



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА**  
Федерального Собрания Российской Федерации

# **АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

Издание Государственной Думы  
2024

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Федерального Собрания Российской Федерации

## АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы  
Москва • 2024

УДК 082  
ББК 94  
А 64

А 64            **Аналитический вестник.** — М.: Издание Государственной Думы,  
2024. — 192 с.

УДК 082  
ББК 94

© Аппарат Государственной Думы, 2024

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение. . . . . 6

## **Сохранение населения, здоровье и благополучие людей. Комфортная и безопасная среда для жизни**

Совершенствование нормативного правового регулирования социально-экономического развития малонаселённых территорий России . . . . . 7

Совершенствование нормативного правового регулирования комплексной поддержки и социальной защиты детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются . . . . . 13

Экспертно-аналитическое исследование правового регулирования социализации, профориентации и трудоустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Разработка рекомендаций по законодательному обеспечению . . . . . 20

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

Совершенствование нормативного правового обеспечения повышения престижа военной службы и эффективности военно-патриотической деятельности в Российской Федерации . . . . . 26

Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере культуры с учётом приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации. . . . . 32

Анализ зарубежного опыта и выработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования новых видов спорта (компьютерный спорт, спортивное программирование и др.). . . . . 38

Анализ работы образовательных организаций и НКО в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодежи. Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования. . . . . 45

Нормативное правовое обеспечение развития дополнительных профессиональных компетенций как фактора повышения качества жизни человека . . . . . 52

Анализ зарубежного опыта и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации . . . . . 60

Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования национальной системы наукометрии в целях повышения эффективности научно-технологического развития России . . . . .	66
---	----

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

Анализ нормативного правового регулирования деятельности института Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Рекомендации по совершенствованию . . . . .	74
Анализ опыта правового регулирования социальной ответственности корпораций в зарубежных странах и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации . . . . .	81
Выработка рекомендаций по повышению эффективности нормативного правового регулирования защиты прав и законных интересов потребителей в условиях экономических санкций . . . . .	88

### **Экономика, промышленность и финансы**

Разработка основных направлений совершенствования законодательства в области применения финансовых инструментов и повышения роли банковского сектора в целях ESG-трансформации экономики Российской Федерации. Анализ зарубежного опыта. . . . .	94
Совершенствование нормативного правового регулирования грузовых перевозок различными видами транспорта в современных условиях . . . . .	103
Анализ современного состояния и выработка рекомендаций по законодательному обеспечению развития авиационной и судостроительной отраслей промышленности . . . . .	113
Анализ нормативной правовой базы и выработка предложений по совершенствованию национального законодательства в рамках формируемого единого рынка энергоресурсов Евразийского экономического союза . . . . .	122
Анализ мирового опыта правового регулирования безопасной эксплуатации линейных инфраструктурных объектов топливно-энергетического комплекса . . . . .	129
Разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения сферы внешнеторговых отношений Российской Федерации на основе анализа международных правовых актов, законодательных актов зарубежных стран и Российской Федерации . . . . .	137

Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию государственного регулирования зелёной экономики . . . . .	144
---	-----

### **Цифровая трансформация**

Совершенствование нормативного правового регулирования оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий . . . . .	150
--	-----

Правовое регулирование организации цифровой торговой инфраструктуры: оценка современного состояния и направления совершенствования законодательства . . . . .	155
---	-----

### **Мониторинг правоприменения законодательных актов**

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» . . . . .	162
--	-----

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» . . . . .	168
--	-----

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» . . . . .	176
---	-----

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

Разработка предложений по совершенствованию законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. . . . .	183
---	-----

## ВВЕДЕНИЕ

Реализация Российской Федерацией государственной политики в области обеспечения достижения национальных целей развития направлена на повышение внутренней стабильности, наращивание экономического, политического, военного и духовного потенциала России, необходимого для укрепления её роли как одного из влиятельных центров современного мира.

В настоящее время в стране усиливается сплочённость российского общества, укрепляется гражданское самосознание, растёт осознание необходимости защиты традиционных духовно-нравственных ценностей, возрастает социальная активность граждан, их вовлечённость в решение наиболее актуальных задач местного и государственного значения<sup>1</sup>.

Широкий тематический спектр Программы научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе в 2023 году охватил как фундаментальные вопросы патриотического и духовно-нравственного воспитания российских граждан, остросоциальные проблемы — защиту детей-инвалидов, социализацию и трудоустройство детей-сирот, так и проблемы цифровой трансформации общества, развития экономики и промышленности.

Результаты исследований используются в законотворческой деятельности фракциями политических партий и профильными комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

# СОХРАНЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ ЛЮДЕЙ. КОМФОРТНАЯ И БЕЗОПАСНАЯ СРЕДА ДЛЯ ЖИЗНИ

## Совершенствование нормативного правового регулирования социально-экономического развития малонаселённых территорий России

**Руководитель исследования:** *И. Е. Михеева, доцент кафедры банковского права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования социально-экономического развития малонаселённых территорий России.

**Ключевые результаты исследования.** Территории российских регионов, в том числе Арктики, Севера, Сибири и Дальнего Востока и приравненные к ним регионы, — это территории с уникальной окружающей средой, обладающие важнейшим геополитическим положением и колоссальным экономическим потенциалом, способным оказать серьёзное позитивное влияние на развитие экономики страны в целом, в связи с этим их развитие требует особой поддержки со стороны государства.

