, а также технологий, в том числе сквозных цифровых технологий, с помощью которых оно осуществляется;

- установление особенностей ведения государственного лесного реестра в электронной форме посредством использования сквозных цифровых техноло-

гий и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра в электронной форме;

- установление необходимости составления форм документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр, в электронной форме;

- установление особенностей предоставления информации, содержащейся в государственном лесном реестре, в электронной форме и др.

Научно обоснованы предложения по созданию цифровой платформы в целях управления лесами, обеспечения их эффективного использования, охраны, защиты и воспроизводства и разработана функциональная архитектура цифровой платформы «Цифровое лесное хозяйство». Описаны принципы функционирования (унификация, надёжность, стандартизация, открытость, юридическая значимость и информационная безопасность) и функционал цифровой платформы.

Реализация функционала цифровой платформы будет осуществляться за счёт нормативных правовых, методологических, информационно-технологических, организационных и кадровых механизмов.

Анализ опыта нормативного правового регулирования обработки и защиты персональных и пользовательских данных в зарубежных странах

Руководитель исследования: *Д. А. Дегтерев, канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории международных отношений ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов».*

Цель исследования: анализ нормативного правового регулирования общественных отношений в области организации работы с персональными данными, выявление механизмов обеспечения надлежащего правового режима организации оборота и хранения персональных данных.

Ключевые результаты исследования. По мере развития и распространения информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в повседневной жизни, искусственного интеллекта, внедрения «Интернета вещей» и других современных достижений всё большую актуальность приобретают вопросы правового регулирования общественных отношений в данной сфере.

Изменения, связанные с совершенствованием системы правового регулирования персональных данных, характерны для большинства государств, которые создают национальное законодательство, позволяющее регулировать отношения, связанные со сбором, хранением, автоматической обработкой и использованием персональных данных (далее – ПД).

Развитие отечественного законодательства в этом направлении необходимо как с целью стимулирования дальнейшего внедрения новейших информационных технологий, так и для пресечения противоправных действий и киберпреступлений, связанных с распространением ИКТ. В этой связи особое значение приобретает анализ опыта промышленно развитых стран – лидеров во внедрении информационных технологий. Вместе с тем опыт отдельных развивающихся стран с иным общественно-политическим устройством во многих вопросах также представляет исследовательский и законодательный интерес.

На основе проведённого анализа нормотворческой деятельности развитых стран можно выделить две базовые модели правового регулирования персональных данных – европейскую и американскую. Европейской модели, как более распространённой, придерживаются порядка 50 государств Совета Европы, расположенных на европейском континенте, а также Канада, Южная Корея, Австралия, Аргентина, Новая Зеландия и др. Американский подход менее распространён в силу «отраслевого» регулирования обработки персональных данных, которого придерживаются Япония, Парагвай, Тайвань, Таиланд и др.

Для европейского подхода, в центре которого находится приоритет прав личности и признание защиты персональных данных в качестве одной из сторон прав и свобод человека, характерно:

- использование широкого подхода к понятию персональных данных и их регулирование через призму обеспечения фундаментальных прав и свобод;
- признание за индивидом неотъемлемого права контролировать обработку личной информации;
- требование легитимирующего основания для обработки персональных данных (принцип «запрещена по умолчанию»);

- наличие специального закона, фиксирующего общие требования к обработке персональных данных в частной и публичной сфере, в контексте общего режима конфиденциальности;
- наличие единого, автономного и независимого уполномоченного органа по контролю за соблюдением законодательства о персональных данных;
- использование механизмов саморегулирования в частной сфере в качестве дополнительного (субсидиарного).

Американский подход, известный преимущественно как «адресный» или «секторальный», отличается наличием следующих элементов:

- отсутствие единого закона о защите персональных данных и централизованной системы норм на федеральном уровне при приоритетности отраслевого законодательства (например, в сфере государственного управления, здравоохранения, проката видеофильмов, финансовых услуг, защиты данных автовладельцев и прочего);
- отсутствие единообразного подхода и определения категории персональных данных в зависимости от особенностей сферы регулирования на фоне формирования тенденции использования экспансивного подхода к персональным данным со стороны отдельных штатов (Калифорния);
- использование категории «прайваси» для частной и публичной сферы с целью ограничения вмешательства государства в частную жизнь индивида;
- ориентация на рыночные механизмы регулирования сферы защиты прав индивида в частной сфере в отсутствие законодательно закреплённой обязанности;
- обработка данных персонального характера по умолчанию, за исключением случаев, когда она должна осуществляться в соответствии со специальными требованиями закона в целях минимизации возможных рисков субъектов;
- отсутствие единого уполномоченного органа по контролю за соблюдением законодательства в сфере персональных данных.

Одной из отличительных черт российского законодательства в области персональных данных является запрет на передачу данных третьим лицам без согласия субъекта (в законодательстве штатов США, например, это разрешено). Также в России отсутствуют общий реестр операций по обработке персональных данных и гласность операций по обработке персональных данных и их хранению (в США и ЕС они присутствуют). Кроме того, российское законодательство, в отличие от многих других, предполагает возможность в отказе доступа к персональным данным субъекту этих данных.

Авторами приоритетными направлениями развития правового обеспечения защиты персональных данных с использованием цифровых технологий и обеспечения информационной безопасности в цифровом пространстве определены следующие направления:

1. В Федеральном законе от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» необходимо ввести разграничение между полностью обезличенными персональными данными, правовой режим которых определяется общими нормами законодательства об информации, и обезличенными персональными данными, в отношении которых сохраняется возможность идентификации субъекта ПД.

2. Обработка пользовательских (поведенческих) персональных данных должна вестись на основе принципов обработки персональных данных в зависимости от того, являются ли они полностью обезличенными или обезличенными персональными данными, в отношении которых сохраняется возможность идентификации субъекта персональных данных.

3. Требуется уточнения на уровне законодательных требований к согласию на обработку персональных данных, в том числе необходимо предусмотреть со-

здание организационно-технических условий для обеспечения удобного и эффективного способа предоставления и отзыва согласий в цифровой среде (платформы управления согласиями).

4. Для конкретизации правового режима общедоступных персональных данных необходимо предусмотреть, что при добровольном выражении согласия лица на общедоступность его персональных данных, в том числе посредством размещения на общедоступных информационных ресурсах, сайтах, в социальных сетях и т. п., не требуется последующее получение согласия любых лиц на их обработку, в том числе согласование целей такой обработки. Ответственность за возможные последствия такой обработки лежит на самом субъекте ПД.

5. Необходимо проработать вопрос по использованию искусственного интеллекта (далее – ИИ). Законодательно предусмотреть обязанности для разработчиков, производителей и поставщиков услуг ИИ постоянно оценивать возможные неблагоприятные последствия применения ИИ для прав человека и основных свобод и принимать соответствующие меры по предотвращению и смягчению рисков. Разработчики, производители и поставщики услуг ИИ должны критически оценивать качество, источники получения и объём используемых персональных данных, сокращая ненужные или избыточные данные на этапах разработки и обучения алгоритмов ИИ и отслеживая точность моделей по мере поступления новых данных.

Также в исследовании рассмотрены направления правового обеспечения безопасности в цифровом пространстве:

- в контексте регулирования соблюдения правового режима сведений, составляющих различного вида тайн в ходе судопроизводства с использованием цифровых технологий;

- в контексте формирования комплексного правового регулирования общественных отношений, связанных с оборотом больших данных на законодательном уровне;

- в контексте формирования правового регулирования общественных отношений, связанных с хранением, обработкой и распространением информации, составляющей активный и пассивный цифровой след;

- в части унификации законодательных требований по проведению идентификации в рамках формирования единой цифровой среды доверия.

Законодательное регулирование использования и развития технологий робототехники и искусственного интеллекта, зарубежный опыт

Руководитель исследования: А. В. Минбалеев, д-р юрид. наук, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий, доцент ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Цель исследования: изучение международного опыта нормативного правового регулирования сфер робототехники и искусственного интеллекта (далее – ИИ), а также возможностей и перспектив совершенствования законодательного регулирования данных сфер в России применительно к конкретным отраслям экономики, в которых в настоящий момент осуществляется внедрение роботов и технологий искусственного интеллекта.

Ключевые результаты исследования. Российская Федерация пока находится в группе государств, где происходит активное развитие технологий в сфере робототехники, в том числе беспилотных летательных аппаратов (далее – БПЛА) и ИИ, но не в группе лидеров. Полагается, что при подготовке и составлении «дорожных карт» и других документов, направленных на развитие робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ в Российской Федерации, было бы эффективно преду-



Рис. 1. Правовое регулирование роботов и ИИ в зарубежных странах

Источник: составлено авторами

смотреть способы вхождения Российской Федерации в число лидеров стран Правительственного индекса готовности к ИИ в рейтинге Международной федерации робототехники (International Federation of Robotics – IFR), а также Индекса готовности к автоматизации (The Automation Readiness Index).

Исследование и описание особенностей правового регулирования и правоприменительной, в том числе судебной, практики в сфере робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ в Российской Федерации позволили выявить и проанализировать такие проблемные вопросы нормативного правового регулирования, как проблема определения правовой природы и статуса ИИ (понятие, правовой режим в системе объектов права) и роботов (понятие, правовой режим или статус); проблемы этического регулирования проблемы безопасности, в том числе информационной безопасности; проблемы интеллектуальных прав на объекты, созданные с использованием искусственного интеллекта и роботов; проблемы страхования в сфере использования ИИ; проблемы использования искусственного интеллекта в государственном управлении; проблема влияния искусственного интеллекта и роботов на развитие трудового законодательства; проблема снятия административных барьеров для внедрения технологий в различных отраслях экономики; механизмы экспериментальных правовых режимов; выявление и анализ возможностей сочетания нормативного правового регулирования сферы робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ в Российской Федерации и механизмов локального правового регулирования.

Успешный опыт реализации зарубежного законодательства о БПЛА (Великобритания, Италия, Франция, Австралии и др.) свидетельствует о целесообразности разработки в Российской Федерации комплексного нормативного правового акта федерального уровня (федерального закона) о создании и использовании беспилотных летательных аппаратов. В нём могут быть отражены требования к БПЛА, к их регистрации и учёту, требования к операторам БПЛА, требования по выдаче разрешений на использование БПЛА, вопросы страхования и ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц.

Рекомендуется использовать зарубежный опыт в части инструментов страхования процессов, связанных с использованием робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ. На уровне норм, регулирующих страховую сферу, рекомендуется осуществить рецепцию положений об общих принципах страхования в сфере робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ. В рамках законодательства об использовании беспилотных транспортных средств имплементировать нормы о страховании ответственности владельцев беспилотных транспортных средств из законодательства Германии, Франции, Италии.

Рекомендуется использовать зарубежный опыт правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, в первую очередь объектов авторского и патентного права, в сфере робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ (Дания, Австралия) в части закрепления за владельцем робота, технологии искусственного интеллекта прав на создаваемые результаты интеллектуальной деятельности (далее – РИДы), возможности официальной регистрации прав на такие РИДы, возможности оборота интеллектуальных прав и их охраны.

Представляются крайне необходимыми разработка и принятие комплекса правовых норм, направленных на обеспечение возможности тестирования и постепенной полноценной эксплуатации высоко- и полностью автоматизированного автомобильного транспорта.

С учётом отсутствия на данный момент комплексного нормативного акта в сфере ИИ и робототехники рекомендуется разработать федеральный закон, направленный на содействие развитию технологий ИИ и робототехники (по аналогии с Южной Кореей).

Анализ данных проблем, а также зарубежных практик, международного и российского регулирования использования робототехники и ИИ позволил сделать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере робототехники (в том числе БПЛА) и ИИ, разработать план мероприятий («дорожную карту») «Развитие правового и этического регулирования искусственного интеллекта в Российской Федерации».

В рамках «дорожной карты» предусмотрены мероприятия максимального приоритета:

1. Разработка и принятие федерального закона (федеральных законов), обеспечивающих возможность создания «регуляторных песочниц» – экспериментальных правовых режимов в различных отраслях права и/или на территории отдельных субъектов Российской Федерации, в том числе закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Разработка и принятие федерального закона, обеспечивающего возможность тестирования всех видов высоко- и полностью автоматизированных транспортных средств всех видов (в том числе по моделям «человек на пассажирском сиденье» и «человек снаружи») на дорогах общего пользования, а также устанавливающего правовые основы для осуществления такими ТС перевозок, в том числе коммерческих, и создающего необходимую правовую базу для безопасного развития технологий в этой сфере.

3. Разработка и принятие дополнений в КоАП РФ об усилении ответственности за нарушение порядка доступа к обезличенным данным, включая данные, собираемые государственными органами, а также за отказ в предоставлении данных.

4. Внесение в Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» изменений и дополнений в части создания условий и гарантий обеспечения особых условий (режимов) для доступа к данным, включая персональные, в целях проведения научных исследований, создания технологий искусственного интеллекта и разработки технологических решений на их основе.

В «дорожной карте» определены также и мероприятия общего приоритета, которые рекомендуется реализовать в краткосрочной, среднесрочной или долгосрочной перспективе, в том числе:

1. Внесение дополнений в налоговое законодательство и установление специальных налоговых режимов организациям, осуществляющим экспорт продукции (работ, услуг) гражданского назначения, созданной на основе искусственного интеллекта.

2. Внесение изменений и дополнений в таможенное законодательство и установление специального таможенного режима в отношении организаций, осуществляющих экспорт продукции (работ, услуг) гражданского назначения, созданной на основе искусственного интеллекта.

3. Внесение изменений и дополнений в налоговое законодательство, направленное на стимулирование привлечения инвестиций посредством совершенствования механизмов совместного участия инвесторов и государства в проектах, связанных с разработкой технологий искусственного интеллекта и робототехники, а также предоставления целевой финансовой поддержки организациям, осуществляющим деятельность по развитию и внедрению технологий искусственного интеллекта и робототехники (при условии, что внедрение таких технологий повлечёт за собой существенные позитивные эффекты для отраслей экономики Российской Федерации).

4. Законодательное закрепление функционирования специального инвестиционного режима, направленного на стимулирование привлечения инвестиций как российскими, так и зарубежными инвесторами посредством предоставления механизмов государственной поддержки совместного участия инвесторов и государства в проектах, связанных с разработкой технологий искусственного интеллекта, а также предоставлением целевой финансовой поддержки, в том числе иностранным гражданам и организациям, осуществляющим деятельность по развитию и внедрению технологий искусственного интеллекта (при условии, что внедрение таких технологий повлечёт за собой существенные позитивные эффекты для отраслей экономики Российской Федерации).

5. Разработка национального стандарта (стандартов) Российской Федерации в сфере искусственного интеллекта, закрепляющего основные дефиниции (искусственный интеллект, технологии искусственного интеллекта, системы искусственного интеллекта, виды систем искусственного интеллекта); критерии, классификации и виды, технологии искусственного интеллекта.

6. Разработка и принятие специального федерального закона об искусственном интеллекте и робототехнике, предметом регулирования которого могут стать основные принципы и направления развития регулирования взаимодействия человека с ИИ и роботами, статус основных субъектов, их права и обязанности; регуляторные инструменты содействия развитию технологий ИИ и робототехники.

7. Разработка и принятие нормативных актов, признающих отдельные (наиболее развитые) системы ИИ или виды роботов источником повышенной опасности и предусматривающие систему обязательного страхования ответственности за их действия.

8. Уточнение положений Федерального закона от 27.07.2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» с тем, чтобы предусмотреть, что отдельные категории роботов и систем ИИ подлежат обязательному страхованию.

9. Внесение изменений в Федеральный закон от 25.04.2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» с целью уточнения специфики высокоавтоматизированных транспортных средств.

10. Разработка и принятие федерального закона о порядке использования беспилотных транспортных средств, предметом регулирования которого может стать определение общих принципов, порядка и правил использования беспилотного транспорта в различных сферах (воздушный, морской (речной), автомобильный, железнодорожный транспорт).

11. Внесение изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ и Постановление Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 г. № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» в части унификации понятийного аппарата и разработки БПЛА, расширение сферы их использования.

12. Разработка и принятие изменений в Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», которыми будут установлены следующие положения:

– требование о необходимости прекращения обработки персональных данных с использованием технологий искусственного интеллекта по заявлению субъекта персональных данных;

– закрепление требования о недопущении дискриминации человека при обработке информации ограниченного доступа (в том числе персональных данных,

биометрических данных, генетической информации) системой искусственного интеллекта.

13. Внесение в Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнений в части регулирования государственных информационных систем и закрепление нормы о том, что режим государственных информационных систем, функционирующих на основе искусственного интеллекта, устанавливается специальным федеральным законом.

14. Внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации касательно правового режима роботов и ИИ как сложных объектов интеллектуальной собственности (результатов интеллектуальной деятельности).

Закрепление в Гражданском кодексе Российской Федерации за разработчиком робота, технологий ИИ статуса автора, правообладателя интеллектуальных прав на такие объекты. Оптимизация правил патентования и регистрации прав на программы для ЭВМ и базы данных, созданные с применением робота или системы ИИ.

Анализ правового регулирования информационно-коммуникационной среды: зарубежный опыт и возможности гармонизации

Руководитель исследования: *А. В. Минбалеев, д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования информационно-коммуникационной среды, влияющей на экономико-социальные процессы современного общества в условиях различных информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в политической, экономической и социальной сферах деятельности.

Ключевые результаты исследования. Обзор проблем формирования правового регулирования информационно-коммуникационной среды, прямо влияющей на все экономико-социальные процессы современного общества в условиях различных ИКТ в политической, экономической и социальной сферах деятельности, показал, что многообразие информационно-коммуникационных взаимодействий (далее – ИКВ) целесообразно разделить на три комплекса: все участники ИКВ обозримы, перечислимы и знакомы; участники ИКВ не обозримы, но в принципе образуют статистически значимую структуру; участники ИКВ не только не обозримы, но в принципе образуют статистически сложную структуру.

На основе проведённого анализа особенностей развития единого информационно-коммуникационного пространства России в общемировой системе посредством перехода на системы формирования опережающего правового регулирования информационно-коммуникационной среды выделено семь уровней информационно-коммуникационных взаимодействий.

Наиболее приоритетными сферами, в которых Российская Федерация оказывает и смогла бы оказать опережающее воздействие и которые могли бы использовать современные государства, являются: сфера информационной безопасности и противодействия киберпреступности, развитие трансформации государственного управления в связи с цифровизацией и реализация идеи государства как платформы.

На основе обзора научных исследований в области правового регулирования информационно-коммуникационной среды по вопросам выявления мировых тенденций развития различных предметных областей, которые могут быть использованы для формирования качественных решений по изучаемой проблеме, выделены факторы, которые способствуют непрерывному развитию ИКТ. Выявлены тенденции развития информационно-коммуникационной среды. Обозначен ряд мировых тенденций ИКТ-индустрии.

Оценка целесообразности внедрения в образовательно-исследовательскую практику анализа взаимосвязи и соподчинения тенденций развития образовательной сферы с тенденциями правового регулирования информационно-коммуникационной среды определяется рядом следующих факторов:

1. Внедрение ИКТ в образование значительно ускоряет передачу знаний, имеющегося социального и технологического опыта человечества.

2. Современные ИКТ дают возможность человеку быстрее и успешнее адаптироваться к происходящим социальным трансформациям, что способствует повышению качества обучения и образования.