Почти 70 процентов территории относится к зоне с экстремальными природно-климатическими условиями для жизнедеятельности населения, с повышенным риском для проживания населения и высокими издержками для хозяйственной деятельности<sup>1</sup>. В России низкая плотность населения на громадных, слабо освоенных в производственном отношении территориях. В связи с этим для страны стал привычным термин «обезлюдивание» территорий<sup>2</sup>. Вместе с тем освоение северных и арктических территорий имеет для России стратегическое значение.

---

<sup>1</sup> Волгин Н. А. Актуальные вопросы развития российского Севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление населения в северных и арктических регионах // Н. А. Волгин, Л. Н. Широкова, Л. Л. Мосина // Уровень жизни населения регионов России. М.: ФНИСЦ РАН. 2018; 2 (208); 34–46.

<sup>2</sup> Дементьева О. А. Социально-экономическое развитие сельских малонаселённых территорий в России: правовые вызовы современности // Наука. Общество. Государство. Пенза: Пензенский государственный университет. 2020; 8: 3 (31): 20–27.



Одним из важных направлений политики каждой страны является сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения между экономически развитыми и малоразвитыми регионами.

В рамках экспертно-аналитического исследования проведён анализ действующего законодательства, стратегических документов, подзаконных актов, зарубежного законодательства, регулирующих развитие малонаселённых территорий страны, сделаны выводы о необходимости усовершенствования действующего законодательства в разных сферах экономики.

Важными направлениями развития малонаселённых территорий являются устранение цифрового неравенства между городскими и сельскими жителями, предоставление возможности оказания современных услуг связи, включая доступ к сети Интернет гражданам, которые живут на удалённых и малодоступных территориях.

Необходимость обеспечения доступа жителей малонаселённых территорий к современным финансовым инструментам предопределяет развитие дистанционных услуг, повышение финансовой грамотности.

Для успешного развития малонаселённых территорий необходимо внедрение государственно-частного и муниципально-частного партнёрства, что позволит привлекать дополнительные инвестиции.

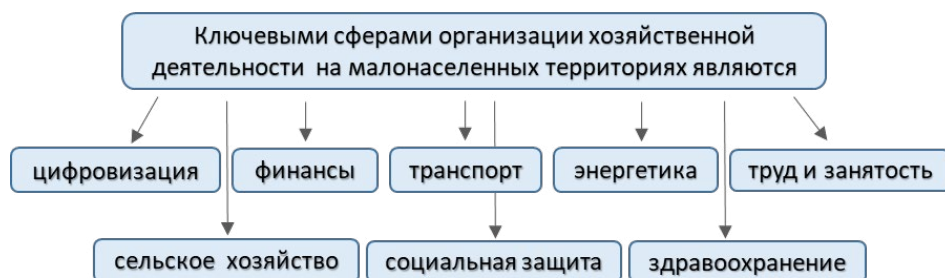
Поскольку малонаселённые территории преимущественно не охвачены централизованным электроснабжением и удалены от топливных баз, имеющих сложную и затратную схему доставки топлива, важен поиск нестандартных решений, в том числе путём внедрения возобновляемых источников энергии.

Кроме того, малонаселённые территории характеризуются явным несоответствием уровня развития транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения соответствующих регионов, что усиливается труднодоступностью и удалённостью таких территорий. В связи с этим необходимо развивать и поддерживать воздушные перевозки.

Особенно все указанные проблемы проявляются на сельских территориях России, которые часто являются малонаселёнными, и это предопределяет необходимость дополнительной поддержки со стороны государства, включая субсидирование, так как они производят продукты питания, необходимые для жизнеобеспечения таких территорий.

Мерами социальной защиты на малонаселённых территориях, важными для их успешного развития, являются: привлечение квалифицированных трудовых ресурсов; создание новых рабочих мест в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и снижение уровня безработицы; организация подготовки и переподготовки кадров по востребованным специальностям.

Ключевой задачей государства является повышение уровня и качества жизни граждан малонаселенных территорий, включая в том числе: обеспечение доступности для населения первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой медицинской помощи, диагностических (лабораторных) исследований; создание условий для кадровой обеспеченности медицинских организаций, расположенных в удалённых населённых пунктах и сельских населённых пунктах; развитие сети медицинских организаций первичного звена (создание новых и замена аварийных фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий).



**Рис. 1. Ключевые сферы организации хозяйственной деятельности на малонаселённых территориях**

*Источник: составлено авторами*

Подробный анализ и чёткие выводы по каждому направлению определили предложения по совершенствованию российского законодательства и возможности тиражирования наиболее значимых законодательных решений на все регионы Российской Федерации.

Анализ изменений экономической ситуации на малонаселённых территориях показал влияние внешних ограничений, в частности экономических санкций, на региональную политику данных субъектов при достижении социально-экономической устойчивости. Оптимальным решением проблем устойчивого развития малонаселённых территорий является развитие форм пространственной организации экономики малонаселённых территорий на основе их согласованного и взаимодополняющего использования.

Показатели, характеризующие уровень освоенности территории, её инфраструктурную обеспеченность, ресурсный потенциал, экономическое развитие, развитие социальной сферы, обеспечение продовольственной безопасности, экспортную деятельность, свидетельствуют о росте устойчивого развития малонаселённых территорий.

Эффективным механизмом привлечения инвестиционных ресурсов в развитие малонаселённых и труднодоступных территорий является социально-преобразующее инвестирование.

Для развития малонаселённых и труднодоступных территорий используются преимущественно средства федерального или регионального бюджета, что не всегда является эффективным. В связи с этим социальное инвестирование предложено рассматривать как социально-экономический инструмент, направленный на использование инвестиций и преобразующий их в продукцию и услуги, реализация которых обеспечивает достижение экономических и социальных целей на малонаселённых территориях.