3. Активное и эффективное внедрение современных ИКТ-технологий в систему образования позволит ей отвечать современным требованиям информационного общества и процессу реформирования традиционной системы образования в свете требований современного общества.

Разработан ряд рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования информационно-коммуникационной среды в России с учётом возможности гармонизации зарубежного опыта.

На основе реализации основных направлений Указа Президента России от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» и программы «Цифровая экономика Российской Федерации» существует объективная необходимость внесения дополнений в следующие отдельные законы и нормативные правовые акты:

– Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» дополнить нормами, ужесточающими требования к оператору персональных данных по принятию мер к защите данных в облачных хранилищах, дифференциация ответственности;

– Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» дополнить нормами, устанавливающими специальный более короткий срок порядка рассмотрения электронных обращений в целях стимулирования применения и оправдания ожидания электронного документооборота;

– в ТК РФ определить нормы, защищающие работников при реализации работодателями процессов автоматизации и роботизации производства;

– в КоАП РФ изменить сроки давности привлечения к административной ответственности, ужесточить меры ответственности за нарушения в сфере интеллектуальных прав;

– часть четвёртую ГК РФ дополнить определением новых объектов права интеллектуальной собственности;

– Закон Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» дополнить нормами о предоставлении возможности бесплатного обучения в целях повышения квалификации, переподготовки, получения новой профессии лицами, уволенными в связи с автоматизацией и роботизацией процессов производства, направления их для прохождения стажировки по данному основанию.

Для более эффективной и системной реализации инноваций, результатов интеллектуальной деятельности (далее – РИД) в цифровой форме необходимо расширить структурное определение инноваций, закреплённое в законе о науке, и определить следующее: инновация направлена на создание новых (или эффективное перераспределение существующих) ресурсов, которые способствуют развитию научно-технического прогресса, в том числе и в условиях цифровой экономики.

Внести изменения в ст. 1253.1 ГК РФ, конкретизировав основание для привлечения информационных посредников к юридической ответственности за нарушения авторских прав, совершаемые с использованием их услуг третьими лицами.

Установить запрет обязывать информационных посредников принимать меры по активному поиску признаков нарушений авторских прав и меры, вынуждающие информационных посредников вводить предварительную модерацию контента, используемого в предоставляемом сервисе.

Внести изменения в статью 1253.1 ГК РФ, установив следующую классификацию информационных посредников:

1. Лица, осуществляющие передачу информации в информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет, или предоставляющие услуги доступа к информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет.

2. Лица, осуществляющие автоматическую и временную запись информации, а также её последующую передачу в рамках технологического процесса, направленного на оптимизацию передачи такой информации в информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет.

3. Лица, предоставляющие возможность размещения информации в информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет.

**Нормативное правовое регулирование рекламной
деятельности в сети Интернет.
Анализ зарубежного опыта и пути совершенствования
законодательства Российской Федерации**

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

Цель исследования: на основе анализа современных моделей развития и тенденций правового регулирования рекламной деятельности в сети Интернет в развитых зарубежных странах разработать предложения по возможным направлениям внедрения в российское законодательство отдельных правовых мер, направленных на совершенствование системы нормативно-правового регулирования рекламной деятельности в сети Интернет в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В результате анализа нормативного правового регулирования общественных отношений в области распространения рекламы в сети Интернет Соединённых Штатов Америки, Канады, Великобритании, Федеративной Республики Германии, Франции, Италии, Китайской Народной Республики и Японии были сделаны следующие ключевые выводы.

В некоторых странах понятие интернет-рекламы определено на уровне правового акта. Многие государства не определили в правовом акте данное понятие.

Исходя из определений интернет-рекламы, можно сделать вывод, что данное явление – та же информация, распространённая любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределённому кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке (то есть – реклама), но распространяемая в особом пространстве (цифровой среде) при помощи особых инструментов и методов.

На государственном уровне в ряде государств приняты специальные акты (часто – подзаконные), посвящённые регулированию интернет-рекламы или отдельным аспектам формирующихся правоотношений. Часто регулирование интернет-рекламы входит в пакеты документов о цифровой экономике. Но в большинстве случаев реклама не регулируется каким-то одним общим законом.

Следует подчеркнуть особую значимость, характерность и устойчивость системы саморегулирования в сфере рекламы, которая оперативно и адекватно реагирует на динамичные вызовы цифровой среды.

В большинстве исследуемых государств саморегулирование выполняет все ключевые функции по регулированию онлайн-рекламы и особенностей её производства и распространения.

В большинстве правовых актов любой продукт или услуга, которые могут быть законно проданы, могут рекламироваться, однако среда, содержание и аудитория такой рекламы могут быть ограничены.

Хотя принципы производства и распространения рекламы схожи и почти одинаковы в исследуемых порядках, отдельные аспекты детализируются по-разному. Несмотря на имеющую место неоднородную детализацию, государства в настоящее

время сталкиваются со схожими вызовами, связанными с производством и распространением рекламы в цифровой среде. Следующие направления регулирования рекламы в сети Интернет находят развитие в иностранных государствах: прозрачность рекламы; социальная ответственность (не поощрять незаконное, небезопасное или антиобщественное поведение); полнота и достаточность предоставленной в рекламе информации, точное описание продукта или услуги; использование персональных данных для индивидуальных рекламных кампаний; однозначность онлайн-рекламы; автономия и частное пространство; соблюдение принципов конкуренции; борьба с мошенничеством; отказ от ответственности.

Особенно внимательно государства относятся к информационной безопасности личности, общества и государства при распространении рекламы в сети Интернет.

Правовые проблемы, возникающие при распространении рекламы в сети Интернет в зарубежных странах, можно разделить на три группы:

1. Правовые проблемы общего характера, характерные для всех правоотношений, связанных с производством и распространением рекламы.
2. Правовые проблемы общего характера, характерные для всех правоотношений, формирующихся при использовании сети Интернет.
3. Специфические правовые проблемы, возникающие при распространении рекламы в сети Интернет.

К специфическим правовым проблемам, возникающим при распространении рекламы в сети Интернет в зарубежных странах, особенно актуальным в последние годы, следует отнести следующие сферы: политическая реклама в сети Интернет; использование пользовательских данных, риск нарушения прав человека при проведении маркетинговых исследований в рекламных целях (в т. ч. профилировании); реклама продукции с высоким содержанием жира, соли и сахара (HFSS) в масштабных неограниченных объёмах, что влияет на жизнь и здоровье потребителей рекламы; реклама для детей; детский экстремизм в сети Интернет с использованием инструментов рекламы; реклама азартных игр онлайн; реклама алкоголя и табака; реклама товаров для здоровья.

Перечисленные правовые проблемы в большинстве случаев служат предпосылками реформирования национального законодательства в сфере рекламы.

В запутанную экосистему правоотношений по производству и распространению рекламы в сети Интернет вовлечено множество субъектов, причём эта экосистема имеет единую конфигурируемую модель вне зависимости от правопорядка.

В большинстве исследованных правопорядков негосударственному регулированию отдаётся предпочтение в регулировании рекламной деятельности. За исключением самых базовых и значимых положений реализуемые процессы регулируются на уровне профессиональных объединений.

В ходе исследования определены в однозначной форме все те нормы, в том числе регулирующие особенности рекламы на телевидении, которые применяются к регулированию отношений по распространению рекламы в сети Интернет.

Защитить права потребителя позволит закрепление следующих требований к рекламе в сети Интернет на уровне закона:

1. Размещение способом, позволяющим однозначно разграничить материалы рекламного характера и иные материалы.
2. Обеспечение возможности для потребителя отказаться от её получения в любой момент, в том числе легко закрыть «всплывающее окно» с рекламой.
3. Явно размещённое и очевидное для потребителя размещение сведений о рекламодателе, рекламопроизводителе и рекламораспространителе.

Очень важным представляется регулирование в российском законе так называемого «маркетинга влияния»: к рекламе должна быть приравнена информация,

размещённая на странице сайта в сети Интернет (в том числе созданного с помощью программного обеспечения организатора распространения информации в сети Интернет) под видом личного мнения владельца страницы, имеющего более 5000 подписчиков на указанную страницу в сети Интернет.

При этом для защиты права на свободу выражения личного мнения, которое должны иметь и «влиятельные» персоны, в законе будут установлены квалифицирующие признаки рекламы:

1. Владелец страницы в сети Интернет или аффилированное с ним лицо получило вознаграждение в любой форме за выражение мнения или размещение информации о товаре или ином объекте на своей странице либо связано с рекламодателем на основании гражданско-правового, трудового договора.

2. Имело место редактирование сообщения со стороны рекламодателя.

Наконец, очевидным преимуществом нового регулирования является регулирование порядка использования профилей граждан, то есть информации о предпочтениях.

Предлагается закрепить требование о том, что рекламопроизводители и рекламораспространители при размещении рекламы в сети Интернет обязаны, во-первых, информировать потребителей рекламы о способах сбора информации об их предпочтениях, в том числе автоматически, и о способах предоставления по запросу потребителей собранной информации, во-вторых, предоставлять потребителям рекламы право выбора того, как используется информация об их предпочтениях, в-третьих, обеспечивать безопасность собранной информации о предпочтениях потребителей рекламы, и наконец, передавать третьим лицам информацию о предпочтениях с явно выраженного согласия потребителя рекламы.

Важным преимуществом нового регулирования будет также распространение норм Федерального закона от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» на рекламу в играх в сети Интернет, в том числе в онлайн-играх.

Если говорить о потенциальных недостатках предложенного регулирования, то эти недостатки являются общими для всех сфер, связанных с интернетом: очень многие отношения, возникающие в сети Интернет, в том числе в сфере рекламы, могут быть урегулированы, но не могут быть проконтролированы.

Регулирование указанных вопросов представляется крайне важным и требует дальнейшей проработки с учётом первоначального регулирования.

Нормативное правовое обеспечение применения цифровых технологий в деятельности органов власти

Руководитель исследования: *С. Д. Козлов, д-р полит. наук, профессор, проректор по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: разработка предложений по нормативному правовому обеспечению применения цифровых технологий в деятельности органов власти различных уровней.

Ключевые результаты исследования. В результате проведённого анализа текущего состояния нормативной правовой базы формирования информационного общества (далее – ИО) в Российской Федерации можно сделать следующие выводы:

1. Развитие информационного общества в России носит организованный системный характер, в котором участвуют органы государственной власти и управления всех уровней. Работа по развитию ИО в России строится на основе программных и проектных методов управления.

2. Формирование ИО носит этапный характер, в каждом из них реализуется доминантная задача:

2000–2010 годы – «Электронная Россия»;

2011–2017 годы – «Информационное общество»;

2018–2024 годы – «Цифровая экономика».

3. За 20 лет в органах государственной власти и управления Российской Федерации сложилась достаточно эффективная многоуровневая система нормативного правового обеспечения процесса формирования информационного общества. Представленные в ней структурные элементы органов власти отладили систему функционального взаимодействия друг с другом, которая по мере внедрения новых ИТ постоянно обновляется и совершенствуется.

Для ускорения исполнения особо значимых требований вышестоящий уровень нередко принимает решения, характерные для нижестоящего уровня, что часто является острой необходимостью. Проблема взаимодействия системы нормативного правового регулирования формирования ИО требует дальнейшей синхронизации взаимодействия различных уровней системы по содержанию и по срокам. Нарастающая динамика технологического развития, подкреплённая высокими темпами принятия и исполнения решений, обуславливает необходимость ускорения темпов нормотворчества, что вступает в противоречие с традиционными, регламентными подходами к подготовке и рассмотрению законопроектов. Это может оказать негативное воздействие на реализацию федеральных проектов в составе национального проекта «Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Крайне важным для координации и синхронизации процессов в системе нормативного правового обеспечения развития ИО в России, особенно на этапе цифровизации, является создание и межведомственных органов, «по вертикали» объединяющих представителей всех указанных выше уровней системы.

В результате проведённой оценки состояния нормативной правовой базы применения блокчейн-технологий авторы считают необходимым сделать следующие основные выводы:

1. О нарастающем отставании законотворческого процесса от развития самих технологий, которые всё больше приобретают экспоненциальные черты, что позволяет ставить вопрос об опережающей проработке законодательства в сфере ИТ.

2. Основные субъекты разработки законодательных актов, связанных с Блокчейн 1.0 и имеющих принципиально значимый характер для развития Блокчейн 2.0 – Блокчейн 5.0, до сих пор не имеют согласованной, экономически обоснованной и просто скоординированной позиции, хотя, как мы считаем, основой для такого решения могло бы стать признание двойственной природы блокчейна и учёт этого фактора в законодательной практике.

3. Как видно на примере законопроекта «О цифровых финансовых активах», необоснованные задержки в рассмотрении законопроектов требуют постоянного обновления содержания документов, что вступает в противоречие с принятыми и разрабатываемыми проектами законов и требует в условиях экспоненциальной динамики технологического развития иного подхода к временным факторам законотворческого процесса.

4. О необходимости более широкого применения оправдавшей себя практики рассмотрения единым «пакетом» взаимосвязанных и взаимодополняющих законопроектов, объединённых общим технологическим решением или процессом.

5. Ускорению решения проблем нормативного правового регулирования блокчейн-технологий могли бы способствовать развитие проектных и программно-целевых методов комплексного продвижения разрабатываемых законопроектов и синхронизация процессов их принятия с динамикой технологического развития страны, расширение межведомственного взаимодействия заинтересованных организаций и их подразделений.

В условиях экспоненциального развития технологий становится очевидным, что для обеспечения качества принимаемых решений необходимо учитывать новый, неустраиваемый ранее фактор, которым является скорость подготовки и принятия нормативно-правовых актов.

Рост количества и сложности взаимосвязи между отдельными направлениями развития цифровых технологий, которые постепенно превращаются в единый комплекс, ставит вопрос о необходимости перехода к разработке документарных решений на базе складывающихся экосистем, что, по сути, является следующим шагом по отношению к «пакетной» модели подготовки и организации прохождения законопроектов в законодательных органах власти. Особенно остро в этой связи будет стоять вопрос качества межведомственного взаимодействия, преодоления связанных с этим особенностей и противоречий. Причём именно здесь, в условиях экосистем, применение блокчейн-технологий может стать альтернативой традиционному подходу «согласительной расшивки» конфликтных проблем на более высоком административном уровне, где содержательная сторона проблемы уходит на второй план, начинают работать традиционные подходы и межличностные отношения.

Применение цифровых технологий открывает ещё одну возможность, которая позволяет, благодаря преодолению корпоративных подходов в управлении, основанных его участниками на собственном понимании благосостояния, сменить систему целей и путей их достижения с узкогрупповых методов на общественные, что и является главной оценкой качества принимаемых решений. Сделать это возможно только на базе нормативно-правовых актов, по содержанию являющихся социальным договором между государством и обществом, а по форме – смарт-контрактом.

Для совершенствования нормативного правового обеспечения применения цифровых технологий в деятельности органов власти различных уровней, с учётом текущих потребностей и перспективных задач, с целью повышения эффективности их работы и в интересах гармоничного развития информационного общества в Российской Федерации, в первую очередь необходимо организовать массовую подготовку кадров, свободно владеющих современными сквозными технологиями, навыками их разработки и применения.

Создание современной и безопасной цифровой образовательной среды: зарубежный опыт и направления совершенствования законодательного регулирования в России

Руководитель исследования: *С. Д. Козлов, д-р полит. наук, профессор, проректор по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования с целью формирования в России современной и безопасной цифровой образовательной среды с учётом зарубежного опыта.

Ключевые результаты исследования. В ходе исследования проведён всесторонний анализ современного состояния цифровой образовательной среды, в том числе образовательных систем, научных концепций и подходов зарубежных практик правового регулирования создания безопасной цифровой образовательной среды.

Выявлены особенности создания безопасной цифровой образовательной среды в различных странах мира (США, Канада, Великобритания, Испания, Франция, Германия, Китай) с учётом особенностей их законодательства:

1. В настоящее время цифровые технологии в системе образования выполняют преимущественно служебные и вспомогательные дидактические функции.

2. Основными технологиями обучения в образовательных заведениях стран мира остаются традиционные формы и методы: уроки, лекции, семинары, непосредственное общение обучающихся с преподавателями.

3. Каждая страна формирует систему образования со своей спецификой организационно-правовых аспектов относительно других стран.

4. Фиксируется наличие огромной консервативности всей системы образования в европейских странах, что проявляется в сохранении подходов к пониманию целей и задач педагогических технологий, несмотря на то, что поддерживается понимание непрерывности процесса обучения в течение всей жизни.

5. Каждая страна формирует свои финансовые потоки и требования к их организации применительно к обеспечению функционирования образовательных учреждений.

Анализ угроз, связанных с цифровизацией образовательной среды, показал, что такие угрозы создают предпосылки для формирования разработки единой платформы образовательных учреждений и её централизованной удалённой поддержки высококвалифицированными специалистами. Возникает необходимость в проведении внешними специалистами регулярного аудита информационных систем образовательных учреждений, повышении компетентности педагогов и психологов в области организационно-технической защиты информации, разработки стандартов по информационной гигиене, основной задачей которых должно являться регулирование информации в цифровой образовательной среде.

Изучение проблем современных вузов в условиях цифровой реальности позволило выявить, что большинство вузов недооценивают преимущества использования цифровых технологий по ряду причин: неспособность университетов дополнять существующие механизмы работы новыми методами, инструментами

и возможностями; культура, которая препятствует быстрому развитию и использованию новых технологий; отсутствие доверия к цифровым сервисам и облачным технологиям, в том числе по обеспечению надёжности и безопасности; использование отдельных направлений цифровизации.

Проведённый анализ конкурентоспособности на рынке образовательных услуг в условиях цифровизации экономики выявил факторы, за счёт которых она должна осуществляться:

- развитие цифровой инфраструктуры;
- подготовка преподавателей новой формации;
- актуализация специальностей и направлений подготовки;
- переход к гибким образовательным траекториям;
- практическое воплощение концепции непрерывного образования;
- внедрение в образовательную среду систем искусственного интеллекта.

Проанализированы перспективы развития цифровой образовательной среды в контексте обеспечения экономической безопасности:

- создание условий и механизмов, обеспечивающих доступность постоянно-профессионального роста в цифровой образовательной среде;
- методическое обеспечение интеграции формального и неформального образования как условие эффективности непрерывного образования;
- обеспечение мобильности контента и технологий, персонализированного повышения квалификации средствами электронного обучения в цифровой образовательной среде;
- расширение цифровой образовательной среды за счёт новых технологий, обмен данными на различных уровнях, совместимость и единство информационных систем, платформ цифрового обучения и цифровых образовательных ресурсов;
- совершенствование управления сервисами;
- информационно-коммуникационная инфраструктура, обеспечивающая получение образования независимо от места жительства (персонализированное обучение).