Зарубежный опыт социальной инвестиционной политики на примере Норвегии, Канады, Швеции, Финляндии и Казахстана демонстрирует передовые механизмы реализации социальной инвестиционной политики на малонаселённых территориях. Изучение и имплементация данного опыта представляются важными для развития российских регионов.

Опыт Канадского агентства экономического развития северных территорий, которое обладает широким инструментарием для развития северных территорий Канады, свидетельствует о развитии на таких территориях инфраструктуры, мер поддержки и привлечении инвестиций.

На основе проведённого анализа сформирован перечень актуальных направлений регулирования развития малонаселённых территорий Дальнего Востока, Арктики, Сибири, территорий, приравненных к Крайнему Северу.

**Связанность** — условия мобильности ресурсов, товаров, услуг и людей, определяемые развитием транспортных и коммуникационных сетей

**Потенциал** — возможности результативного перспективного использования ресурсов территории для собственного развития и межрегионального взаимодействия

В действующем законодательстве меры поддержки социально-экономического развития малонаселённых территорий содержатся фрагментарно и несистемно, что препятствует развитию указанных территорий и устранению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения между экономически развитыми и малоразвитыми регионами.

Отсутствует базовая терминология в данной сфере, в частности в действующем законодательстве не предусмотрено легальное определение понятия «малонаселённые территории», используется большое

количество схожих терминов (малонаселённые регионы, пункты и так далее), а это приводит к неопределённости в правоприменении.

Несмотря на то что принято множество стратегических документов, специальные нормативные правовые акты, предусматривающие необходимую поддержку малонаселённых территорий на территории Дальнего Востока, Арктики, Сибири и территорий, приравненных к Крайнему Северу, отсутствуют. Вопросы экономического и социального развития указанных территорий решаются не всегда эффективно.

Несовершенство мер государственного регулирования в экономической и социальной сферах привело к критическому состоянию базовой транспортной, промышленной, пограничной, информационной, научной и социальной инфраструктур, что обусловило значительный отток населения из региона<sup>1</sup>.

Ключевой проблемой развития малонаселённых территорий является то, что меры поддержки в большей степени содержатся в программных документах (государственных, комплексных, ведомственных), стратегиях, политиках и планах, для реализации которых необходимо принятие федеральных законов, предусматривающих конкретные меры развития указанных территорий, что не всегда является эффективным, поскольку конкретные меры в таких документах не содержатся. Реализация целей, предусмотренных в стратегических документах, требует принятия отдельных нормативных актов.

Многие удалённые и малонаселённые сообщества подвержены рискам энергетической безопасности<sup>2</sup>. В отношении малонаселённых территорий в России отмечается несоответствие существующего уровня развития транспортной, энергетической, социальной инфраструктуры потребностям экономики и населения таких регионов, то есть невысокий уровень социально-экономического обеспечения.

Выявлена недостаточность мер поддержки со стороны государства.

Для решения проблем развития малонаселённых территорий требуется устранение социальных и экономических препятствий их развития.

По результатам проведённого анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих ведение хозяйственной деятельности на Дальнем Востоке, в Арктике, в Сибири, на территориях, приравненных к Крайнему Северу, на примере Забайкальского края, Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Республики

---

<sup>1</sup> Волгин Н. А. Актуальные вопросы развития российского Севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление населения в северных и арктических регионах/Н. А. Волгин, Л. Н. Широкова, Л. Л. Мосина // Уровень жизни населения регионов России. М.: ФНИСЦ РАН. 2018; 2 (208): 34–46.

<sup>2</sup> Реев С. Н. Энергетическая безопасность арктических территорий России // Региональная энергетика и энергосбережение. М.: Системный консалтинг. 2019; 1: 25.

Коми разработаны предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации в целях социально-экономического развития малонаселённых территорий России, в частности предложено Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ дополнить понятиями «малонаселённые территории» и «малонаселённое поселение».

Для поддержки основных сфер экономики на малонаселённых территориях необходимы изменения в Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Меры по усовершенствованию действующего законодательства для улучшения социальной сферы на малонаселённых территориях должны быть закреплены в Законе Российской Федерации от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и предусматривать право работников, работающих и проживающих на малонаселённых территориях Дальнего Востока, Арктики, Сибири и территориях, приравненных к районам Крайнего Севера, на подготовку и дополнительное профессиональное образование.

Изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ должны быть дополнены гарантиями для женщин, имеющих малолетних детей и работающих на малонаселённых территориях Дальнего Востока, Арктики, Сибири и территориях, приравненных к районам Крайнего Севера», в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части установления сокращённой рабочей недели, в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части обучения.

Совершенствование законодательства в части стимулирования инвесторов в поддержании социальной сферы включает внедрение социально-преобразующих инвестиций, требования к инвестированию таких регионов. При определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в качестве победителей соответствующих конкурсов (аукционов) предлагается устанавливать преимущество тем участникам закупок, которые планируют осуществлять инвестирование в развитие малонаселённых и труднодоступных территорий.