Проанализированы возможные законодательные ограничения развития цифровой образовательной среды в контексте обеспечения экономической безопасности:

- действующая в Российской Федерации нормативная правовая база определяет лишь основные положения по использованию электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
- недостаточность нормативного правового обеспечения процесса электронного обучения и защиты авторского права в цифровой среде;
- неразвитость системы стандартизации и сертификации электронных ресурсов, обеспечивающих совместимость учебных материалов различных дистанционных программ;
- отсутствие государственных стандартов, обеспечивающих единый уровень требований к подготовке педагогических кадров для работы в условиях цифровой образовательной среды;
- несовершенство организации контроля при электронном обучении, включая аутентификацию пользователя;
- несовершенство законодательства в части использования персональных данных граждан и обеспечения их защиты;
- отсутствие единого понятийно-категориального аппарата в правовых документах по обеспечению безопасности цифровой образовательной среды на уровне федерального законодательства;

- отсутствие единых требований к организационно-техническому и методическому обеспечению цифровой образовательной среды;
- отсутствие требований к цифровой образовательной среде, направленных на сбережение здоровья участников образовательного процесса.

Проанализированы актуальные задачи законодательного регулирования в интересах формирования безопасной цифровой образовательной среды в России в контексте национального проекта «Образование», которые показали необходимость:

- организации подготовки специалистов для различных уровней системы образования к выполнению задач на основе цифровых технологий;
- совершенствования материально-технической базы образовательных учреждений, внедрения современных безопасных образовательных технологий;
- организации использования цифровых технологий, не нарушающих полноценного развития обучающихся;
- создания системы получения репрезентативных данных, обратной связи от родителей (законных представителей) обучающихся, актуальных для прогнозирования развития системы образования, включая кадровое, инфраструктурное, содержательное, нормативное обеспечение и критерии оценки качества образования;
- организации непрерывного разновозрастного образования в рамках активного развития механизмов «цифровой трансформации» образовательных технологий.

Разработаны предложения и рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования, направленного на формирование в России безопасной цифровой образовательной среды:

1. Предложено построение единой концептуальной основы для законодательного регулирования, направленного на формирование в России безопасной цифровой образовательной среды.

2. Разработан перечень нормативных правовых актов, которые целесообразно модернизировать в интересах формирования в России безопасной цифровой образовательной среды.

3. Разработан перечень нормативных правовых актов, необходимых для формирования сквозного (непрерывного) образования в цифровой образовательной среде.

ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА, СПОРТ И ТУРИЗМ

Анализ эффективности правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации

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

Цель исследования: изучение подходов к правовому регулированию туристской деятельности в России и за рубежом, выявление необходимости консолидации источников правового регулирования в рамках объединённого нормативного правового акта, а также подготовка рекомендаций и предложений по совершенствованию подходов к действующему правовому регулированию туристской деятельности в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Использование зарубежных наработок по вопросам правового регулирования туристической деятельности может качественно изменить ситуацию к лучшему. Речь идёт о трансформации российского подхода к правовому регулированию туристической деятельности по ряду направлений:

1. Принятие базисной стратегии по продвижению национального имиджа Российской Федерации с использованием положительного опыта Норвегии в этом вопросе и создание ассоциации по образцу французской «Maison de la France» для продвижения бренда Российской Федерации на международной арене.

2. Осуществление мер по стимулированию российского туристического бизнеса, в частности, через систему налоговых льгот. Положительным в данном отношении следует считать опыт Китая.

3. Использование E-chèques-vacances (электронных отпускных чеков) на предприятиях малого бизнеса согласно французскому образцу вкупе с синтезированием идеи поддержки малого и среднего бизнеса с общероссийской программой «Цифровая экономика».

4. Принятие мер по упрощению ряда процедур въезда в Российскую Федерацию для туристов, в том числе создание фаст-трека (ускоренного контроля) для прибывающих туристов с возможностью получения визы онлайн (опыт Австралии), установка турникетов по заполнению деклараций (опыт США) и применение ускоренного контроля для граждан принимающей стороны (опыт ЕС и Великобритании).

5. Проработка мер по повышению туристической привлекательности отдалённых регионов Российской Федерации через региональные программы развития E-туризма (на примере положительного опыта Мадагаскара) и сельского туризма (на примере Польши).

6. Создание на институциональном уровне определения государственной политики в области туризма специального консультативного органа – совета.

Изучение подходов к правовому регулированию туристской деятельности в отечественном законодательстве, а также анализ российской государственной

политики по регулированию туристской деятельности позволяют высказать следующие практические рекомендации и предложения:

1. Пересмотреть действующее определение термина «договор о реализации туристского продукта» путём включения в его содержание сервисов и онлайн-платформ, предоставляющих возможность туристам формировать необходимый для них пакет услуг самостоятельно.

2. Закрепить в законе определение видов туризма, в особенности экологического и экстремального туризма, предусмотрев соответствующее правовое регулирование особенностей их реализации.

3. Ограничить возможность признания экскурсиями отдельных видов туризма, которые предоставляются в пределах 24 часов, чтобы исключить случаи, когда под видом экскурсий реализуются туры, несущие риск причинения вреда жизни и здоровью туристов.

Анализ правового положения санаториев, изучение истории санаторно-курортного дела, а также практики применения законодательства о санаторно-курортных организациях позволяет высказать следующие рекомендации и предложения по совершенствованию подходов к действующему правовому регулированию:

1. Целесообразно внедрение правового института саморегулирования в деятельность санаторно-курортных организаций.

2. Предлагается внести изменение в понятие гостиницы, данное в ст. 2 закона о туризме, закрепив его в следующей редакции: гостиница – средство размещения, в котором предоставляются гостиничные услуги и которое относится к одному из видов гостиниц, предусмотренных положением о классификации гостиниц, утверждённым Правительством Российской Федерации. К гостиницам не относятся средства размещения, используемые для осуществления основной деятельности организаций отдыха и оздоровления детей, медицинских организаций (кроме санаторно-курортных), организаций социального обслуживания, физкультурно-спортивных организаций, централизованных религиозных организаций.

3. Необходима корректировка ГОСТ Р 54599–2011 «Услуги средств размещения. Общие требования к услугам санаториев, пансионатов, центров отдыха» в аспекте понятийного аппарата. Так, ГОСТ Р 54599–2011 определяет санаторий как предприятие, расположенное обычно в курортной местности и предоставляющее комплекс санаторно-оздоровительных и рекреационных услуг с использованием преимущественно природных факторов (климат, минеральные воды, грязи) и физиотерапевтических средств, диеты и режима. При этом под рекреационными услугами предлагается понимать комплекс услуг по организации оздоровления, отдыха, размещения, питания, физкультурно-оздоровительных услуг и услуг организации досуга.

Исследование проблематики информационного обеспечения туристской деятельности позволяет обнародовать следующие негативные факты, а также высказать предложения по их устранению:

1. По результатам анализа правового положения туристских информационных центров выявлено отсутствие комплексного нормативно-правового регулирования их деятельности, качества предоставляемых такими центрами услуг туристам, вопросов государственного надзора за их деятельностью. В связи с этим представляется целесообразным обеспечить данное регулирование на законодательном уровне, а не только на уровне добровольно применяемого национального стандарта – ГОСТ Р 56197–2014 «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские информационные центры. Туристская информация и услуги приёма. Требования».

2. По результатам рассмотрения тенденций продвижения туристского продукта посредством рекламы представляется целесообразным урегулировать в законе о рекламе вопрос о специальных требованиях, предъявляемых к распространению рекламы о туристском продукте. Отдельным аспектом данного регулирования должен стать такой способ распространения рекламы, как сеть Интернет, учитывая, что закон о рекламе в настоящее время не регулирует вопросы распространения рекламы в сети Интернет.

Оценка эффективности функционирования туристско-рекреационных Особых экономических зон (далее – ОЭЗ) сделала возможным сформулировать следующие выводы, практические рекомендации и предложения по совершенствованию подходов к действующему правовому регулированию в данном сегменте туристской деятельности:

1. Следует проводить модернизацию данного правового института: улучшать нормативно-правовую базу, совершенствовать организационно-управленческий механизм функционирования.

2. Надлежит отладить практику утверждения перспективных планов развития каждой ОЭЗ с жёстким контролем за их выполнением и принятием оперативных мер различной правовой природы при выявлении нарушений.

3. Целесообразной видится разработка актуальной Стратегии развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа с определением конкретных целей и задач государства в данной области, путей их реализации, количественных и качественных индикаторов.

Изучение проблематики туристских кластеров позволяет сформулировать предложения по оптимизации их деятельности:

1. Предложения по совершенствованию правового обеспечения туристских кластеров:

– закрепление легальных понятий «туристский кластер», «комплекс обеспечивающей инфраструктуры», «участник (резидент) туристского кластера» и др.;

– законодательное закрепление правового режима туристских кластеров также в законе о туризме либо в новом законе о туристской деятельности в виде отдельной главы;

– определение специального правового режима туристских кластеров, которые создаются как инвестиционные проекты;

– утверждение льготных тарифов авиа- и железнодорожных перевозок с целью создания экономической возможности посещения туристами туристских кластеров, расположенных в удалённых регионах России.

2. Организационно-методические предложения по оптимизации деятельности туристских кластеров:

– закрепление проектного подхода в качестве базового при создании туристских кластеров;

– продолжение практики обязательного заключения концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнёрстве и иных договоров, направленных на привлечение средств частных инвесторов в создание кластеров и комплексов обеспечивающей их инфраструктуры с целью обеспечения трехканального финансирования туристских кластеров.

В качестве способов минимизации и устранения выявленных негативных тенденций правоприменения в сфере туризма представляется целесообразной реализация следующих предложений:

1. Определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный обеспечить безопасность (в том числе кибербезопасность) в сфере туризма.

2. Уточнить вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между

органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов в части безопасности туризма.

Исследование проблематики участия частных структур в процессе развития туризма позволило сформулировать ряд рекомендаций и предложений.

1. При разработке нового закона о туристской деятельности целесообразно:

– указать в качестве одной из основных целей государственного регулирования деятельности в сфере туризма увеличение реальных доходов субъектов туристской индустрии от туристской деятельности;

– предусмотреть статью о создании при Правительстве Российской Федерации в качестве консультативно-совещательного органа Совета по туризму. Для субъектов предпринимательства это будет подтверждением того, что государство признаёт значимость их участия в развитии туризма в стране и устанавливает ещё один механизм такого участия (в данном случае – через отраслевые объединения).

2. Государство признает туризм одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации. В связи с этим надлежит разработать и нормативно оформить комплекс мер государственной поддержки для занятых в этой сфере хозяйствующих субъектов.

Пути совершенствования законодательства в сфере физической культуры и спорта в Российской Федерации

Руководитель исследования: *Д. И. Рогачев, канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой спортивного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: анализ источников и характерных признаков правового регулирования физической культуры и спорта в зарубежном законодательстве, исследование актуальности и структурной целостности действующего Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте», а также формулирование концептуальных основ совершенствования законодательства о физической культуре и спорте в Российской Федерации с учётом зарубежного опыта и выявленных в отечественном законодательстве недостатков.

Ключевые результаты исследования. В целях достижения основных задач настоящего исследования были проанализированы принципы правового регулирования физической культуры и спорта в зарубежном законодательстве, а также положения действующей редакции Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о спорте) на предмет их возможного сохранения или сохранения с минимальными изменениями в новой редакции базового закона.

Анализ зарубежного опыта государств с большим процентом граждан, вовлечённых в занятия физической культурой и спортом, показывает, что значительную роль в успешном развитии физической культуры и массового спорта могут и должны играть физкультурно-спортивные клубы – основанные на членстве общественные объединения граждан по месту жительства, работы или учёбы.

Проведённый анализ зарубежного законодательства в сфере спорта позволяет экстраполировать в теоретическом и предикативном моделировании некоторые выводы на российскую действительность и сформулировать некоторые соображения относительно того, что можно было бы предложить для проектирования изменения (или замены) российского законодательства в сфере спорта.

Если говорить о наиболее удачной и максимально возможной релевантной для России форме законодательного акта, то это или Спортивный кодекс Российской Федерации, или же это должен быть федеральный закон, но только в описываемой ниже существенно трансформированной онтологической модели (с обязательным одновременным задействованием предлагаемых ниже и указываемых нами подходов и решений):

- обеспечение существенно большей степени детализации правового регулирования и большего объёма нормативной массы, охватываемой таким федеральным законом;

- обеспечение существенно большей вариативности законодательства субъектов Российской Федерации в сфере спорта и возможности правомерного выхода за пределы пространства, фреймированного логикой и смыслами профильного федерального закона в этой сфере;

- более детализированное и чёткое обозначение в законе полномочий субъектов управления спортом (прежде всего публичного управления), областей пере-

сечения таких полномочий и модальностей референцирования и комплементарно сопряжения таких полномочий;

- интеграция более развёрнутых правовых формулировок, описывающих и гарантирующих автономию спорта;

- задействование т. н. «регуляторной гильотины» для упрощения законодательства в сфере спорта, повышения и обеспечения его надлежащей систематизированности и внутрисистемной органичности, эмерджентности, исключения дефектов и дисбалансов правового регулирования, передачи массивов избыточных функций государства в этой сфере саморегулируемым организациям в сфере спорта (в данном случае – общероссийским спортивным федерациям, хотя и под контролем Министерства спорта Российской Федерации).

По результатам проведённого анализа положений действующего закона о спорте, а также практики правоприменения был сформулирован вывод о необходимости разработки принципиально новой редакции закона, которая позволила бы вернуть структурную полноту нормативному правовому акту, а также охватить большее количество вопросов, чем регулируется на данный момент. Вместе с тем в рамках работы подчёркивается, что ряд положений действующей редакции является основополагающим и должен быть сохранён в новой редакции федерального закона без изменений или с минимальными изменениями. В связи с этим был сформирован перечень норм с обоснованием минимальных изменений, которые необходимо произвести в целях сохранения регуляторного потенциала таких положений в новой редакции закона.

Помимо этого, в рамках работы был разработан проект структуры потенциально новой редакции федерального закона, регулирующего отношения в сфере физической культуры и спорта с учётом наиболее актуальных, требующих большего внимания со стороны законодателя вопросов. В данной структуре следует выделить главу, посвящённую системе физической культуры и спорта. В её рамках рекомендуется выделить основные элементы системы физической культуры и спорта, провести разграничение между частями спорта, видами спорта, отразив это соответствующим образом в понятийном аппарате.

Предлагается выделить следующие части спорта: профессиональный спорт, любительский спорт, корпоративный спорт, школьный спорт, студенческий спорт, детско-юношеский спорт, адаптивный спорт.

Кроме того, предлагается выделить, дополнив понятийный аппарат федерального закона соответствующим определением, следующие уровни спорта, на которых могут возникать правоотношения в рамках той или иной части спорта: спорт высших достижений и массовый спорт.

Также следует законодательно разграничить такие категории, как «часть спорта», «уровень спорта» и «вид спорта». В частности, предлагается пересмотреть конструкцию по определению «частей спорта» через использование термина «вид спорта», имеющего иное содержание в соответствии с действующей редакцией федерального закона и сложившейся практикой его употребления в спортивной сфере.

Помимо частей и уровней спорта к основным элементам системы физической культуры и спорта для целей нового федерального закона возможно также отнести:

- виды спорта, вопросы признания видов спорта и формирования единого всероссийского реестра видов спорта;

- правила видов спорта;

- единую всероссийскую спортивную классификацию, спортивные звания, спортивные разряды, квалификационные категории спортивных судей, тренеров и иных специалистов в области физической культуры и спорта;

– единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий.

Соответствующими статьями из действующей редакции Закона о спорте предлагается дополнить главу 2 новой редакции закона.

В вопросах, касающихся главы, посвящённой субъектам физической культуры и спорта, следует отметить необходимость закрепления легальных определений, положений о правовом статусе и правовых основах деятельности субъектов физической культуры и спорта, поименованных в ст. 6 действующей редакции федерального закона, уточнив имеющиеся нормы и дополнив федеральный закон рядом новых положений.

Отдельно следует остановиться на проблеме, связанной с высокой значимостью для развития физической культуры и массового спорта таких субъектов, как физкультурно-спортивные клубы, физкультурно-спортивные общества, и при этом фактически полном отсутствии нормативной базы для их эффективного функционирования.

**Анализ эффективности нормативного правового
регулирувания детского туризма и отдыха.
Разработка рекомендаций по совершенствованию
действующего законодательства**

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

Цель исследования: анализ источников правового регулирования организации детского туризма и отдыха, выявление недостатков и пробелов, а также формулирование концептуальных основ унифицированного законодательства о детском туризме и отдыхе с учётом выявленных в отечественном законодательстве проблем.

Ключевые результаты исследования. Ключевые недостатки и пробелы правового регулирования детского туризма и отдыха, выявленные в процессе исследования:

1. Отсутствие чёткого понятийно-категориального аппарата в сфере детского туризма и отдыха. Недостаточная чёткость в законодательных формулировках понятий «детский туризм» и «детский отдых» вызывает определённые трудности при изучении проблемы доступности детского туризма и отдыха, включая вопрос об их соотношении.

2. Выявлена устойчивая тенденция поступательного роста числа новых подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, свидетельствующая о чрезмерном регулировании сферы детского туризма и отдыха, что создаёт неоправданные барьеры для развития данной сферы.

3. Фрагментарность нормативных положений о детском туризме и отдыхе, их закрепление в источниках правового регулирования различной отраслевой принадлежности и юридической силы и, как следствие, отсутствие комплексности и системности правового обеспечения рассматриваемой сферы общественных отношений.

4. Диспропорциональность нормативной правовой регламентации, что приводит к перегруженности правового обеспечения одних аспектов организации детского туризма и отдыха при одновременном нормативно-правовом вакууме в отношении других.

5. Декларативность ряда положений законодательства и документов стратегического планирования в сфере детского туризма и отдыха.

6. Юрико-техническая перегруженность нормативно-правовых актов, обеспечивающих регулирование организации детского отдыха и туризма.

7. Отсутствие в Российской Федерации единого координирующего органа как в сфере организации детского отдыха, так и в сфере обеспечения безопасности детского туризма и отдыха, что ведёт к межведомственной разобщённости.

8. В системе нормативных правовых актов Российской Федерации основное внимание уделяется организации отдыха и оздоровления детей, пребывания их в лагерях, в других оздоровительных центрах, при этом отсутствует чёткость в ре-

главентации организации детского туризма, обеспечения безопасности детского туризма.

9. Сформированное в Российской Федерации регуляторное окно организации туризма и отдыха детей-инвалидов содержит ряд системных недостатков:

- не обеспечивает право части детей-инвалидов (не имеющих медицинских показаний к лечению) на отдых, вытекающее из международных обязательств, принятых на себя Россией в рамках Конвенции о правах инвалидов и Конвенции о правах ребёнка;

- не обеспечивает надлежащую безопасность туризма и отдыха детей-инвалидов из-за отсутствия стандартов предоставления данной категории детей туристических услуг;

- дискриминирует право детей-инвалидов на индивидуальность вследствие догматизации идеи инклюзии и отсутствия специальных лагерей для детей-инвалидов.

10. В отраслевом законодательстве не закреплено право детей на отдых.

11. В нормативных правовых актах отсутствует легальное определение социального туризма, как следствие, фактически не формируется государственная политика в этой сфере.

12. Российское законодательство о туристской деятельности игнорирует вопросы обеспечения доступности детского туризма и отдыха. Для целей обеспечения доступности различных форм детского туризма и отдыха недостаточно легальных формулировок «туризм детский» и «отдых детей и их оздоровление». В то же время круг получателей социальной помощи федерального и регионального уровней не позволяет охватить всех детей, имущественное положение и уровень доходов родителей которых исключают возможность организовать детям полноценный отдых и участие в детском туризме. Недостатки законодательства, в том числе бюджетного, не позволяют выстраивать целенаправленную политику, направленную на обеспечение доступности детского туризма и отдыха.