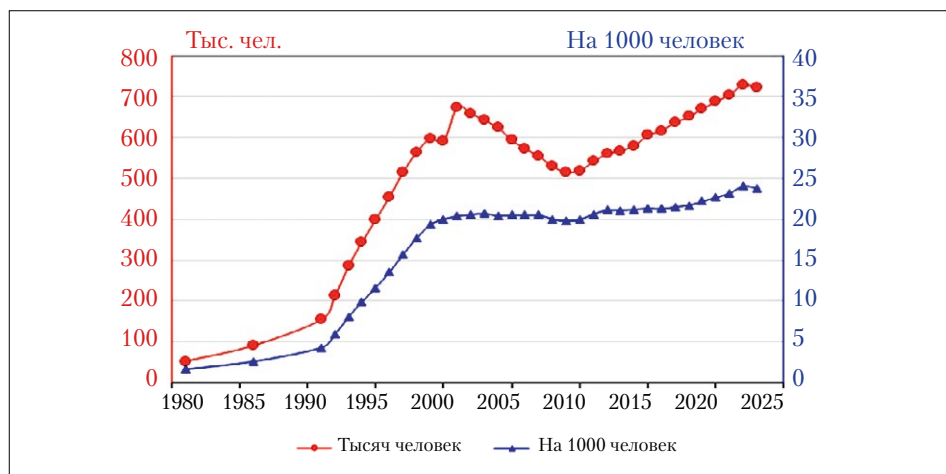
Таким образом, развитие малонаселённых территорий может быть реализовано при применении в совокупности экономических и социальных мер поддержки и изменения действующего законодательства.

## Совершенствование нормативного правового регулирования комплексной поддержки и социальной защиты детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются

**Руководитель исследования:** *Ф. Г. Мьшко, директор Института государственного управления и права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доктор юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования комплексной поддержки и социальной защиты детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются.

**Ключевые результаты исследования.** В России, как и в целом во всём мире, наблюдается рост числа детей-инвалидов. К 2022 году уровень детской инвалидности повысился до 24,0 на 1000 человек и продолжает расти в 2023-м: на 1 мая 2023 года составил 24,1 на 1000 человек (рис. 1).



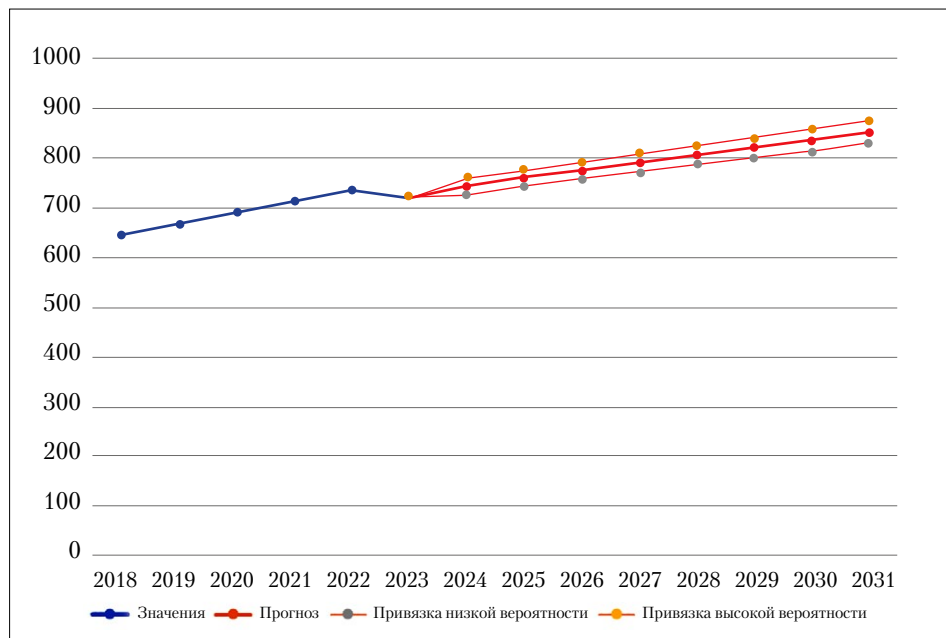
**Рис. 1. Динамика численности детей-инвалидов в России (тыс. чел.) на 1000 населения детского возраста, 1990–2023 гг.**

*Источник: составлено авторами*

Исследование демографической ситуации в России подтвердило рост количества детей-инвалидов не только на данный момент, но и на перспективу 6–8 лет (рис. 2).

Большинство детей-инвалидов нуждаются в постоянном внимании и заботе близких людей, систематическом лечении, специальных усло-

виях обучения. Для обеспечения всего комплекса необходимых условий родители и другие близкие детей-инвалидов нуждаются в соответствующих материальных ресурсах, но совмещение полноценной трудовой деятельности с заботой о детях затруднено.



**Рис. 2. Прогнозная динамика изменения численности детей-инвалидов в России до 2031 года**

*Источник: составлено авторами*

Эти и другие обстоятельства побуждают органы публичной власти всех уровней оказывать всемерное содействие комплексной абилитации и реабилитации детей-инвалидов для обеспечения достойного материального уровня их жизни, максимального развития и использования их творческого, художественного и интеллектуального потенциала как для их личного, так и для общественного блага, всестороннюю поддержку членов семей, в которых воспитываются дети-инвалиды.

Действующие в настоящее время механизмы поддержки детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются, не позволяют обеспечить большинству из них необходимый уровень достатка. В различных субъектах Российской Федерации установлены разные меры поддержки для этих социальных групп.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих предоставление мер социальной поддержки детям-инвалидам и семьям, в которых они воспитываются, по состоянию

на 2023 год, показал, что федеральным правовым регулированием охватываются все сферы жизнедеятельности ребёнка-инвалида и его семьи, направленным на реализацию и защиту конституционных прав ребёнка-инвалида в Российской Федерации. Однако исследователи приходят к выводу о необходимости обратить внимание на некоторые недоработки законодателя и правоприменительной практики.

По результатам исследования предлагается:

1. Рассмотреть возможность дифференциации размеров денежных выплат в зависимости от возраста и степени заболеваемости ребёнка (по аналогии с установлением группы инвалидности для взрослых).