Предложения и рекомендации по формированию концептуальных основ унифицированного законодательства о детском туризме и отдыхе:

1. Разработка концептуальных основ унифицированного законодательства о детском туризме и отдыхе предполагает прежде всего уточнение понятийного аппарата в этой сфере. Актуализация используемых терминов и введение новых обусловлены необходимостью адаптации детского туризма и отдыха к современному состоянию туристской индустрии, потребностью в устранении либо минимизации недостатков, пробелов, противоречий правового регулирования детского туризма и отдыха, снятия необоснованных ограничений. С целью обеспечения государственной поддержки детского туризма и отдыха представляется необходимым уточнить предмет правового регулирования законодательства об основах туристской деятельности, а также дополнить принципы и способы государственного регулирования туризма и туристской деятельности.

2. Формирование концептуальных основ унифицированного законодательства о детском туризме и отдыхе предполагает внесение системных изменений в ряд нормативных правовых актов, устанавливающих:

- ключевые понятия «детские путешествия», «детский туризм», «детский отдых» и прочие;

- унифицированный подход к определению возрастной группы несовершеннолетних с целью определения понятий «детские путешествия», «детский туризм», «детский отдых»;

- обязанности соответствующих субъектов по организации безопасности детского туризма и отдыха;

– полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования детского туризма и отдыха с целью принятия мер по обеспечению их доступности;

– обязанности государства по обеспечению прав детей-инвалидов на отдых, на равный с другими детьми доступ к участию в играх, в проведении досуга и отдыха.

3. Представляется целесообразным использование механизма «регуляторной гильотины» с целью решения проблемы избыточного подзаконного нормативного правового регулирования сферы детского туризма и отдыха.

4. Видится разумным и необходимым обязательное согласование проектов нормативных правовых актов в сфере детского туризма и отдыха с Координационным советом по развитию туризма в Российской Федерации, в составе которого, в частности, созданы рабочие группы «Детский туризм», «Безопасность туризма».

5. С учётом международной практики регулирования детского туризма и отдыха возможно дополнить российское законодательство нормами в части снятия препятствий для занятия выездным детским туризмом для граждан БРИКС путём принятия юридических актов, аналогичных по содержанию Регламенту (ЕС) 2016/1191, который освобождает официальные документы от легализации и аналогичных формальностей.

6. Полагаем рациональным использование механизма государственно-частного партнёрства для обеспечения создания, модернизации и функционирования инфраструктуры, предназначенной для детского туризма, отдыха детей и их оздоровления.

7. Разработка организационно-правовых механизмов, обеспечивающих реализацию права несовершеннолетних на ежегодное перемещение с образовательно-познавательными целями в пределах Российской Федерации.

8. Законодательное закрепление с последующей детализацией в федеральных государственных образовательных стандартах положения об осуществлении образовательно-экскурсионных путешествий детей в качестве неотъемлемого компонента образовательного процесса.

9. Представляются целесообразными разработка и утверждение Минэкономразвития России методических рекомендаций по организации детского туризма (по аналогии с реализацией Минпросвещения России полномочия по методическому обеспечению организации отдыха и оздоровления детей).

10. Для целей нормативного правового регулирования обеспечения доступности детского туризма оптимальной представляется модель, предполагающая государственную поддержку следующих форм туризма с участием детей: туризм детский и туризм семейный.

11. Необходимо формирование унифицированного подхода к разработке федеральных государственных образовательных стандартов и профессиональных стандартов с целью подготовки высококвалифицированных кадров для сферы детского туризма и отдыха.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.
Практика реализации, оценка фактического воздействия
и предложения по совершенствованию законодательства
о развитии курортной инфраструктуры**

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 29.07.2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанных актов и разработка научно обоснованных предложений по их совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. Существует ряд неурегулированных вопросов и выявлена необходимость совершенствования федерального и регионального законодательства по следующим направлениям:

- в федеральном законе отсутствует требование о том, чтобы средства Фонда курортной инфраструктуры расходовались строго на конкретные мероприятия, перечень которых должен содержаться в соответствующей государственной региональной программе;
- в региональном законодательстве отсутствует единый подход к вопросу о форме собственности объектов, на развитие которых направляются денежные средства, полученные от курортных сборов;
- в федеральном законе отсутствует норма о том, что реализация программы развития курортной инфраструктуры на территории муниципальных образований не освобождает их от осуществления собственных полномочий по проведению благоустройства в соответствующих населённых пунктах;
- отсутствие на уровне субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления плана расходования средств, полученных от курортного сбора.

Нормативно-правовое регулирование на уровне субъектов Федерации имеет ряд недостатков:

- выявлен различный уровень регламентации отношений, связанных с взиманием курортного сбора в различных субъектах Федерации, задействованных в эксперименте. В различных субъектах Федерации принято разное количество нормативных актов в указанной сфере, отсутствует системность в таком регулировании;
- недостаточно широко использованы предоставленные федеральным законом возможности для дифференцирования категорий потенциальных плательщиков курортного сбора.

Анализ социологического исследования показал, что большая часть населения не знает о целях взимания курортных сборов, хотя слышали об их существовании. Для 24 % опрошенных понятны цели взимания таких сборов. Более осведомлены о целях курортных сборов респонденты с высоким доходом старше 45 лет. Те, кто

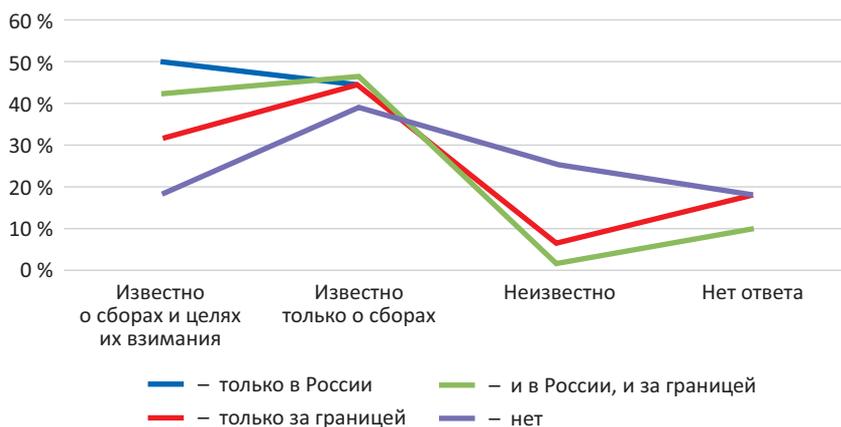


Рис. 1. Знание о целях взимания курортных сборов – оплата курортного сбора (в %)

Источник: составлено авторами

оплачивал курортный сбор в России, интересовались, на какие цели будут расходоваться средства, но те, кто это делал за границей, не узнавали, как будут использованы средства. Следовательно, граждане России, отдыхающие в своей стране, интересуются развитием курортной инфраструктуры. При этом почти всем гражданам во всех социальных группах хотелось бы знать, на какие цели расходуются средства, и самим принимать участие в выборе направлений расходования собранных средств. Опрос разных слоёв населения показал, что размер курортного сбора 100 рублей за день пребывания население считает слишком большим. Такой позиции придерживаются опрошенные независимо от уровня дохода и занятости. Исключение составляют учащиеся в возрасте 18–24 года, которых такой размер устраивает. Даже те, кто знает цели взимания курортного сбора, считают необходимым его уменьшить. Разногласия в обществе по поводу территории, где целесообразно взимать курортный сбор, вызывает в большей степени Республика Крым. Среди тех, кто поддерживает сбор, больше всего ответов о возможности его взимания в Крыму и в Краснодарском крае. При этом сбор на территории Крыма и Краснодарского края одобряют больше опрошенные со средним уровнем дохода, учащиеся и пенсионеры, те, кому известны цели взимания сбора и кто предпочитает отдыхать в России.

Предложения по совершенствованию законодательства:

1. На федеральном уровне расширить перечень лиц, которые освобождаются от уплаты курортного сбора, включив в него:

- многодетные семьи, статус которых определён в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации;
- лиц, прибывших на территорию эксперимента и проживающих в объектах размещения более 30 дней.

2. Расширить перечень операторов курортного сбора, включив в него физических лиц, зарегистрированных в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации в качестве плательщиков налога на профессиональный доход («самозанятые»).

3. В целях развития внутреннего туризма и повышения его конкурентоспособности проработать инициативу снижения НДС для представителей туристической отрасли, предоставить льготы на земельный налог. Предложенные меры помогут снизить финансовую нагрузку на туристов, т. к. средства размещения в случае получения соответствующих льгот смогут пересмотреть стоимость проживания, что в целом наилучшим образом скажется на привлекательности внутреннего туризма и повысит его конкурентоспособность.

ЭКОНОМИКА, ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ

Направления совершенствования налогового законодательства Российской Федерации в части налогов, взимаемых с организаций. Анализ регулирующего воздействия налога на добавленную стоимость на национальную экономику и её реальный сектор

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

Цель исследования: комплексная оценка современного состояния налогового законодательства Российской Федерации в части налогов, взимаемых с организаций, и выявление направлений его совершенствования. Анализ состояния и динамики налоговой нагрузки на различные категории хозяйствующих субъектов, в том числе ориентированных на наращивание объёмов интеллектуальной собственности. Анализ регулирующего воздействия налога на добавленную стоимость на национальную экономику, на её реальный сектор и выработка научно обоснованных рекомендаций по вопросам совершенствования налога на добавленную стоимость на современном этапе.

Ключевые результаты исследования. Оценка современного состояния налогового законодательства в России и странах мира свидетельствует о высоком уровне централизации налоговой системы Российской Федерации и о низком уровне её вертикальной сбалансированности.

В ходе оценки налоговой нагрузки на различные категории субъектов хозяйственной деятельности был выполнен анализ факторов, определяющих её дифференциацию. Выявлено, что на уровень налоговой нагрузки оказывает влияние непосредственно вид деятельности организаций, так как для некоторых из них установлены определённые налоговые платежи. В частности, например, в Российской Федерации наибольшая налоговая нагрузка характерна для организаций, основной вид деятельности которых – добыча полезных ископаемых. Большую часть налоговой нагрузки на отрасль «Добыча полезных ископаемых» составляет налог на добычу полезных ископаемых, который является обязательным для уплаты организациями данной отрасли.

Отдельно отмечается влияние факторов производства, а именно занятости и основных фондов, на уровень налоговой нагрузки. Налог на имущество организаций зависит от объёма основных фондов организации, так как основные фонды и представляют собой налоговую базу по данному налогу в большинстве случаев. Величина страховых взносов в отрасли дифференцируется в зависимости от непосредственной численности работников, а также от величины средней заработной платы.

Кроме того, показано, что реформирование, связанное с повышением стандартной ставки по НДС, обостряет имеющиеся перекосы, создаваемые налоговой системой. Общей рекомендацией при разработке налоговой политики является минимизация нарушений нейтральности НДС.

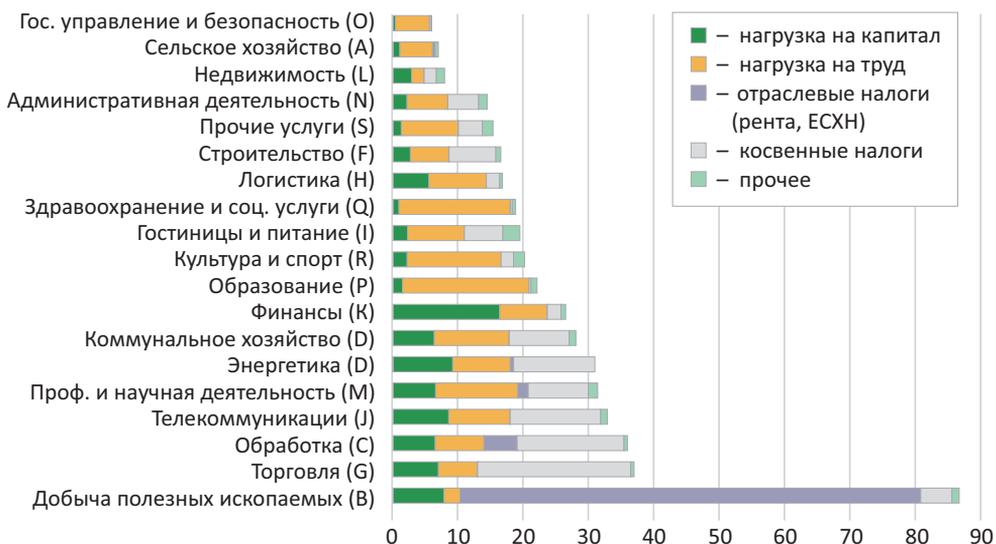


Рис. 1. Структура налоговой нагрузки по ОКВЭД-2, в % от валовой добавленной стоимости

Источник: составлено авторами

Сделан вывод, что в основном российская налоговая система не ориентирована на искажение конкурентных условий в пользу определённых отраслей за счёт предоставления налоговых льгот. Однако в ряде случаев данные отступления присутствуют.

В части выявления основных анализируемых направлений совершенствования законодательства были выделены такие направления, как анализ отдельных льгот и освобождений по НДС; анализ подходов к налогообложению НДС финансовых услуг; анализ целесообразности перехода от НДС к налогу с продаж. Выводы относительно отдельных льгот и освобождений по НДС: предложены меры по реформированию льгот.

Выводы относительно подходов к налогообложению НДС финансовых услуг: освобождение НДС не приводит к конкурентному преимуществу финансовой отрасли. Ни в зарубежной практике, ни даже в современной теории НДС в настоящее время нет достаточно проработанной налоговой методологии, которая бы позволила полностью нейтрально и аналогично с иными видами предпринимательской деятельности поместить под режим налогообложения НДС финансовые услуги в Российской Федерации.

Выводы относительно целесообразности перехода от НДС к налогу с продаж: полноценный переход от налога на добавленную стоимость к налогу с продаж в Российской Федерации является крайне рискованным вариантом налоговой реформы, которая с высокой вероятностью приведёт к значимым негативным последствиям в отношении стабильности бюджетной системы, экономического роста, издержек на налоговое администрирование, а также перспектив создания единого международного рынка движения товаров, услуг и капитала в рамках единого экономического пространства ЕАЭС.

В исследовании показано, что в теории влияние реформирования НДС на потребительскую инфляцию (эффект переноса) во многом зависит от характеристик рассматриваемых рынков (совершенная или несовершенная конкуренция).

Вместе с тем эмпирический опыт позволил засвидетельствовать тот факт, что реформирование НДС, как правило, являлось определённым инфляционным давлением как в развитых, так и развивающихся странах. Кроме того, были определены некоторые закономерности, присущие эффекту переноса (асимметрия, зависимость от конкурентных свойств рынков и др.).

Что касается координации монетарной и фискальной политик, то показано, что учётная политика Банка России в ответ на фискальные шоки в первую очередь определялась уровнем инфляционных ожиданий экономических агентов.

Авторами обосновывается, что использование налоговых льгот в виде освобождений определённых видов деятельности от НДС и применения пониженных ставок по НДС является неэффективным механизмом для достижения задачи социальной поддержки населения, поскольку в результате применения льготы рыночное равновесие спроса и предложения искажается, и продавец льготированной продукции получает необоснованное конкурентное преимущество в виде более низкой цены на свою продукцию.

Показано, что рост ставок НДС в большинстве своём приводил к сжатию выпуска и занятости. Вместе с тем комплексные реформы налоговых систем (фискальная девальвация) были более предпочтительными мерами с точки зрения интенсификации экономического роста. Отмечено, что увеличение налоговой нагрузки негативно сказывалось на динамике роста отраслей российской экономики.

Выявлены методологические проблемы в налоговых правилах по НДС в России и исходя из анализа зарубежного опыта, и был предложен подход к внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ), основанный на:

- определении товаров, через ключевые критерии материальности вещи и возможности её реализации;
- определении услуг через логический приём вычитания, как любую операцию по реализации чего-либо за исключением товаров;
- исключении из обоих определений операций по реализации имущественных прав и других операций, которые целесообразно исключить из объекта налогообложения;
- отсутствию разграничений между работами и услугами.

Предлагаемый подход позволит:

- устранить существующую неопределённость и конфликт между положениями части первой и второй НК РФ;
- создать базовые условия для модернизации механизма взимания НДС в направлении повышения нейтральности по отношению к международной торговле услугами (включая реформирование положений статьи 148 НК РФ в части правил определения места реализации услуг, положений ст. 171 НК РФ в части вычета входного НДС при экспорте услуг и др.);
- создать базовые условия для дальнейшего развития механизма взимания НДС по отношению к новым видам операций, связанных с применением новых цифровых бизнес-моделей.

В результате проведённого анализа особенностей российского правового налогового регулирования выявлены проблемы механизма налогообложения организаций в России в условиях цифровизации экономики и повышения роли нематериальных активов. В частности, представляется спорным наличие льготы в форме освобождения от НДС поставок интеллектуальной собственности (далее – ИС), включая её импорт (пп. 26 п. 2 ст. 149 НК РФ), отсутствие налогообложения роялти при импорте ИС в соответствии с заключёнными соглашениями об устранении двойного налогообложения, отсутствие права на вычет входного

НДС при экспорте интеллектуальной собственности. Отдельной проблемой является наличие неоптимальных налоговых стимулов в результате налогообложения НДС экспорта ряда услуг из России и отсутствия обложения НДС импорта данных услуг (телекоммуникационные услуги, теле- и радиовещание, дизайнерские услуги, андеррайтинг и др.) в соответствии с положениями ст. 148 НК РФ.

Дана характеристика ключевых мер налоговой политики, направленных на стимулирование инвестиций организаций. Был выявлен ряд налоговых преференций, связанных с налогом на прибыль и имущество организаций, амортизационная премия, повышенный коэффициент амортизации и инвестиционный налоговый кредит. Последние виды стимулирования инвестиционной деятельности связаны с перераспределением налоговой нагрузки на более поздние периоды существования проекта, что увеличивает его внутреннюю доходность.

Оценена эффективность изученных мер стимулирования с точки зрения увеличения уровня инвестиций с минимальными последствиями для бюджета. Для расчёта использовалась неоклассическая модель фирмы, с помощью которой рассчитывался показатель предельной эффективной ставки налога (METR), отражающей ту долю доходности от инвестиции, которая теряется из-за налоговой системы. Показано, что для недвижимого имущества наиболее эффективным налоговым инструментом с точки зрения инвестиций является налог на имущество, для движимого – повышающий коэффициент амортизации.

Предложены стратегические направления развития территориальных/инвестиционных льготных налоговых режимов, включая регулярную оценку действующих режимов с точки зрения эффективности и достижения поставленных перед ними социально-экономических задач и временной характер действия таких территориальных/инвестиционных льготных режимов, недопущение «вредной» налоговой конкуренции между регионами, унификация режимов.

Также предложены рекомендации по совершенствованию НДС в России в части отмены отдельных льгот в ст. 149 НК РФ, реформирования правила определения места реализации услуг, права на вычет входящего НДС при экспорте услуг, механизма добровольной регистрации для целей НДС для лиц, применяющих специальные режимы налогообложения; перехода на единую ставку применения НДС.