2. Повторно рассмотреть возможность применения районных коэффициентов к ежемесячной денежной выплате. Такие попытки имели место, но, к сожалению, не были поддержаны Правительством Российской Федерации. Установление районных коэффициентов применяется в сфере трудового и пенсионного права.

3. Определить механизм предоставления земельных участков семьям с детьми-инвалидами, поскольку правоприменительная практика реализуется по-разному.

4. Установить ежемесячные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы, в размере не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Приравнять их труд к общепринятой трудовой деятельности в соответствии с трудовым законодательством, определить их трудовую правовую статус.

5. Приравнять льготы для родителей, воспитывающих детей-инвалидов, к льготам, предоставляемым взрослым инвалидам, в труде (квоты). В этих целях предлагается внести изменения в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

6. Закрепить льготы по транспортному налогу на федеральном уровне для семей с детьми-инвалидами. Данные льготы предоставляются на региональном уровне, в связи чем неоднородны, что приводит к дискриминации семей детей-инвалидов, проживающих в разных регионах.

7. Рассмотреть возможность установления единых критериев нуждаемости при назначении и определении размера выплат семьям, имеющим детей-инвалидов.

8. Предложить «бинарный» принцип расчёта прожиточного минимума с учётом прежней и новой методик расчёта, выбирая для практических целей большее значение прожиточного минимума.

Анализ региональных практик социальной поддержки детей-инвалидов и их семей показал, что не все регионы имеют самостоятельные нормативные правовые акты, регулирующие дополнительные меры такой поддержки. В основном социальные услуги оказыва-



ются в соответствии с федеральным законодательством. Среди самых интересных региональных и муниципальных практик социальной поддержки детей-инвалидов следует отметить:

— создание пунктов проката технических средств реабилитации, психолого-педагогического, коррекционно-развивающего оборудования, в том числе компьютерных коррекционных игр для передачи в семьи целевой группы (реализуют многие регионы);

— установление в квартирах автономных пожарных извещателей для профилактики гибели детей от пожаров за счёт муниципальных бюджетных средств.

Специалисты отмечают отсутствие единого стандарта предоставления социальных услуг, что должно войти в обязательный пакет. Разумно предположить, что современное государство должно выработать минимальный стандарт социальных услуг.

Просматривается необходимость установления ответственности органов местного самоуправления за организацию социальной поддержки детей-инвалидов и семей, их воспитывающих, определив их соответствующие права и обязанности в законодательстве о местном самоуправлении.

Оставляет желать лучшего организация межведомственного взаимодействия. Особенно это касается муниципального уровня, который находится в непосредственной близости к потребителям социальных услуг. Во многих муниципальных округах функции межведомственного взаимодействия осуществляют социально ориентированные некоммерческие организации местного значения или непосредственно учреждения, оказывающие такие услуги.

Требуется разработка оценочных критериев межведомственного взаимодействия, включая локальный уровень (внутри учреждения или организации, где оказывается социальная поддержка детям-инвалидам: школа, детский сад, религиозные организации). В схему межведомственного взаимодействия должны быть включены социально ориентированные некоммерческие организации, волонтеры, службы бесплатной юридической помощи.

Среди самых интересных практик социальной поддержки детей-инвалидов и их семей социально ориентированными некоммерческими организациями, которые предлагается вынести на законодательное закрепление, следует выделить:

— услуга «Передышка», когда родители могут оставить своих детей на опытных педагогов и медиков и заняться своими личными делами;

— организация профессиональных мастерских, где дети с нарушениями здоровья осваивают профессию и могут реализовать плоды своего труда: швейные, кулинарные и другие мастерские;

— проект «Родительская школа», в рамках которой реализуется онлайн-сопровождение родителей, воспитывающих особенных детей;

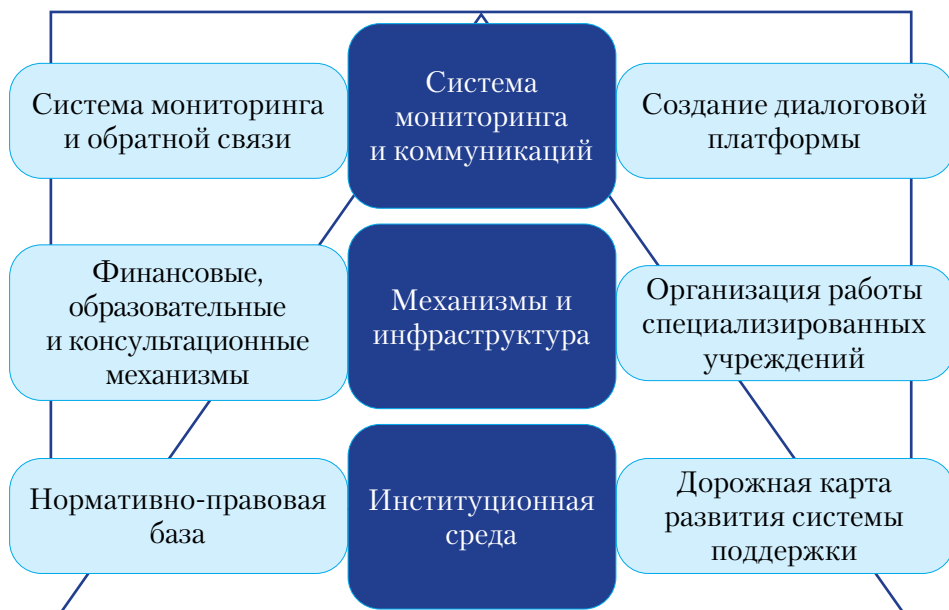
— клуб «Папа особого ребёнка», где в том числе оказывается помощь отцам, имеющим детей-инвалидов.