Отдельно приводятся рекомендации по совершенствованию российской налоговой системы с точки зрения обеспечения справедливой конкуренции участников рынка.

Анализ возможностей перехода к международному принципу исчерпания прав на товарный знак в Российской Федерации: проблемы и пути решения

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

Цель исследования: повышение эффективности законодательного обеспечения баланса частных и публичных интересов при обороте товаров с использованием товарных знаков иностранных производителей.

Ключевые результаты исследования. Тема исследования включает в себя различные аспекты регулирования оборота товаров с использованием товарных знаков иностранных производителей в ряде юрисдикций и межгосударственных объединений, анализ экономического эффекта действующего правового регулирования в сфере исчерпания права на товарный знак, а также факторы, препятствующие переходу к международному принципу исчерпания права на товарный знак, и пути их преодоления.

Предложенная в исследовании тема является проблемной для Российской Федерации по ряду причин. Так, статья 1487 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) устанавливает национальный режим исчерпания исключительного права на товарный знак, расширенный до регионального исходя из положений пункта 16 приложения № 26 к Договору о Евразийском экономическом союзе, устанавливающего, что не является нарушением исключительного права на товарный знак, товарный знак Союза использование этого товарного знака, товарного знака Союза в отношении товаров, которые были правомерно введены в гражданский оборот на территории любого из государств-членов непосредственно правообладателем товарного знака и (или) товарного знака Союза или другими лицами с его согласия.

Установление национального или регионального принципа исчерпания права позволяет правообладателю блокировать ввоз на территорию Российской Федерации произведённых им товаров независимыми субъектами, не являющимися официальными дистрибьюторами. Такая возможность, в свою очередь, позволяет устанавливать монопольно высокие и экономически необоснованные цены на такие товары, завышать или занижать расходы для производства, ограничивать удовлетворение спроса, что может негативно сказываться на экономическом развитии как экономики Российской Федерации в целом, так и отдельных её секторов.

Как показывает развитие правового регулирования товарных знаков в различных юрисдикциях, эффективным способом достижения указанного баланса является переход к международному принципу исчерпания права на товарный знак, предусматривающему возможность импорта без согласия правообладателя товаров, независимо от места их происхождения, если такой товар был введён в гражданский оборот самим правообладателем или с его согласия. Указанный принцип эффективно препятствует монополизации рынка, при этом его введение требует тщательной проработки, поскольку сопряжено с необходимостью учёта целого

ряда сложных вопросов. Прежде всего, введение данного принципа, поощряя внутрибрендовую конкуренцию, может привести к определённым репутационным потерям со стороны правообладателей в случае, если импортируемый независимыми поставщиками товар будет значительно ниже качеством, чем поставляемый официальными дистрибьюторами. Данная ситуация также негативно отразится и на потреблении данного товара и может привести к введению потребителей в заблуждение. С другой стороны, ввоз более качественного товара, напротив, будет означать расширение товарного ассортимента и способствовать повышению качества продукции, поставляемой официальными дистрибьюторами. Введение международного принципа исчерпания права может затормозить процесс локализации производства иностранных товаров в случае, если на начальных этапах такая локализация потребует увеличения цены на такие товары по сравнению с ценой на них в зарубежных странах. В то же время международный принцип исчерпания будет препятствовать неоправданному и экономически необоснованному поддержанию высоких цен на такую продукцию.

Наряду с необходимостью прогнозирования экономических последствий введения международного принципа исчерпания права требуется и проработка правовых вопросов перехода к данному принципу, поскольку такой переход связан как с изменением национального законодательства, так и с исполнением международных обязательств Российской Федерации.

Российская Федерация всё ещё остаётся зависимой от импорта высокотехнологичной продукции, а также химической продукции (включая фармацевтику), продовольственных товаров. Защита продукции указанных категорий товарными знаками позволяет правообладателям этих знаков контролировать объёмы и ассортимент импорта данной продукции, цены, по которым данная продукция ввозится и распространяется в Российской Федерации, что не может не сказываться на экономике государства и создаёт условия для возможных злоупотреблений.

Применение национального (регионального) принципа исчерпания интеллектуальных прав создаёт благодатную почву для ситуации, когда объём возможностей правообладателя позволяет фактически манипулировать рынком, ссылаясь на способы защиты интеллектуальных прав.

Правовая природа применимых к действиям правообладателей положений антимонопольного законодательства – ограничение возможностей осуществления прав и полномочий, из них вытекающих:

- пресечение действий правообладателя по формированию и осуществлению конкурентной тактики, направленной на ограничение деятельности параллельных импортёров, планирующих ввоз оригинального не бывшего в употреблении товара (положения о недобросовестной конкуренции);

- отказ правообладателю в защите в случае обращения с заявлением о недобросовестной конкуренции со стороны параллельных импортёров в силу отсутствия признаков смешения при реализации товара правообладателя без незаконного нанесения на него товарных знаков.

Нормативный путь решения проблемы до сих пор имеет признаки противодействия со стороны массового лобби интересов правообладателей в Российской Федерации. При этом на сегодня в качестве инструментов разрешения проблемы выступают установленные законодателем пределы реализации правообладателем своих прав, в первую очередь в части права на защиту, в том числе:

- применение мер ответственности к правообладателям, препятствующим ввозу оригинальных товаров;

- отказ в применении мер ответственности к параллельным импортёрам по заявлениям правообладателей о незаконном использовании товарного знака.

При этом, исходя из сложившейся позиции правообладателей и их представителей, параллельный импорт оригинальных товаров, продающихся на национальном рынке параллельным импортёром, – это нарушение планируемой экономической политики правообладателя товарного знака и возможное недополучение им прибыли на соответствующем товарном рынке.

Вместе с тем стандарт доказывания по указанной категории дел отсутствует и требует от правоприменительного органа уровня экономических познаний, достаточного для проведения экономического анализа спорной ситуации, либо выделения средств федерального бюджета на проведение экспертиз. С учётом противоречивой судебной практики при оценке добросовестности параллельных импортёров во избежание правовой неопределённости с режимом такого ввоза товаров, очевидно, что имеется потребность в нормативном закреплении предела осуществления правообладателем правомочий, вытекающих из исключительных прав на средства индивидуализации, в отношении лиц, осуществляющих параллельный ввоз товаров.

Не устанавливая специального регулирования правоотношений в сфере интеллектуальных прав, положения Федерального закона от 26.06.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) устанавливают критерии допустимости определённых действий и решений, касающихся приобретения и использования интеллектуальных прав. Также они являются инструментом защиты тех участников правоотношений, чьи интересы, связанные с оборотом товаров и услуг, могут быть ущемлены в результате реализации правообладателем интеллектуальных прав в режиме «законной монополии».

Закон о защите конкуренции не содержит и не должен содержать специальных материально-правовых норм, устанавливающих правила осуществления правомочий правообладателя в отношении результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации. Вместо этого применимые к данным правоотношениям институты указывают на ряд последствий собственных действий, наступления которых участник конкурентных отношений, в том числе правообладатель, выходя на рынок, должен избегать либо не допускать. Способы достижения этой цели отнесены на усмотрение хозяйствующего субъекта.

Ввиду наличия международных обязательств по установлению регионального принципа установление международного принципа исчерпания права лишь по воле российского законодателя без внесения изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 года не представляется возможным.

Предлагается дополнить статью 1252 ГК РФ пунктом 8 следующего содержания:

«1. Не является нарушением исключительного права осуществление без согласия правообладателя иными лицами вещных прав на товары (материальные носители), в которых выражен соответствующий результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, если переход права собственности на такие товары (материальные носители) был осуществлён с согласия правообладателя в Российской Федерации или стране, в которой данный результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации принадлежит тому же правообладателю или лицу, действующему под его контролем или с его согласия (оригинальные товары, материальные носители).

2. Правило подпункта 1 не применяется:

– когда оригинальные товары (материальные носители) существенно отличаются в худшую сторону по качеству от тех, которые продаются правообладателем или с его согласия на территории Российской Федерации или страны, являющейся стороной международного договора с Российской Федерацией в отношении исчерпания интеллектуальных прав;

– когда на территории Российской Федерации правообладателем или с его согласия продаются аналогичные взаимозаменяемые оригинальные товары (материальные носители), перечень которых устанавливается постановлением правительства, страной происхождения которых является Российская Федерация или страна, являющаяся стороной международного договора с Российской Федерацией в отношении исчерпания интеллектуальных прав.

3. Не подлежит судебной защите (статья 10 ГК РФ) осуществление исключительного права в отношении оригинальных товаров (материальных носителей), которое привело или может привести к:

– ограничению ввоза на внутренний рынок Российской Федерации оригинальных товаров (материальных носителей) такого же или лучшего качества, чем поставляющиеся правообладателем или с его согласия на рынок Российской Федерации (качественная дискриминация);

– ограничению ввоза на территорию Российской Федерации оригинальных товаров (материальных носителей), имеющих в других странах, но не вводимых в оборот правообладателем или с его согласия на территории Российской Федерации в количестве, достаточном для удовлетворения разумных потребностей потребителей или публичных нужд (количественные ограничения, ассортиментная дискриминация);

– завышению цен в Российской Федерации на оригинальные товары (материальные носители) по сравнению с другими странами в большей степени, чем это характерно для обычной экономической деятельности и для удовлетворения разумного экономического интереса правообладателя (ценовая дискриминация).

4. В случае если в соответствии с подпунктом 2 настоящего пункта ввоз на территорию Российской Федерации оригинальных товаров (материальных носителей) приводит к нарушению исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, правообладатель вправе взыскать причинённые в связи с таким нарушением убытки, а при существенном отличии в худшую сторону качества ввозимых товаров запретить их ввоз или потребовать изъятия их из оборота на территории Российской Федерации. Иные способы защиты, в том числе взыскание предусмотренной законом компенсации за нарушение исключительного права вместо убытков и уничтожение ввезённого товара, в этом случае не применяются.»

Следует отметить, что, устанавливая пределы осуществления исключительного права на товарный знак, надлежит учитывать позицию Конституционного суда, изложенную им в постановлении № 8-П от 13.02.2018 г., в соответствии с которой не могут применяться одинаковые меры ответственности за ввоз на территорию Российской Федерации контрафактного (поддельного) товара и ввоз оригинального товара без согласия правообладателя.

Приведённые изменения наряду с национальным законодательством могут также быть установлены на региональном уровне в рамках Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

Перспективные направления законодательного регулирования мер государственной поддержки устойчивого развития и диверсификации экономики монопрофильных муниципальных образований (моногородов)

Руководитель исследования: *Н. Е. Таева, д-р юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: целью настоящего исследования является выработка предложений по совершенствованию законодательства в части регулирования общественных отношений, связанных с реализацией мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований.

Ключевые результаты исследования. Проблема монопрофильности является общемировой, отражает определённый период индустриального развития экономики, характеризующийся концентрацией и специализацией промышленного производства горнодобывающих и перерабатывающих отраслей промышленности «под одной крышей».

При выработке предложений по актуализации критериев монозависимости сделан вывод, что наиболее обоснованным является выделение критериев социального благополучия, базирующихся на системе индикаторов, включающих уровень реальной безработицы, уровень доходов населения, задержки заработной платы, уровень социальной напряжённости, оценку социального самочувствия населения и пр. Сформулировано предложение дополнить существующий перечень критериев отнесения муниципального образования к монопрофильным муниципальным образованиям (моногородам) следующими показателями:

1. Размер среднемесячной заработной платы работников градообразующего предприятия на уровне 70 % и ниже от размера среднемесячной заработной платы по субъекту Федерации, в границах которого расположено муниципальное образование.

2. Объём бюджетных расходов в расчёте на одного жителя муниципального образования на уровне 50 % и ниже от уровня бюджетных расходов в муниципальных образованиях такого же типа, расположенных в границах одного субъекта Российской Федерации.

Разработаны предложения по совершенствованию механизма государственной поддержки монопрофильных территорий с учётом имеющегося зарубежного опыта. Это опыт разработки «дорожной карты» диверсификации экономики монотерриторий в зависимости от ключевых проблем, приведших к кризисному состоянию конкретных муниципальных образований; опыт моделирования на основе отдельных показателей экономики моногородов. В отчёте подготовлены предложения по основаниям возникновения расходных обязательств Российской Федерации по финансовой поддержке моногородов с учётом принципов эффективности, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Для включения проекта развития моногородов в систему стратегических целей и задач пространственного развития России необходимо интегрировать данный проект в три группы документов, имеющих различный механизм принятия:

1. Стратегические документы Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

2. Межрегиональные или межмуниципальные стратегические документы развития соответствующих территорий.

3. Национальные проекты, утверждённые президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

Альтернативным подходом к существующему правовому регулированию может стать регулирование статуса моногородов через призму возможных моделей их развития. В данном случае каждая модель потребует создания специального правового режима, предполагающего особый набор юридических средств. Предложены модели правового регулирования:

1. Модель «угасания» (тип города: с низким потенциалом развития градообразующего предприятия и низкими перспективами альтернативной экономики).

2. Модель «сосуществования» (тип города: низкий потенциал развития градообразующего предприятия и есть перспективы развития альтернативной экономики).

3. Модель «стабилизации» (тип города: есть потенциал у градообразующего предприятия, но нет перспектив развития альтернативной городской экономики).

4. Модель «развития» (тип города: высокий потенциал развития градообразующего предприятия и высокие перспективы альтернативной экономики).

Соответственно выделенным моделям даются перечни возможных инструментов поддержки моногородов.

При формулировании законодательного определения понятия монопрофильного муниципального образования необходимо отразить:

1. Наличие в моногороде сильной зависимости социального и экономического развития от развития градообразующего предприятия (организации).

2. Высокие риски и неустойчивость развития такого поселения.

3. В определении градообразующей организации предлагается уйти от количественных критериев, которые предлагается вывести как признаки монозависимости. Закрепление признаков монозависимости на законодательном уровне

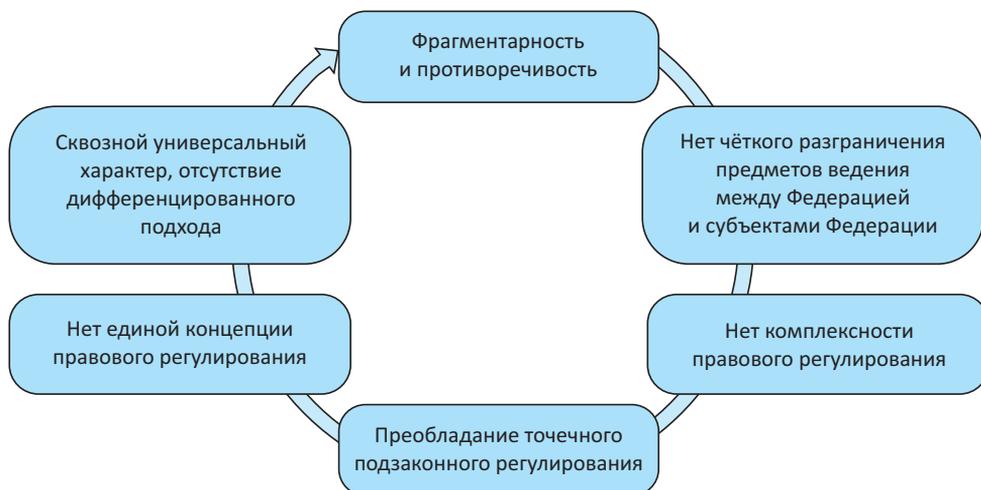


Рис. 1. Особенности правового регулирования моногородов на современном этапе

Источник: составлено авторами

позволит сделать процедуру принятия Правительством Российской Федерации решения о включении муниципального образования в перечень моногородов более прозрачной, а также такое закрепление станет основой для разработки моделей правового регулирования. Такой нормативный акт федерального уровня будет содержать определение понятия монопрофильного муниципального образования, а также определение понятия градообразующего предприятия; определять особенности полномочий органов государственной власти и местного самоуправления на территориях моногородов.

4. Закреплять меры административной поддержки граждан, проживающих и (или) работающих в монопрофильных муниципальных образованиях.

Механизмы поддержки новых инвестиционных проектов рассматриваются через модель Tax increment financing (TIF). Выделены проблемы внедрения модели в России и факторы против её внедрения в России, к которым в исследовании отнесены:

1. Сложность для бюджетных заимствований.

2. Невысокая налоговая база для реализации проектов TIF.

3. Для реализации проектов TIF необходимо повысить налоговую базу на имущество и внести существенные поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Проведён анализ проблем и перспектив программы «Комплексное развитие моногородов», который позволил сформулировать ряд выводов и предложений:

1. Принятая в 2016 году программа комплексного развития моногородов, безусловно, за время своей реализации подтвердила неэффективность и недостатки включённых в её содержание мероприятий, в связи с чем досрочное прекращение её действия с 1 января 2019 года обосновано и целесообразно.

2. В условиях современного социально-экономического развития России для повышения эффективности мер государственной поддержки развития монопрофильных муниципальных образований необходимо учесть перспективы развития монопрофильных муниципальных образований в стратегиях социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации; включить мероприятия, направленные на развитие дуального (практико-ориентированного) образования в моногородах, исходя из интересов градообразующих предприятий с учётом потребностей локального рынка труда; предусмотреть мероприятия, направленные на финансирование и поддержку местных сообществ монопрофильных муниципальных образований, что позволит установить конструктивный диалог между органами местного самоуправления и жителями населённых пунктов в целях выработки оптимальных способов преодоления кризисных явлений; предусмотреть мероприятия, направленные на реализацию мер по поддержанию правопорядка и общественной безопасности на территории моногородов, что будет являться условием социальной стабильности в населённых пунктах.

Представлены результаты проведённого социологического исследования, направленного на решение поставленных исследовательских задач. Целью исследования была оценка фактического социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований для выявления предпочтительных сценариев их пространственного развития. В исследовании приняли участие 22 моногорода, расположенные в пяти федеральных округах.

Большинство экспертов, вне зависимости от вида деятельности, оценивают положительно возможности развития своих монопрофильных муниципальных образований, но предлагают преимущественно использовать разные ресурсы достижения успеха.

Деофшоризация как фактор развития национальной экономики: мировой опыт, правовые и экономические аспекты

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

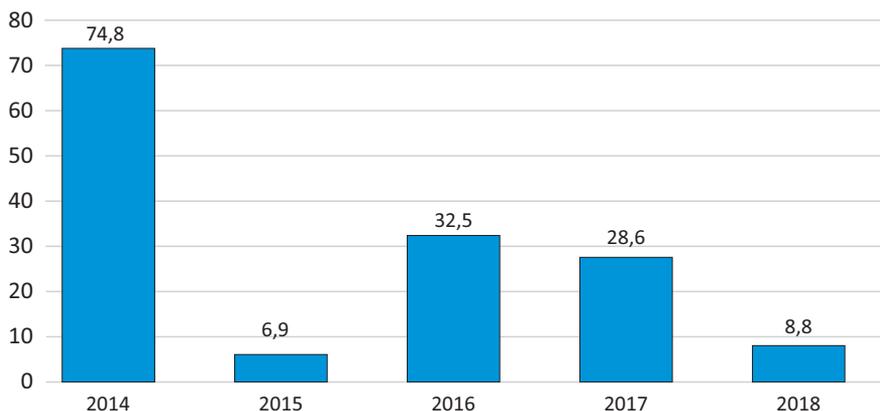
Цель исследования: комплексная оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в части мер, обеспечивающих проведение политики деофшоризации, и выявление направлений его совершенствования с точки зрения их влияния на характер и динамику экономического развития страны. Анализ мирового опыта в части мер, направленных на предотвращение размывания налоговой базы бюджетов и борьбу с отмыванием денег, оценка хода реализации соответствующих международных соглашений, в которых участвует Россия. Изучение лучших национальных практик и возможности их использования в России. Выработка научно обоснованных рекомендаций по вопросам совершенствования политики деофшоризации на современном этапе.