Проблемной остаётся недолгосрочность проектов некоммерческих организаций, причины которых — временный характер самих некоммерческих организаций и отсутствие системных финансовых возможностей. Назрела необходимость пересмотра критериев оценки некоммерческих организаций, получающих государственные субсидии. Требуется поддержка некоммерческих организаций (микроорганизаций) численностью штата менее 15 человек — включение их в число резидентов, имеющих преференции в налоговой сфере.

Заслуживает внимание опыт, в том числе зарубежный, по привлечению тьюторов — специально обученных специалистов, оказывающих поддержку детям-инвалидам и педагогам в образовательном процессе.

Выявлена острая нехватка информационного обеспечения социальной поддержки детей-инвалидов и их семей.

Дальнейшее развитие комплексной программы социальной поддержки детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются, невозможно без актуализации системы правового регулирования. По результатам исследования предложена обновлённая модель правового регулирования в Российской Федерации системы социальной поддержки, которая представлена схематично на рисунке 3.



**Рис. 3. Проект модели правового регулирования системы детей-инвалидов и их семей**

*Источник: составлено авторами*

При этом оперативно-координационное управление должно быть направлено на максимальную реабилитацию инвалидов с учётом имеющихся временных, информационных, кадровых, материальных и финансовых ресурсов.

Такая форма управления программами реабилитации и абилитации детей-инвалидов позволит сделать единой административной системой службы, предоставляющие свои услуги по реабилитации. Создание единого координирующего органа (информационной системы) во многом приведёт к повышению эффективности реабилитации детей-инвалидов. А реализация комплексного подхода через сетевое планирование и управление может состояться преимущественно за счёт межведомственного взаимодействия реабилитационных организаций здравоохранения, образования, культуры, спорта, занятости населения.

Для наиболее полного удовлетворения потребностей в реабилитации и для качественного управления процессами необходима организация взаимодействия распределённых участников с использованием информационных ресурсов на базе сетевого сотрудничества учреждений профильной направленности. Сетевая интеграция участников позволит эффективно проводить совместную деятельность в оказании социальной поддержки детей-инвалидов. Создание информационной платформы обеспечит обмен информацией, согласованное планирование и выполнение мероприятий сетевого взаимодействия участников.

Организация системы сетевого взаимодействия социальной поддержки детей-инвалидов и их семей позволит участникам получить новые функциональные возможности и экономические преимущества:

- расширение реабилитационных направлений деятельности имеющихся некоммерческих организаций;
- тесную внутриотраслевую кооперацию и преемственность между всеми участниками оказания реабилитационных, физкультурно-спортивных, образовательных услуг;
- расширение уровня взаимодействия в использовании реабилитационной инфраструктуры;
- быстрое распространение передовых методик и технологий в реабилитации и оздоровлении;
- создание специальных информационных сетей и платформенный обмен информацией;
- осуществление взаимодействия с целью формирования инфраструктуры реабилитационной сферы и использования имеющейся реабилитационной базы региона.

Такая форма управления программами реабилитации и абилитации детей-инвалидов позволит сделать единой административной системой службы, предоставляющие свои услуги по реабилитации.

Создание единого координирующего органа (информационной системы), его правовая регламентация во многом приведут к повышению эффективности реабилитации детей-инвалидов.

Проведённый социологический опрос родителей, воспитывающих детей-инвалидов показал, что в целом родители удовлетворены имеющимися мерами социальной поддержки их детей-инвалидов. Среди мер социальной поддержки, на которые следовало бы обратить особое внимание и по возможности закрепить на законодательном уровне, родители выделяли проведение коммуникативных, массовых мероприятий, где бы принимали участие дети-инвалиды совместно с нормотипичными детьми, а также развитие института тьюторства для оказания помощи адаптации детей-инвалидов в образовательных организациях.

**Экспертно-аналитическое исследование правового регулирования социализации, профориентации и трудоустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.  
Разработка рекомендаций по законодательному обеспечению**

**Руководитель исследования:** *А. А. Сытник, заведующий кафедрой человеческого капитала и управления персоналом факультета экономики и управления ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», доктор экономических наук, доцент.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования профориентации, трудоустройства и социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

**Ключевые результаты исследования.** В настоящее время меры правового регулирования семейного устройства, профориентации, трудоустройства и социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не представляют собой единого комплекса согласованных норм законодательства, направленных на сопровождение полного цикла жизнеустройства детей из указанных категорий от лишения попечения родителей до выхода во взрослую самостоятельную жизнь.

На начало 2024 года в России зарегистрирован официально 642 031 ребёнок-сирота. Из общего числа детей-сирот 330 282 составляют дети, оставшиеся без родительского попечения, а 311 749 — дети, лишившиеся родительской опеки по определению суда или другим официальным решениям. По половому признаку среди детей-сирот в России преобладает мужское население — 344 861 мальчик против 297 170 девочек. В целом наблюдается уменьшение числа детей, оставшихся без попечения родителей.

Заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель комиссии генерального совета Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» по защите материнства, детства и поддержке семьи Кузнецова Анна Юрьевна в 2021 году озвучила три основные проблемы в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: отсутствие единого ведомства, ответственного за обеспечение жильём детей-сирот, отсутствие единых подходов и излишняя регламентация, недостаточное финансирование исполнения обязательств государства на фоне постоянного роста цен на жильё, дефицита необходимого жилого фонда, расхождение нормативов стоимости квадратного метра с фактической стоимостью.

В большинстве регионов отсутствуют специальные нормы в области подготовки воспитанников детских домов к взрослой самостоятельной жизни, в том числе социализации и адаптации, повышения финансовой грамотности, постинтернатное сопровождение выпускников детских домов.