Ключевые результаты исследования. Отличительной чертой российской экономики является высокая степень офшоризации, что приводит к искажению сущности экономической политики, утрате управляемости экономическими процессами со стороны Правительства России и государственных регуляторов. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента России от 31.12.2015 г. № 683¹, к числу основных стратегических угроз экономической безопасности нашей страны относятся: незащищённость национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, сохранение значительной доли теневой экономики, регистрация прав собственности в отношении значительной части организаций в зарубежных юрисдикциях. Кроме того, негативное влияние офшоризации на российскую экономику проявляется в увеличении оттока капитала из России, снижении объёма прямых иностранных инвестиций, а также снижении налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Оценить общий размер потерь непосредственно от офшоризации российской экономики достаточно сложно. Однако даже имеющиеся данные об оттоке капитала за последние пять лет свидетельствуют о необходимости повышения эффективности мер по борьбе с вывозом капитала. Ряд таких мер относится к необходимости проведения политики деофшоризации. Однако несмотря на серьёзные меры по деофшоризации, отток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) из России продолжает увеличиваться², в то время как приток ПИИ за период 2015–2018 годов существенно не изменился и продолжает снижаться.

¹ Указ Президента России от 31.12.2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

² По итогам 2018 года отток ПИИ из России составил 6,46 млрд долл. США, что является максимумом за всю историю наблюдений. См.: Чем грозит российской экономике рекордный отток прямых иностранных инвестиций? URL: <https://www.bfm.ru/news/416685> (дата обращения: 28.10.2019).



**Рис. 1. Прямые иностранные инвестиции в Россию
(в млрд долл. США)**

Источник: Банк России. О чем говорят тренды. Макроэкономика и рынки // Бюллетень Департамента исследований и прогнозирования. 2019. № 3(31). С. 61. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/19700/bulletin_19-03.pdf (дата обращения: 28.10.2019).

В связи с этим одной из приоритетных задач обеспечения национальной безопасности России является деофшоризация экономики, в том числе меры по возврату российского капитала и сокращению его вывоза за рубеж¹.

Анализ состояния законодательства, обеспечивающего проведение политики деофшоризации, в сравнении с международными правовыми актами и национальным законодательством таких стран, как Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Ирландия, КНР, Чехия, США, Швейцария и др., свидетельствует о том, что российское законодательство в данной области в целом соответствует действующим международным стандартам.

Вместе с тем недостаточная эффективность проводимых мер по деофшоризации предполагает необходимость осуществления дополнительных действий.

В исследовании предложено и обосновано проведение ряда мер, *нацеленных на защиту и возврат российских капиталов, вывезенных за рубеж, таких как:*

1. Создать в России аналог трастов (прижизненных и завещательных).
2. Создать привлекательные условия для перевода капитала в российскую юрисдикцию и повышения конкурентоспособности российского бизнеса.
3. При проведении следующих этапов амнистии капиталов исключить практику использования специальной декларации в качестве доказательства по уголовному делу, ввести требования по обязательной репатриации денежных средств в Россию (по примеру 3-го этапа амнистии капиталов), создать механизмы удержания репатриированных средств в России.

В целях возврата и удержания задекларированных в рамках налоговой амнистии средств в России предлагается использовать опыт таких стран, как Аргентина, Индонезия и Италия.

Рекомендации, нацеленные на увеличение доходов бюджета:

1. Пересмотреть концепцию налогового резидентства.

¹ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 27.05.2019 г. № 03-01-11/38164 // СПС «Консультант Плюс».

2. Ввести «налог на выход» для физических лиц, сменивших или планирующих сменить российское налоговое резидентство.

3. Используя опыт США, ввести подходящий налог для лиц, сменивших резидентство.

4. Установить запрет освобождения или применения пониженных ставок налога при выплате дивидендов новому акционеру (компания), сменившему резидентство незадолго до выплаты дивидендов.

5. Пересмотреть ставки налога на дивиденды для нерезидентов.

6. Увеличить штрафы за неуведомление о контролируемой иностранной компании (КИК).

7. Используя опыт таких стран, как Бельгия, Испания, Италия, Португалия, Бразилия, Перу, ввести ограничения на перевод платежей в офшорные юрисдикции. Ввести налогообложение сделок косвенной продажи недвижимости, расположенной в России.

Рекомендации, нацеленные на предотвращение необоснованного вывода финансовых активов из страны и отмыwania криминальных финансов:

1. Установить ограничения на движение капиталов.

2. Ввести требование о совершении валютных операций с использованием специальных счетов.

Кроме того, необходимо осуществить меры по:

1. Трансформации споров с ФНС России по трансфертному ценообразованию в трансграничных сделках в плоскость переговоров между налоговыми органами о делении налоговых баз между странами.

2. Внесению изменений в законодательство России в части введения ограничений гражданской правоспособности офшорных компаний.

3. Проведению принудительной деофшоризации системообразующих компаний и финансовых организаций.

4. Созданию публичных реестров бенефициарных владельцев офшорных компаний и трастов.

5. Созданию ФНС России внутренних баз данных бенефициаров (при сохранении строгой конфиденциальности сведений) в целях имплементации требований российского законодательства о раскрытии российскими резидентами фактов бенефициарного владения офшорными компаниями, а в перспективе – зарубежными трастами.

Внедрение указанных мер позволит в ближайшей перспективе предотвратить необоснованный вывод финансовых активов из России, а в долгосрочной перспективе – обеспечить возврат российских капиталов, вывезенных за рубеж; увеличить доходы федерального бюджета; устранить риск ареста и присвоения российских активов за рубежом, манипулирования российским бизнесом в интересах иностранных властей, иностранных финансовых регуляторов и иностранных финансовых структур; сократить доли теневой экономики, противодействовать незаконному выводу капиталов за рубеж; уменьшить возможности для уклонения от налогообложения и, как следствие, устранить угрозы экономической безопасности России.

Роль центральных банков в обеспечении экономического роста (зарубежный опыт и российская практика нормативного правового регулирования)

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

Цель исследования: разработка комплекса предложений и рекомендаций по совершенствованию роли и функций центрального банка в национальной экономике, обеспечении экономического роста, в том числе с учётом обобщения зарубежного опыта и совершенствования нормативно-правового обеспечения.

Ключевые результаты исследования. Для достижения цели исследования была изучена зарубежная практика наделения центральных банков мандатами по обеспечению экономического роста. Исследованы роль, функции, полномочия и статус центральных банков, выявлены сферы влияния, а также инструменты, способствующие стимулированию экономического роста. Проведён анализ и дана оценка потенциала центральных банков по оказанию опосредованного влияния на деловую активность хозяйствующих субъектов в рамках проводимой ими денежно-кредитной политики. Исследовано влияние международных стандартов микропруденциального регулирования на обеспечение экономического роста. На основе зарубежного опыта и действующей российской практики обоснованы предложения по уточнению мандата центрального банка в национальной экономике, а также разработан комплекс мер по наделению центрального банка полномочиями и инструментарием в области денежно-кредитной, микро- и макропруденциальной политики, способных оказывать воздействие на субъекты национальной экономики по стимулированию экономического роста, а также мер, способствующих выполнению центральным банком указанных полномочий.

1. Зарубежный опыт о роли центральных банков в обеспечении экономического роста. Исследовано многообразие целей, задач и полномочий центральных банков в процессе создания ими условий для обеспечения роста национальных экономик. Странами с наилучшими практиками достижения положительных макроэкономических эффектов за счёт деятельности центральных банков признаны Австралия, Китай, Швейцария, Южная Корея, Норвегия, США и Канада.

2. Процессы глобализации в банковском секторе. Выявлено, что процессы глобализации в банковском секторе России опосредованно повлияли на развитие национальной экономики в силу установления барьерных ограничений на участие иностранного капитала в российской банковской системе. Влияние отдельных иностранных банков на показатели реального сектора экономики России не имеет устойчивого тренда относительно прочих участников банковской системы.

3. Трехуровневая система в банковском секторе России. Определены особенности устройства и развития трехуровневой банковской системы, анализ которой обнаружил процессы её дальнейшей монополизации и снижение значимости региональных банков. Доля пяти крупнейших российских банков в общем объёме банковских активов страны за время активной фазы борьбы с недобросовестными

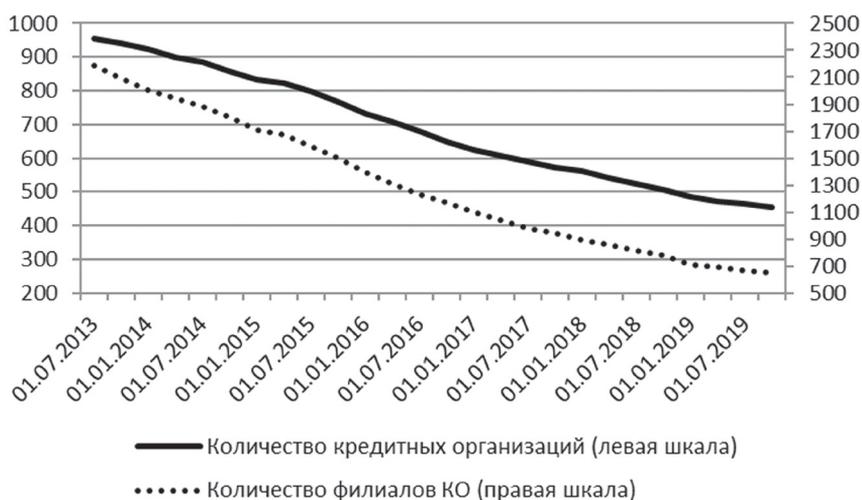


Рис. 1. Количество кредитных организаций и их филиалов в России

*Источник: составлено авторами на основе данных Банка России
<http://cbr.ru/statistics/pdco/lic/>*

участниками банковского рынка выросла с 51,3 % до 61,1 %. По этому показателю Россия опережает многие страны мира. Например, в Германии в начале 2019 года он составлял 31,4 %, Австрии – 34,5 %, Индии – 36 %, Китае – 37 %, США – 43 %. Разделение банковских лицензий на базовый и универсальный уровни практически не повлияло на процесс концентрации банковского бизнеса и финансовых активов у крупных отечественных банков, у многих из которых государство имеет основную долю в капитале. Процесс трансформации и реструктуризации российской банковской системы идёт независимо от реформы по изменению статуса банков при разделении банковских лицензий на базовый и универсальный уровни.

4. Система индикаторов влияния центрального банка на экономический рост и алгоритм их оценки. На основе построенной модели векторной авторегрессии предложена система индикаторов влияния центрального банка на экономический рост и алгоритм их оценки, включающая в себя показатели чувствительности ВВП к изменению ключевой ставки, валютному курсу, объёмам кредитования, величине спроса в стране и денежному агрегату М2, а также индикаторы чувствительности инфляции к изменению ключевой ставки. Расчёты показали, что денежно-кредитная политика Банка России оказывает незначительное влияние на экономический рост в стране, особенно после 2014 года. В рамках режима инфляционного таргетирования, действующего в России с ноября 2014 года, очевидной связи между инфляцией и экономическим ростом не обнаружено.

Разработан индикатор эффективности работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики, показавший сопоставимый уровень эффективности регуляторной политики Банка России относительно других стран с политикой инфляционного таргетирования.

5. Управление избыточными международными резервами в целях поддержки экономического роста. Предложены принципы управления избыточными международными резервами (ИМР) в целях поддержки экономического роста, заключающиеся в алгоритме оценки данного уровня и порядке их дальнейшего распределения в бюджетную систему России. Под избыточными международными

резервами мы определяем сумму превышения композитного индикатора достаточности МВФ (ARA EM), из расчёта ликвидной части иностранных активов Банка России, за исключением средств Фонда национального благосостояния и монетарного золота. По состоянию на 1 января 2019 года Банк России имел избыточные международные резервы в эквиваленте на сумму 123,6 млрд долл. США. Накопление международных резервов, существенно превышающих международные критерии достаточности, при одновременном росте альтернативных издержек их поддержания в низкодоходных или убыточных активах создаёт неблагоприятную среду эрозии финансовых ресурсов.

6. Взаимосвязь степени независимости центрального банка с темпами экономического роста. В работе показано отсутствие однозначной взаимосвязи между степенью независимости центрального банка и темпами экономического роста.

7. Механизмы стимулирования банковского сектора в обеспечении роста реального сектора экономики. Сформулированы выводы о необходимости дальнейшей корректировки пруденциальных нормативов на основе практики пропорционального регулирования в целях стимулирования приоритетных направлений развития реального сектора экономики, а также внедрения мер прямого количественного ограничения для заёмщиков с повышенными кредитными рисками.

8. Предложения и рекомендации по повышению роли центрального банка в обеспечении роста национальной экономики. Разработаны предложения и рекомендации по повышению роли центрального банка в обеспечении роста национальной экономики, заключающиеся в переходе Банка России к гибкому инфляционному таргетированию, допускающему более широкое отклонение инфляции от целевых значений при наличии угрозы резкого замедления темпов экономического роста или рецессии. Центральному банку рекомендован активный маркетинг на открытом рынке для управления кривой доходности российских государственных облигаций во избежание значительных колебаний рыночных процентных ставок на кредитном рынке и ограничения рисков, связанных с возможным внезапным выходом иностранных инвесторов с российского рынка государственного долга.

Отсутствие необходимой гибкости в процентной политике при осуществлении инфляционного таргетирования создаёт повышенные риски развития в ряде низкорентабельных секторов реального сектора экономики. В связи с этим считаем целесообразным дополнить Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в части перечня целей деятельности Банка России пунктом «создание денежно-кредитных условий для стабильного экономического роста».

Совершенствование законодательного регулирования реструктуризации и рефинансирования кредита для снижения кредитных рисков

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

Цель исследования: разработка комплекса предложений и рекомендаций по снижению рисков просрочек и невозврата кредита при использовании услуг реструктуризации и рефинансирования по результатам анализа зарубежного опыта и действующей российской практики.

Ключевые результаты исследования. По итогам анализа механизмов предоставления услуг реструктуризации и рефинансирования кредита определены ключевые риски в российской финансовой системе, связанные со сферой кредитования. В их числе быстрый рост долговой нагрузки населения на фоне высоких темпов роста потребительского кредитования и растущая концентрация кредитного портфеля банков на отдельных крупнейших заёмщиках с высокой долговой нагрузкой. Для их нейтрализации требуется введение макропруденциальных мер по ограничению высокорискового розничного кредитования в Российской Федерации, создание индивидуального кредитного рейтинга субъекта кредитной истории, выявление и контроль системных рисков, связанных с высокой долговой нагрузкой нефинансовых компаний в России, и возможные макропруденциальные меры по её ограничению.

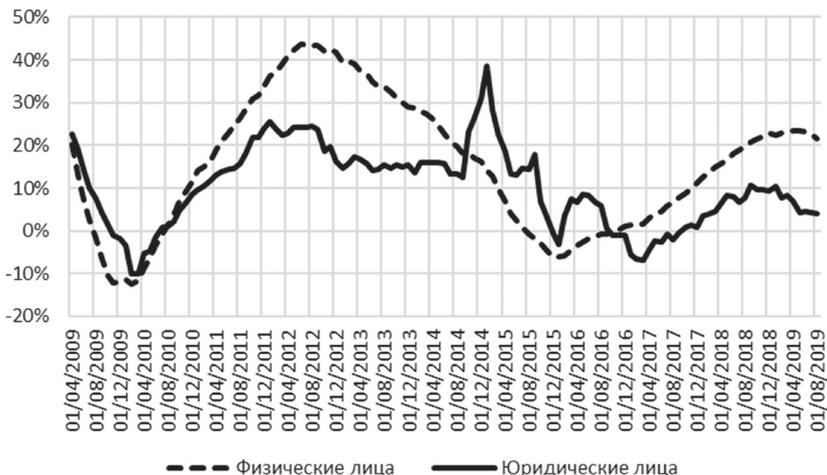


Рис. 1. Годовые темпы прироста накопленной кредитной задолженности перед банками в России

Источник: составлено по данным Банка России

Исследование систем риск-менеджмента банков выявило, что общие условия и лимиты рефинансирования кредитов устанавливаются банками по специальному продукту «Рефинансирование» только для физических лиц и индивидуальных предпринимателей. Часто услуга по рефинансированию встроена в другие кредитные продукты для данной группы заёмщиков.

При рассмотрении законодательства Российской Федерации по оказанию услуг, связанных с реструктуризацией и рефинансированием кредитов, установлена достаточная полнота освещения данной проблемы. Однако разнообразие и полнота правовой базы по рассматриваемым вопросам приводит к дублированию и сложности понимания, интерпретации и трактовки нормативных документов в случае оценки финансового состояния должников.

Банки готовы осуществлять рефинансирование и реструктуризацию кредитов и уже на сегодняшний день предоставляют различные условия и программы. Однако низкий уровень доверия к кредитным организациям, правовая неграмотность населения снижают возможности граждан пользоваться данными услугами.

Также существует проблема недоверия должников к банкам и внешним управляющим, что приводит к снижению количества ходатайств и апелляций в отношении применения процедуры реструктуризации.

В отношении юридических лиц чаще применяется процедура внешнего управления, а не реструктуризации долгов, таким образом, право на принятие решений передаётся внешнему управляющему, что также подрывает доверие и уверенность главы предприятия в возможности восстановления платёжеспособности лицом «со стороны». Существует необходимость рассматривать реструктуризацию долга в качестве приоритетной меры, направленной на сохранение позиций главы предприятия в качестве собственника и степени его участия в финансовом оздоровлении предприятия.

Анализ международной правовой базы и правоприменительной практики оказания услуг по реструктуризации и рефинансированию кредитов показал пять сложившихся типов правовых режимов (от радикально прокредиторского до радикально продолжникового).

Дана оценка влияния международных стандартов «Базель III» на организацию управления кредитными рисками. Особенностью внедрения стандартов «Базель III» в России является не осуществлённый до конца переход ещё на стандарты «Базель II». Если в странах ЕС переход к «Базель II» начался в 2004–2006 годах, то в России – лишь в 2011 году. В условиях незавершённости перехода к стандартам «Базель II» введение стандартов «Базель III» выступает в качестве дополнительного фактора организационно-правовой и финансовой нагрузки на банковский сектор.

В сфере рефинансирования займов микрофинансовых организаций предлагается законодательно ввести вариант «платёжных каникул» по аналогии с мерой, предусмотренной в ипотечном законодательстве. Кроме того, предложено поэтапно ограничить максимально возможную ставку по кредитам МФО с действующего уровня 1 % в день до 0,5 %, начиная с 1 января 2021 года.