Общим выводом по результатам проведённого исследования может стать утверждение о необходимости существенной корректировки Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с учётом региональных практик правового регулирования и решения отдельных актуальных вопросов поддержки рассматриваемой категории лиц.

Наиболее частыми предложениями по корректировке законодательства являются перевод деятельности профильных государственных органов и учреждений на сервисный и проактивный подход, заключающийся в активном использовании сведений из государственных информационных систем для принятия решений, а также расширения доступа негосударственных организаций в сферу поддержки и работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Прежде всего необходимо изменение целеполагания с «обеспечения категории» на «удовлетворение потребности» каждого конкретного человека жить полной жизнью вне зависимости от особенностей его статуса и жизненной ситуации. Смена парадигмы в человекоцентричном контексте является эволюционным преобразованием. Изменение подходов может быть выражено перенесением всей рассматриваемой сферы из проблемной среды в область задач, решаемых на основе имеющихся научно обоснованных, апробированных алгоритмов.

Актуален перенос акцента с оценки деятельности путём измерений государственными инструментами и методиками на субъективное отражение состояния обеспеченности использования существующих возможностей для конкретного ребёнка, что могло бы явиться определённым сдвигом для всей сферы. Этому заключению есть определённые предпосылки и наработанные практики. Всё больше и больше ведомств и сервисов прислушиваются к своим пользователям и измеряют их удовлетворённость, но нет определённости, в какой мере используются полученные результаты.

Позиция работников государственных органов фрагментарна и часто не учитывает причин, лежащих в основе всей процедуры. Напротив, точка зрения пользователя показывает всю картину, которая часто основана на нескольких опытах общения с конкретными служащими в течение определённого периода времени, но по той же причине. Один из оригинальных аспектов этого подхода заключается в том, что он учитывает весь административный путь, то есть все шаги, которые должен предпринять пользователь.

Движущими факторами удовлетворённости, когда речь идёт об особых социальных группах, включая детей-сирот, являются прежде всего информирование (согласованность источников информации, персонализированная информация, предложение помощи без необходимости просить об этом) и то, насколько легко понять процедуру (определение услуг и контактов, предоставление информации о сроках, отчётность о ходе процедуры).

Изменение системы и измерение в терминах «жизненных ситуаций», а не в контексте форм или административных регламентов позволят говорить на языке пользователей и использовать их опыт в работе с государственными учреждениями или ведомствами, тем более при наличии проблемы фрагментарности обеспечения потребностей.

Изменение фокуса или его перенос с проблем «поставщика» на запрос потребителя (ребёнка) может позволить иначе смотреть на происходящие процессы, прогнозировать их вероятную траекторию и динамику изменений.

Основной «эксперт» в отношениях с административными органами — это пользователь, который часто является единственным человеком, имеющим полное представление о взаимоотношениях с администрацией, которые не сводятся к одному простому действию, а представляют собой скорее взаимодействие с рядом учреждений.

Крайне важным представляется создание соответствующего социального информационного сетевого сервиса для детей-сирот, который бы выступал не средством обратной связи для оценки эффективности работы государственной и муниципальной власти, а являлся бы источником формирования текущих и перспективных задач, инструментом измерения состояния сферы, что при наличии современных технологий распределённых данных и обработки информации является вполне решаемым.

С учётом передового опыта рассмотренных в исследовании стран наиболее оптимальным способом воспитания с учётом интересов и потребностей ребёнка и его последующей адаптации к реалиям современной жизни должно быть приближение модели жизни в детских учреждениях к модели жизни семьи. Для улучшения условий жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляется возможным провести модернизацию детских домов — от психологических аспектов пребывания до социально-бытовых условий, что позволит реализовать курс интеграции стадии постопеки в полном объёме, смягчить переход из детского дома во взрослую жизнь, адаптироваться к многочисленным вызовам и запросам общества.

Кроме того, подобная интеграция должна проходить параллельно в нескольких направлениях: посещение воспитанниками обычных образовательных учреждений, секций, кружков и т. д., ведь чем больше

дети будут находиться в обществе, тем легче потом смогут пройти все этапы социализации.

Проведённый анализ представляет возможным сделать вывод о наиболее прогрессивной форме устройства детей в патронатных семьях, уже проявившей свои положительные стороны на практике.

Существующая модель социального сиротства, реализуемая в Российской Федерации, при всей невозможности одномоментного отказа от неё содержит целый пул проблем, требующих эволюционного изменения в краткосрочной перспективе.

В настоящее время меры правового регулирования семейного устройства, профориентации, трудоустройства и социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не представляют собой единого комплекса согласованных норм законодательства, направленных на сопровождение полного цикла жизнеустройства детей из указанных категорий — от лишения попечения родителей до выхода во взрослую самостоятельную жизнь.

Предложения:

1. Ввести институт наставничества для выпускников детских домов, обучающихся в школах, колледжах и вузах. Наставник назначается из числа педагогических работников соответствующего учебного заведения, которого контролирует и направляет куратор из органов опеки и попечительства, родственников или знакомых воспитанника.

2. Ввести постинтернатный патронат (постинтернатное сопровождение) до достижения выпускником 23 лет. Социальный патронат — форма оказания патронатным воспитателем необходимой помощи ребёнку в случае его признания в установленном порядке нуждающимся в государственной поддержке.

3. В детских домах создать специальные подразделения, осуществляющие сопровождение выпускников вплоть до достижения ими 23 лет: оказание им консультативной, правовой, психологической, социально-педагогической и иной помощи, содействия в получении образования и трудоустройстве, защите прав и законных интересов, предоставление при необходимости возможности временного проживания, содействие в повышении финансовой грамотности.