Представлены предложения и рекомендации по снижению рисков невозврата и просрочек кредита при использовании услуг реструктуризации и рефинансирования кредита. На основании анализа зарубежного опыта и действующей российской практики предложено рекомендовать Банку России ввести прямые количественные ограничения на реструктуризацию и рефинансирование кредитов на основе опыта регулирования деятельности российских микрофинансовых организаций и зарубежного опыта регулирования банковской деятельности, а именно:

1. Адаптировать для использования банками и распространить на их деятельность ограничения, действующие в системе микрофинансовых организаций (огра-

ничения по числу кредитных договоров одного банка с одним заёмщиком и числа дополнительных соглашений на их пролонгацию).

2. Ограничить срок кредитования при предоставлении необеспеченного потребительского кредитования по примеру Турции 60 месяцами, при покупке отдельных типов товаров/услуг по кредитной карте срок погашения ограничен 3–9 месяцами.

3. По примеру Австрии и Сингапура ограничить кредитование лиц, допустивших просрочку.

Анализ мировой практики решения проблем наступления просрочки или неуплаты кредита заёмщиками показал, что государственная политика в области управления проблемными активами банков в странах мира включает три направления:

- невмешательство;
- покупку государством «токсичных» активов;
- рекапитализацию банков: государство становится акционером банка и принимает на себя расходы, связанные с наличием «плохих» активов в структуре банковского баланса.

В процессе реструктуризации и рефинансирования кредитов субъектов малого и среднего предпринимательства предлагаем следующие рекомендации по устранению имеющихся проблем:

1. Законодательно закрепить необходимость удостоверения списка имущества должника в целях ликвидации ошибок и предупреждения наложения мер ответственности на должника за неуважение к суду.

2. Утвердить систему/методические рекомендации для судей, отражающие актуальное состояние экономики и позволяющие на их основе выносить эффективные решения по мерам, применяемым в делах о банкротстве; закрепить обязанности мониторинга и анализа системы за финансовым управляющим, назначаемым Арбитражным судом.

3. Установить и документально закрепить в качестве методических рекомендаций к деятельности арбитражных судов приоритет на применение меры реструктуризации в судебной практике по делам о банкротстве субъектов МСП.

4. Рассмотреть возможность законодательного закрепления процедуры рефинансирования в качестве меры, применяемой в деле о банкротстве субъектов малого и среднего предпринимательства.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.
Практика реализации, оценка фактического воздействия
и предложения по совершенствованию законодательства
о развитии малого и среднего предпринимательства**

Руководитель исследования: *О. Н. Шерстобоев, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» (ФГБОУ ВО «НГУЭУ»).*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон о развитии малого и среднего предпринимательства), определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий его принятия и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. В анализируемом Законе о развитии малого и среднего предпринимательства большое количество бланкетных и отсылочных норм, в том числе отсылающих к региональным и местным актам. Основой предоставления поддержки во многом остаются акты субъектов Федерации: специальные законы о развитии малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), программы поддержки, порядки её предоставления.

В исследовании проанализированы законы и программы поддержки МСП, принятые во всех субъектах Федерации, а также 93 порядка предоставления поддержки. Основное внимание в порядках уделяется процедуре предоставления помощи, почти нет норм о текущем контроле, относительно слабо и в разных порядках по-разному представлены требования к отчётности. Только в двух порядках имеются развёрнутые процедуры контроля, в большинстве не закрепляются формы, виды контроля, процедура, полномочия. Часто предоставление поддержки оговаривается необходимостью совершения значительного количества действий (в 39 порядках от соискателей требовалось предоставление от 10 и более документов). Частым случаем является необходимость предоставления бизнес-плана с требованиями, которые могут вызвать затруднение у обычного субъекта МСП (оценка основных конкурентов, динамика рынка и т. п.). Требования к отчётности также различаются в разных порядках. В итоге в разных регионах субъекты МСП сталкиваются с разными требованиями в части предоставления поддержки, контроля её использования, отчётности.

Учитывая, что большая часть финансовой поддержки МСП – это средства федерального бюджета, авторами предлагается унифицировать на федеральном уровне процедуру предоставления поддержки, контроля за её осуществлением, отчётности. В этом случае данная деятельность будет более прозрачной, прогнозируемой, снизится число споров о возврате поддержки и её непредоставлении (во всех случаях эти споры касались соотношения федеральных и региональных (муниципальных) норм права). В перспективе целесообразно рассмотреть воз-

возможность принятия федерального закона «Об административных процедурах», его аналоги во многих странах мира отвечают за унификацию управленческих действий всех органов, осуществляющих этот вид властной деятельности.

В работе отмечается недостаточная информированность о видах и процедурах поддержки МСП среди населения. Так, 80,3 % опрошенных респондентов (из 1021) не получали поддержку на открытие или развитие своего бизнеса, а 81,4 % никогда не обращались в органы власти за защитой своих прав. Только треть опрошенных знает о деятельности Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства, а 62,6 % о существовании корпорации не знают. В целом, работа по увеличению уровня информирования субъектов МСП ведётся, но пока она не достигает своего результата.

Авторами был проведён мониторинг официальных интернет-ресурсов, направленных на обеспечение данной функции, в частности, проекта «Мой бизнес», сформированного по инициативе Минэкономразвития России, выделены недостатки и предложены меры по совершенствованию таких ресурсов.

В исследовании выделены проблемы применения норм Закона о развитии малого и среднего предпринимательства, связанные с толкованием его понятийного аппарата. Анализ судебной практики показал, что по данному вопросу существуют противоположные позиции судов. Закрепление всех понятий в ст. 3 Закона о развитии малого и среднего предпринимательства позволит минимизировать данную проблему.

В связи с чем авторы предлагают ряд доработок Единого государственного реестра МСП. Информация о поддержке субъектов МСП должна находиться в реестре (дополнить ст. 4.1 федерального закона). Предоставлять её будут органы, принявшие соответствующие решения. При этом право на обращение за поддержкой должно возникнуть с момента, когда субъект стал соответствовать критериям, установленным ст. 4. В этом случае формальное отсутствие его в Едином реестре не будет сказываться на возможности получения поддержки. Информация о предоставленной поддержке и её результативности (в том числе о возврате и пр.) усилит информированность, а также позволит сформировать систему управления рисками при принятии решения о предоставлении поддержки и контроле за её использованием, что исключит возможность её предоставления одним и тем же субъектам (отдельные случаи были выявлены в ходе мониторинга).

**Мониторинг правоприменения законодательных актов
на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.
Практика реализации, оценка фактического воздействия
и предложения по совершенствованию законодательства
о развитии сельского хозяйства**

Руководитель исследования: *О. Н. Шерстобоев, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» (ФГБОУ ВО «НГУЭУ»).*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 26.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон о развитии сельского хозяйства) и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанных актов и разработка научно обоснованных предложений по их совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. Законом о развитии сельского хозяйства закрепляется сложная многоуровневая регулятивная модель регламентации общественных отношений в сфере развития сельского хозяйства и устойчивого развития сельских территорий. Значительное регулирование в этой сфере осуществляется на уровне субъектов Федерации, которые используют две модели правового регулирования общественных отношений в сфере развития сельского хозяйства:

1. В субъекте Федерации принят закон о развитии сельского хозяйства, а в его развитие подзаконные правовые акты (в 51 субъекте Федерации).

2. В субъекте Федерации отсутствует рамочный закон в развитие Закона о развитии сельского хозяйства, а утверждена только государственная программа и подзаконные акты, регламентирующие порядок осуществления государственной поддержки.

В целом, субъекты Федерации часто дублируют нормы Закона о развитии сельского хозяйства, в том числе искажая смысл его правовых понятий. Это происходит при определении условий и порядка предоставления мер финансовой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, когда не учитываются цели, направления и меры по реализации государственной аграрной политики, обозначенные в Законе о развитии сельского хозяйства.

Мониторинг официальных сайтов органов государственной власти субъектов Федерации, посвящённых вопросам государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства и устойчивого развития сельских территорий за период с 2017 по 2019 год, позволил выявить факты предоставления государственной поддержки одним и тем же сельскохозяйственным товаропроизводителям ежегодно или через год, а также предоставление нескольких видов государственной поддержки одним и тем же субъектам. Однако такие случаи носили единичный характер.

В ходе мониторинга было исследовано более 2550 актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, связанных с применением норм Закона о развитии

сельского хозяйства. Судебное применение норм Закона о развитии сельского хозяйства связано с двумя основными направлениями:

1) с необходимостью применения правовых понятий в сфере развития сельского хозяйства, в том числе при установлении правового статуса субъекта в качестве сельскохозяйственного товаропроизводителя;

2) в делах, связанных с государственной поддержкой в области сельского хозяйства и устойчивым развитием сельских территорий, где суды строят систему аргументации, ссылаясь на положения Закона о развитии сельского хозяйства в части определения целей, направлений и мер по реализации государственной аграрной политики.

В ходе проведённого социологического исследования было установлено, что респонденты в целом оценивают меры реализации государственной аграрной политики, предусмотренные Законом о развитии сельского хозяйства, как слабо эффективные, об этом говорят 49,3 % (из 1017 опрошенных), а значительное большинство респондентов вообще не получали меры финансовой или имущественной поддержки. При этом знают о существовании государственной поддержки 80 % опрошенных, но столько же не получали эту поддержку. Решение обозначенных проблем видится в усилении контроля за процедурой предоставления поддержки, закреплении единой процедуры её предоставления. Для этого предлагается внести в Закон о развитии сельского хозяйства следующие изменения:

1. Дополнить Закон о развитии сельского хозяйства статьями 2.1 и 2.2, закрепляющими полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере развития сельского хозяйства. Сейчас они отсутствуют, что создаёт неопределённость при разграничении полномочий органов различного уровня.

2. Дополнить ч. 3 ст. 5 Закона о развитии сельского хозяйства пунктами 6 и 7, дополнив принципы государственной аграрной политики за счёт принципов пропорциональности и защиты законных ожиданий. Эти принципы традиционно обеспечивают доверие населения к государству.

3. Дополнить Закон о развитии сельского хозяйства статьёй, предусматривающей введение Единого реестра сельскохозяйственных товаропроизводителей, которые отвечают требованиям и признаются таковыми в соответствии со ст. 3. В Законе о развитии сельского хозяйства следует дать определение Единого реестра, определить полномочия уполномоченного органа по его ведению, установить перечень сведений, размещаемых в нём, предусмотреть обязанность компетентных органов передавать эти сведения. Единый реестр позволит сделать процедуру предоставления более прозрачной, отслеживать субъектов такой поддержки, их виды деятельности, а также использование поддержки.

4. В положениях Закона о развитии сельского хозяйства необходимо закрепить требования к содержанию и существенным условиям договоров (соглашений) о предоставлении мер финансовой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям. В этом случае договоры приобретут публично-правовой характер, а споры из таких договоров будут разрешаться в порядке, предусмотренном для защиты публичных прав. Нормы гражданского законодательства будут применяться к договорам субсидиарно. Это предложение связано с существующей в судебной практике неопределённостью. В некоторых делах суды оценивают соглашения о предоставлении поддержки по нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, а в других – по нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. Соответственно, различаются способы правовой защиты и правовые последствия для получателей такой поддержки.

ЭНЕРГЕТИКА

Сравнительный анализ зарубежного опыта и российской практики по формированию топливно-энергетических балансов. Современное состояние и тенденции, развитие методологии, нормативно-правового обеспечения на федеральном, региональном и отраслевом уровнях

Руководитель исследования: *Д. А. Дегтерев, канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории международных отношений ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов».*

Цель исследования: подготовить комплексные предложения по совершенствованию управления топливно-энергетическими балансами (далее – ТЭБ) для прямого и директивного планирования основных показателей деятельности предприятий отраслей ТЭК и координации технологических связей последних.

Ключевые результаты исследования. Основные методологические отличия построения энергобалансов в российской и международной практике заключаются в том, что Международное энергетическое агентство (далее – МЭА), Организация Объединённых Наций, Статистическая служба Европейского союза (далее – Евростат) используют метод запаса физической энергии по нормальному значению физической энергии в первичной форме, в то время как Росстат применяет метод частичного замещения энергии, т. е. по гипотетическому количеству топлива для выработки электроэнергии на ТЭС.

Кроме того, в российской энергетической статистике отсутствует ряд важных управленческих показателей, в т. ч. объём энергопотребления в экономике, уровень энергоёмкости ВВП, а также доля ископаемых видов топлива в структуре энергопотребления.

В контексте совершенствования законодательного регулирования ТЭБ в Российской Федерации следует обозначить ряд практических предложений.

В части совершенствования сбора статистической информации и методологии формирования ТЭБ:

1. Приведение энергобаланса России (включая балансы субъектов Федерации) в соответствие с международными принципами представления данных энергетической статистики.

2. Верификация показателей, заполняемых в вопросниках для МЭА, с данными форм первичной статистической отчётности. При необходимости внесение изменений в формы статистической отчётности. Разработка инструкций по заполнению вопросников, предоставляемых Росстатом в МЭА.

3. Пересчёт показателя «Доля возобновляемых источников энергии в общем объёме конечного энергопотребления» с использованием метода запаса физической энергии.

4. Расчёт показателя «Энергоёмкость ВВП» с учётом международных методологических рекомендаций (Евростат, ООН, МЭА).

5. Интеграция энергетической статистики в концепцию СНС (адаптация SEEA 2012, SEEA-Energy и др.).

6. Принятие общероссийского классификатора энергетических продуктов, гармонизированного с SIEC (The Standard International Energy Product Classification), в том числе разработка ключей перехода к классификаторам ОКПД-2 и ТН.

7. Корректировка текущих и включение дополнительных показателей в документы стратегического планирования (Энергостратегия, Прогноз научно-технологического развития ТЭК, Прогноз социально-экономического развития, Прогноз научно-технологического развития и др.) с учётом аналитических возможностей энергобалансов в международном формате.

8. Включение в подпрограмму 1 «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики» показателей, характеризующих влияние технологического фактора на процессы энергосбережения.

В части перехода с рекомендательного на обязательный характер при формировании ТЭБ РФ:

1. С учётом зарубежного опыта, в соответствии с которым вопросы развития энергетики регулируются преимущественно путём принятия законов, а не подзаконных актов, предлагается утверждать программы развития энергетики путём принятия соответствующих федеральных законов. Это обеспечит принципиально иной подход, когда ТЭБ станет основой энергетической стратегии государства, а не её следствием.

2. Предлагается отрегулировать порядок формирования ТЭБ либо путём внесения изменений в закон № 382-ФЗ о ГИС ТЭК, либо через принятие специального федерального закона «О едином топливно-энергетическом балансе Российской Федерации», регламентирующего вопросы формирования и реализации системы топливно-энергетических балансов Российской Федерации и субъектов Федерации, в котором следует закрепить единую методологию и основные принципы подготовки балансов (формирование, корректировку, исполнение ТЭБ, а также защиту данных); порядок взаимодействия и полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти; порядок предоставления информации хозяйствующими субъектами; процедуру отчётности и схему мониторинга за исполнением ТЭБ. При этом любой из вариантов должен в обязательном порядке подразумевать самую тесную «увязку» с бюджетным процессом на региональном и общегосударственном уровнях.

3. С учётом отражённого в отчёте зарубежного опыта предлагается урегулировать на законодательном уровне производство возобновляемой энергии путём принятия федерального закона «О возобновляемых источниках энергии», в котором закрепить вопросы тарифной политики, обязанности приёма указанной энергии у производителей, отвода земельных участков для создания объектов возобновляемой энергетики, порядок взаимодействия с субъектами Федерации.

Направления совершенствования законодательного обеспечения конкурентных отношений на оптовом и розничном рынках электроэнергии и необходимые меры для их развития

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 конкурентных отношений на оптовом и розничном рынках электроэнергии и необходимым мерам для их развития.

Ключевые результаты исследования. Важнейшим условием гармоничного развития энергосистемы при внедрении законодательных новаций является последовательность государственной политики и выполнение ранее сформированных обязательств государства перед бизнесом. Переход к целевому состоянию возможен лишь по истечении периода гарантирования инвестиций по принятым на сегодняшний день программам модернизации.

Для устранения барьеров развития конкурентных отношений целесообразно следующее.

1. Исключить возможность поставки по регулируемым ценам электроэнергии (мощности) для потребителей, не относимых к населению, функционирующих в конкурентной зоне оптового рынка.

2. Установить законодательный запрет на появление новых и продление существующих ценовых инструментов решения проблем отдельных территорий и развития нетрадиционной генерации за счёт совокупности потребителей оптового рынка. Искусственное сдерживание роста цен на электроэнергию для бизнеса на отдельных территориях как инструмент поддержки должно быть исключено.

3. Установить законодательный запрет на появление новых и продление специальных (нерыночных) ценовых инструментов стимулирования инвестиционной активности. Инвестиционная привлекательность должна обеспечиваться за счёт проведения долгосрочного конкурентного отбора мощности, на котором ценовые ограничения не практикуются, а требования предъявляются в том числе к показателям манёвренности, энергетической эффективности, экологичности, соответствующим наилучшим доступным технологиям.

4. Сформировать политику управления резервами генерирующей мощности. Вывести оплату резерва (в том числе в консервации¹) за рамки конкурентного отбора (на рынок системных услуг). Обеспечить равномерное бремя оплаты

¹ Вывод эффективного, но не востребованного рынком оборудования в консервацию – одно из важнейших направлений политики управления резервами в условиях избытка генерирующих мощностей. Подобная практика целесообразна, если она позволит сократить будущие капитальные вложения. В рамках разработки политики управления резервами необходимо сформировать критерии генерации, которая выводится в консервацию с условием оплаты услуги поддержания резерва.

системных услуг всеми потребителями – пользователями ЕЭС (в том числе потребителями, заключающими прямые договора с производителями розничного рынка).

5. Установить единство подходов к ценообразованию на тепловую энергию, производимую объектами когенерации, в части распределения расхода топлива и условно-постоянных затрат. Оптимальным решением (с точки зрения достижения равенства условий работы на рынке электроэнергетики) является установление эталонного значения удельного расхода условного топлива на тепловую энергию и удельных условно-постоянных расходов, принимаемых для расчёта тарифов (при условии сохранения их регулирования в системе теплоснабжения).

Кроме того, при совершенствовании законодательства, определяющего правила биржевой торговли газом, ценовую политику на внутреннем рынке газа, а также налогового законодательства (в части налога на добычу полезных ископаемых – НДПИ) целесообразно принимать во внимание следующее. Рост цен на газ ведёт к повышению маржинальности цен РСВ (рынка на сутки вперёд), что с позиции потребителей электроэнергии является негативным фактором. Однако одновременно с этим удорожание топлива и повышение неопределённости в отношении ценовой динамики создают мощный стимул для модернизации электроэнергетики, повышая инвестиционную привлекательность замещения генерирующих мощностей более энергоэффективными и манёвренными.

Для снятия барьеров и дальнейшего развития конкуренции на розничных рынках необходимо следующее.

1. Создать равные условия гарантирующим поставщикам (далее – ГП) и независимым энергосбытовым компаниям (далее – НЭСК) в части возможности/невозможности покупки электроэнергии по единой группе точек поставки (далее – ГТП) региона.

2. Регулирование сбытовых надбавок осуществлять по принципу предельного ценообразования (в рамках установленных значений сбытовых надбавок в субъекте Федерации предоставить ГП право формировать конкурентное предложение).

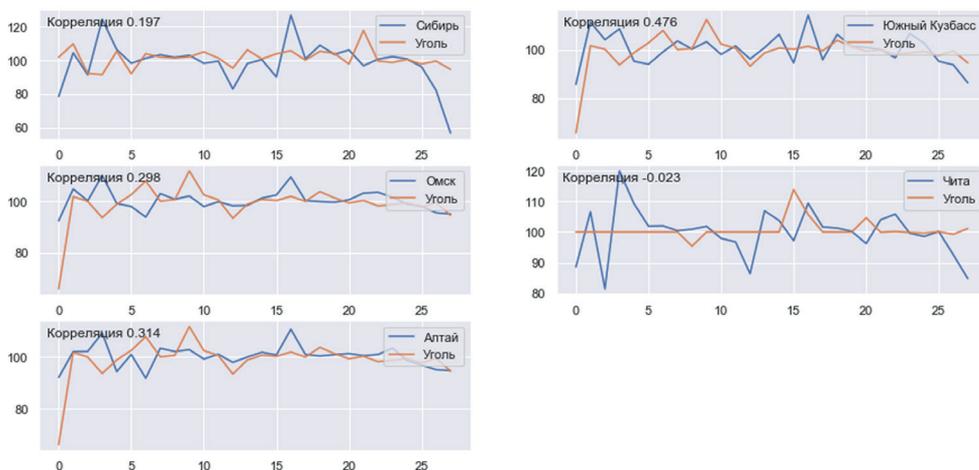


Рис. 1. Индекс цен продажи РСВ и индекс цены угля в разрезе зон свободного перетока в период с мая 2017 по август 2019 года во второй ценовой зоне оптового рынка

Источник: составлено авторами

3. Создать возможность конкурентной борьбы в сегменте «население»:

– законодательно установить возможность выбора гражданами иной сбытовой компании;

– регулирование тарифов для населения осуществлять по принципу предельного ценообразования (в рамках установленных значений тарифов в субъекте Федерации предоставить поставщикам право формировать конкурентное предложение за счёт величины сбытовой надбавки);

– законодательно возложить обязанность перераспределять соответствующие объёмы покупки по регулируемым договорам на сбытовую компанию, заключившую договор поставки электроэнергии с потребителями группы «население»;

– снять запрет на совмещение деятельности по передаче и сбыту электроэнергии в части энергоснабжения населения;

– отменить нормы, в соответствии с которыми право собственности на приборы учёта, установленные у граждан, закрепляются за ГП (в случае признания целесообразным финансирования расходов на модернизацию систем учёта потребления граждан энергокомпаниями предусмотреть невозможность отказа в выкупе установленного оборудования по эталонной стоимости).

4. Снять законодательные барьеры для приобретения сетевыми организациями электроэнергии на компенсацию потерь у любого поставщика (в том числе на оптовом рынке электроэнергии).

Для эффективного внедрения изменений законодательства, направленных на дальнейшее развитие конкуренции, необходимо законодательно установить:

1. Информационный статус прогноза СЭР в части параметров роста цен.

2. Обязанность федерального регулятора рассчитывать предельные тарифы в электроэнергетике на основании открытых, прозрачных методик, на основании данных, подлежащих раскрытию; принципы расчёта предельных уровней тарифов должны соответствовать методологии расчёта, принятой для субъектов Федерации.

Для действующего законодательства в сфере электроэнергетики характерен такой недостаток, как отсутствие отслеживания фактического исполнения закреплённых законом принципов. Внедрение изменений должно отслеживаться не только по принципу формального исполнения поручений по изданию тех или иных нормативных актов, но и путём регулярного анализа степени достижения закреплённых законом целей и базовых принципов.

В частности, для анализа результативности предложенных выше мер и исключения противодействия развитию конкуренции другими принимаемыми законодательными инициативами необходимо организовать регулярный мониторинг состояния конкуренции на рынках электроэнергии и мощности. При этом система существующей статистики и раскрытия информации по субъектам электроэнергетики не позволяет в полном объёме оценить степень конкурентных отношений на оптовом и розничном рынках электрической энергии и мощности. Для повышения прозрачности происходящих процессов для профессионального сообщества необходимо дальнейшее совершенствование системы раскрытия информации.

Совершенствование правового регулирования конкурентных отношений на рынке тепловой энергии

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 совершенствованию законодательного обеспечения конкурентных отношений на рынке тепловой энергии и необходимые меры для их развития.

Ключевые результаты исследования. Общей тенденцией зарубежного правового регулирования является повышение энергоэффективности теплоснабжения и, соответственно, регулирование конкурентных отношений на рынке теплоснабжения путём установления требований по энергоэффективности для его участников – как в отношении производителей тепловой энергии, так и в отношении устройств конечных потребителей.

Зарубежными экспертами отмечается, что ясность в отношении общей цели регулирования помогает обеспечить согласованный и скоординированный политический подход к регулированию и планированию. Важное значение имеет чёткое разделение ответственности и компетенции между национальным органом (правительством и/или регулирующим органом) и местными органами власти. Это связано с политикой планирования, а также с их соответствующей ролью в осуществлении регулирования, а также в поддержке финансирования, обмена информацией и декарбонизации.

В части ценообразования определённой общемировой тенденции нет. Даже в рамках Европейского союза отсутствует единый подход к регулированию цен на тепловую энергию. Так, в Швеции цена нерегулируемая, а в Венгрии и Дании – регулируемая. Распространённым для рынка теплоснабжения является наличие лицензирования для поставщиков тепловой энергии (Норвегия, Нидерланды, Венгрия). В Японии требование лицензирования теплоснабжающей компании было заменено на требование уведомления уполномоченного государственного органа и предоставления ежегодного отчёта о деятельности теплоснабжающей компании. Представляет интерес положение законодательства Нидерландов – «один поставщик тепловой энергии на одну тепловую сеть». По законодательству Дании компании, производящие тепловую энергию, и сетевые компании рассматриваются как монополии и регулируются как некоммерческие предприятия, не преследующие получение прибыли. Цены на теплоснабжение в Китайской Народной Республике устанавливаются муниципалитетами на основе предложений теплоснабжающих компаний. При этом на практике из-за социально экономических причин тариф, который в итоге одобряет муниципалитет, ниже того, который предложила компания. Теплоснабжающие компании являются получателями субсидирования от муниципалитета. На рынке теплоснабжения в Китайской Народной Республике отсутствует конкуренция.

Отдельно необходимо отметить, что по законодательству многих государств деятельность по теплоснабжению относится к сфере деятельности субъектов естественной монополии, и усилия государственного регулирования в данной сфере на увеличение конкуренции (то есть на увеличение количества теплоснабжающих компаний на территории одной закрытой тепловой сети) не направлены.

Представляется, что при дальнейшей работе по совершенствованию законодательства Российской Федерации по теплоснабжению целесообразно учитывать следующие инструменты правового регулирования, используемые в законодательстве зарубежных государств: лицензирование деятельности теплоснабжающих организаций; закрепление положения «один поставщик тепловой энергии на одну тепловую сеть»; цена за тепловую энергию не должна превышать цену использования индивидуального отопления с помощью иных видов энергии; доступ к информации о нерегулируемых ценах на тепловую энергию; компании, производящие тепловую энергию и теплосетевые компании, регулируются как некоммерческие организации, не преследующие цели получения прибыли; ведение реестра теплоснабжающих компаний. Прозрачность функционирования рынка теплоснабжения – также распространённая тенденция регулирования в зарубежных государствах.

Долгосрочная прозрачная политика государства в сфере теплоснабжения должна быть достигнута посредством изменения законодательства. Например, в ценообразовании необходимо снижение частоты пересмотра тарифов (кроме поправок на инфляцию): либо установление тарифов на уровне, достаточном для окупаемости инвестиций, либо понимание, что данный способ организации системы централизованного теплоснабжения не является оптимальным, и переход на альтернативный способ организации.

Стимулы для эффективного распределения ресурсов могут быть получены вместе с развитием конкуренции на рынке. При этом конкуренция может быть двух видов – конкуренция между теплоснабжающими организациями, использующими различные источники топлива, и конкуренция между теплоснабжающими организациями, использующими одни и те же источники топлива.

На основании проведённого исследования представляется возможной постановка вопроса о внедрении в модель правового регулирования в том числе следующих положений: ведение реестра компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии, с включением данных о финансовом, технологическом, кадровом состоянии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих обслуживание тепловых сетей, объектов теплоснабжения, включая теплопринимающее оборудование потребителей; внедрение системы интеллектуального учёта потребляемой тепловой энергии.

В этой связи программа по совершенствованию законодательной базы в сфере теплоснабжения должна включать следующие этапы:

1. Мониторинг правоприменения законодательства в теплоснабжении (включая правовой анализ досудебной и судебной практики разрешения споров в сфере теплоснабжения). На сегодняшний день мониторинг правоприменения законодательства фактически не проводится. Существенную помощь в этом окажет введение электронной базы результатов досудебного урегулирования споров по тарифам в сфере теплоснабжения, которое осуществляется ФАС России. Определение уполномоченного органа, который будет осуществлять мониторинг правоприменения законодательства в сфере теплоснабжения. Представляется, что такими полномочиями целесообразно наделить Минэнерго России.

2. Правовой анализ результатов мониторинга.

3. Подготовка и утверждение отраслевого для тепловой энергетики документа стратегического планирования – по аналогии с генеральными схемами развития нефтяной, газовой отрасли, электросетевого комплекса.

4. Проведение работы по правовому наполнению отраслевого документа стратегического планирования. Предлагаемая последовательность позволит также существенно минимизировать возможные правовые риски спорных ситуаций и внести дальнейшие коррективы в правовую модель регулирования.

Предложения по совершенствованию экологического законодательства Российской Федерации в угольной отрасли на основе анализа опыта ведущих угледобывающих стран

Руководитель исследования: *А. В. Григорьев, канд. экон. наук, заместитель генерального директора, руководитель департамента исследований ТЭК АНО «Институт проблем естественных монополий».*

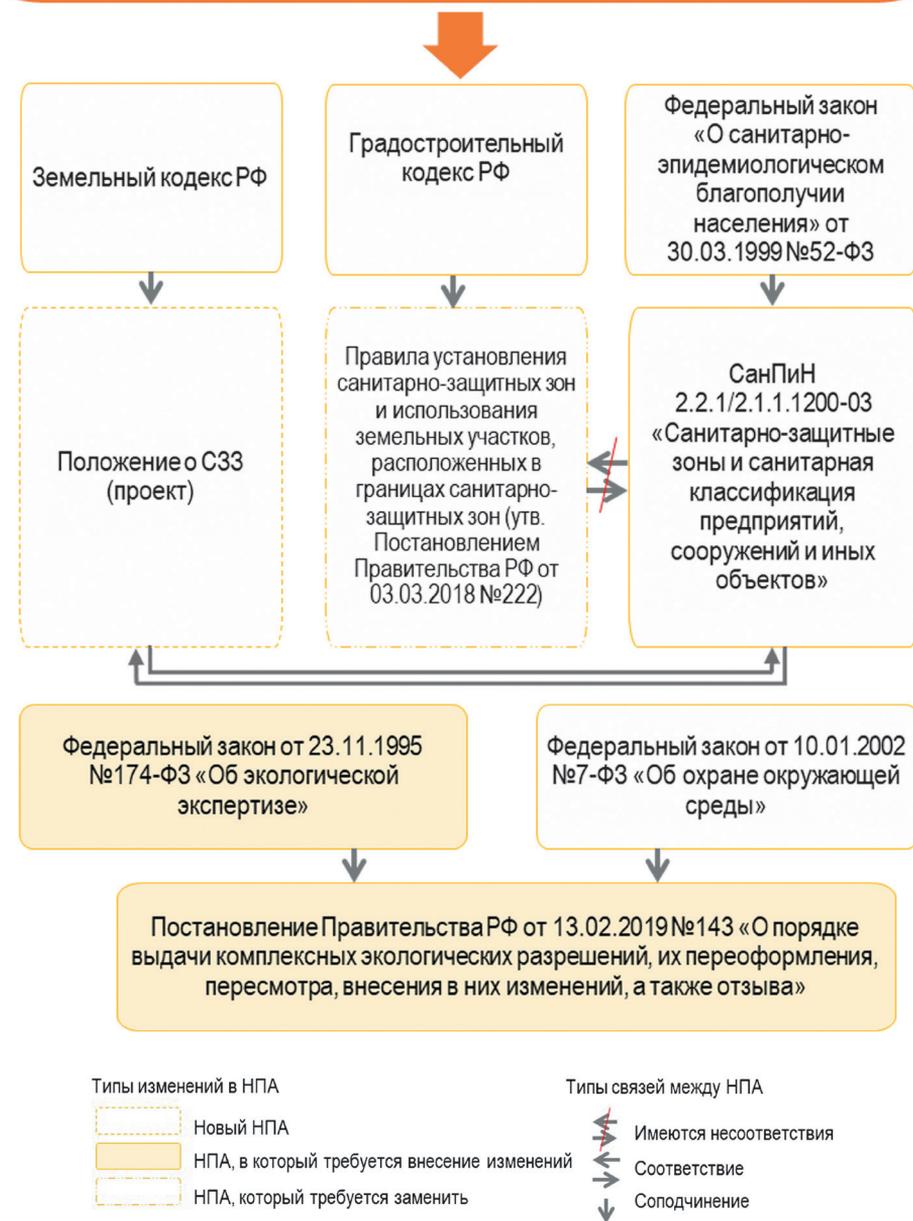
Цель исследования: выработка предложений по совершенствованию экологического законодательства Российской Федерации в угольной отрасли на основе анализа опыта ведущих угледобывающих стран.

Ключевые результаты исследования. Сравнительный анализ систем экологического регулирования в России и в ведущих угледобывающих зарубежных странах показал, что в целом российская система нормативного правового регулирования соответствует лучшему мировому опыту. Существующие проблемы и отдельные сложности на этапе правоприменительной практики имеют точечный характер и могут быть решены без радикального изменения подходов и реформирования системы экологического регулирования угольной отрасли.

Анализ опыта экологического законодательства в угольной отрасли ведущих угледобывающих зарубежных стран позволил выявить 11 инструментов (лучших практик) правового регулирования, имеющих высокую актуальность применения в России. Данными инструментами являются следующие:

1. Выдача экологических разрешений в режиме «единого окна» в электронной форме (применяется частично в Австралии и Индии).
2. Установка технологических нормативов эмиссий по небольшому числу маркерных показателей (применяется в Германии).
3. Стимулирование обогащения угля (применяется в Китае).
4. Целевое использование природоохранных отчислений (применяется в США, Польше, Индии).
5. Разделение функций по выдаче экологических разрешений и взиманию платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС) (применяется в ЮАР).
6. Дифференциация условий природоохранного регулирования для новых и существующих предприятий (применяется в Евросоюзе, США, Индии).
7. Бессрочность экологических разрешений (применяется в Евросоюзе, в т. ч. в Германии).
8. Возможность передачи очищенных шахтных/карьерных вод третьим лицам (применяется в Австралии).
9. Упрощённый регуляторный режим для вскрышных, вмещающих пород, отходов обогащения и золошлаковых отходов (применяется в Евросоюзе, США, Канаде, Австралии, Китае).
10. Механизмы перевода отходов в статус вторичного сырья, ввод понятия побочного продукта (применяется в Евросоюзе, Австралии).
11. Гарантии обеспечения рекультивации (применяется в Польше, Индонезии, США, Канаде, Австралии, ЮАР, Китае, Индии).

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ



Блок-схема устранения неопределённостей в действии регуляторного механизма по обеспечению экологической безопасности и соблюдению санитарно-защитных норм (границ)

Источник: составлено авторами

Представленные в отчёте практические рекомендации по формированию эффективной модели правового регулирования экологической безопасности базируются на устранении неопределённостей в законодательстве, затрудняющих функционирование системы регулирования, а также на совершенствовании её в направлении снижения давления на природопользователей и увеличения их возможностей по повышению эффективности природоохранной деятельности. Основные проблемные направления, требующие решения:

1. Сложный путь получения комплексного экологического разрешения (далее – КЭР) для объектов НВОС I категории, необходимость предоставления результатов оценки воздействия на окружающую среду, а также материалов согласования с общественностью при согласовании заявочной документации на КЭР для действующих угледобывающих предприятий.

2. Дублирование и взаимное пересечение норм градостроительного и санитарного законодательства в части порядка разработки, согласования проекта и установления санитарно-защитных зон, обусловленные несогласованностью требований Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 г. № 222) и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

3. При закрытии угольных предприятий каждая горнодобывающая компания должна обладать источником финансовых ресурсов для обеспечения работ по рекультивации нарушенных земель и ликвидации производства. Однако накопительные фонды законодательно не предусмотрены.

4. Действующий регуляторный механизм обращения с вскрышными и вмещающими породами не позволяет эффективно решать проблемы их безопасного размещения, хранения, утилизации и рекультивации как самих угольных выработок, так и мест размещения изъятых грунтов, что приводит к их накоплению и деградации земель.

5. Необоснованно сложная для природопользователя система нормирования допустимых сбросов в водные объекты.

6. Значительный объём образующихся шахтных и карьерных вод при отсутствии законодательного механизма по передаче очищенных шахтных и карьерных вод третьим лицам (по опыту Австралии, Евросоюза, Германии) с введением требований к составу таких вод для использования их в различных целях.

7. Двойное (в перспективе) регулирование шахтного метана: и как загрязняющего вещества, и как парникового газа, что приведёт к существенному увеличению налоговой нагрузки на отрасль.

К числу наиболее важных экологических проблем, связанных с добычей и обогащением угля, относится образование и накопление значительных объёмов отходов вскрышных и вмещающих пород, относимых в настоящее время к отходам V класса опасности. Технологически проблемы размещения вскрышных и вмещающих пород неразрывно связаны с проблемами рекультивации нарушенных земель. В зарубежной практике, в странах, где также имеются подобные проблемы, для более эффективного управления действуют следующие практики:

1. Упрощённый регуляторный режим для вскрышных, вмещающих пород, отходов обогащения и золошлаковых отходов (Евросоюз, США, Канада, Австралия, Китай). В частности, в Евросоюзе существует понятие инертных отходов, т. е. неопасных отходов, которые пригодны для рекультивации. В США в составе опасных отходов выделяются шесть особых категорий, которые формируются в значительных объёмах, но обладают относительно низкой опасностью для здоровья человека и окружающей среды (включая золошлаковые отходы ТЭС).

2. Механизмы перевода отходов в статус вторичного сырья, применение понятия побочного продукта (Евросоюз и Австралия). Такого рода механизмы позволяют собственнику перевести отход в статус ресурса, допустимого для его передачи третьим компаниям для дальнейшего использования в качестве сырья в производстве, что существенно облегчает процесс обращения с этим видом отходов и увеличивает возможности по их утилизации.

Сформированные предложения по совершенствованию экологического законодательства в угольной отрасли в Российской Федерации предусматривают необходимость внесения изменений в следующие нормативные правовые акты:

1. Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

2. Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 143 «О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва» (вместе с «Правилами выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва»).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требования к их содержанию».

5. Приказ МПР России от 17.12.2007 г. № 333 «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Редактор В. В. Нарбут
Корректор 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 05.10.2020
Формат 70x100/16. Печ. л. 12,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 2607

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Агентство МИГ»
140002, Московская область, г. Люберцы, Октябрьский просп., 18