4. В области профориентации в федеральных законодательных актах отсутствует определение профессиональной ориентации.

Предложения:

1. Дополнить Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации» главой о профессиональной ориентации граждан.

2. Ввести информирование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о профориентационных проектах и мероприятиях с заключением с образовательными учреждениями специальных договоров. Государственные программы Российской Федерации



в сфере занятости населения должны содержать разделы по профессиональной ориентации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Право на жилищное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было введено Жилищным кодексом РСФСР 1983 г. Но существующая методика, во-первых, сохраняет право на обеспечение жилыми помещениями до фактического обеспечения указанных лиц жилыми помещениями независимо от возраста указанных лиц, во-вторых, не имеет единой федеральной базы детей-сирот, нуждающихся в жилье.

Предложения:

1. Определить предельный возраст детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 23 года.

2. Запретить проживание в жилых помещениях, принадлежащих детям-сиротам, лицам, лишённым родительских прав. На период контроля за жилым помещением ребёнка-сироты предусмотреть освобождение от платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги или установление льгот (субсидий) на оплату.

3. Создать единый список детей-сирот и список нуждающихся в жилье. В этой области «ДОМ. РФ» и Минстрой России разрабатывают единую систему учёта специализированного жилищного фонда для детей-сирот. Сегодня уже реализуется пилотный проект системы в шести регионах: Воронежской, Калининградской, Липецкой, Нижегородской, Омской областях и Красноярском крае. В 2024 году планируется масштабирование этого проекта на другие регионы.

В области трудоустройства детям-сиротам устанавливаются незначительные гарантии в сфере трудоустройства и занятости. На федеральном уровне гарантии трудоустройства закреплены в Трудовом кодексе Российской Федерации, где устанавливаются особенности правового регулирования в сфере реализации права на труд путём заключения трудового договора для всех несовершеннолетних граждан без учёта их семейного положения. На региональном уровне нормы, направленные на предоставление специальных гарантий несовершеннолетним гражданам вообще и детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, в частности, отсутствуют. Государственная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не является приоритетным направлением государственной политики в сфере занятости и трудоустройства данной группы граждан.

В настоящее время в законодательстве отсутствуют положения, позволяющие определить основные принципы организации и правового регулирования деятельности органов и субъектов, содействующих занятости детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В трудовом законодательстве гарантии заключения трудового договора и особенности регулирования трудовых отношений установлены

относительно всей группы несовершеннолетних граждан без учёта их сиротства.

Предложения:

1. Расходы по содействию трудоустройству отнести к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

2. Установить квоты для приёма на работу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и минимальное количество рабочих мест для них у работодателей независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

3. Ввести нормы, регулирующие временное трудоустройство несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

4. Законодательно закрепить основные принципы организации и правового регулирования деятельности органов и субъектов, содействующих занятости обозначенной категории граждан.

5. Законодательно закрепить особенности регулирования труда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

## ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ САМОРЕАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ ТАЛАНТОВ

### Совершенствование нормативного правового обеспечения повышения престижа военной службы и эффективности военно-патриотической деятельности в Российской Федерации

**Руководитель исследования:** *А. В. Сладкова, заместитель заведующего кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения мер, направленных на повышение престижа и привлекательности военной службы среди молодёжи и эффективности военно-патриотической деятельности в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Особенности правового регулирования, направленного на военно-патриотическое воспитание и повышение среди молодёжи престижа и привлекательности военной службы, службы в правоохранительных органах (далее — военно-патриотическое воспитание), выражаются в следующем:

1. Правовое регулирование сферы военно-патриотического воспитания носит междисциплинарный характер, что не всегда учитывается в законодательстве Российской Федерации. В Российской Федерации нормативные правовые акты, регулирующие вопросы военно-патриотического воспитания, относятся к разным сферам деятельности. В частности, ст. 14 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>1</sup> (далее — Закон о воинской обязанности) распространяет своё действие на органы и организации, в которых данным законом предусмотрена военная служба. Иными словами, Закон о воинской обязанности регулирует общественные отношения административно-политической сферы. При этом нет ясности, распространяется ли данная норма на органы государственной власти социально-культурной сферы, где военная служба не предусмотрена. Речь идёт о том, обязаны ли Министерство просвещения РФ, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и Федеральное агентство по делам молодёжи проводить работу по военно-патриотическому воспитанию, ведь

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998; 13: ст. 1475.

прямого указания в Законе о воинской обязанности на это нет. Следовательно, в настоящее время отсутствует орган государственной власти межотраслевой компетенции по вопросам военно-патриотического воспитания. Целесообразность создания в данных условиях отдельного органа под сомнением, так как финансовые затраты на создание, функционирование и содержание государственного аппарата являются существенными для бюджета. Представляется, что более эффективными в такой ситуации могут быть уточнение и конкретизация ряда полномочий имеющихся органов исполнительной власти на всех уровнях власти.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует механизм взаимодействия органов публичной власти относительно организации и проведения работы по военно-патриотическому воспитанию. Ст. 14 Закона о воинской обязанности установлена обязанность органов публичной власти во главе с Правительством Российской Федерации систематически проводить работу по военно-патриотическому воспитанию граждан. Вместе с тем не наблюдается указание на механизм взаимодействия данных органов, на координацию деятельности всех военно-патриотических молодёжных и детских объединений, общественно-государственных организаций, осуществляющих военно-патриотическое воспитание. Ведь вопросы военно-патриотического воспитания требуют комплексного междисциплинарного подхода, который не находит своего выражения в настоящее время как на законодательном, так и на подзаконном уровне.

2. Правовое регулирование военно-патриотического воспитания не успевает за вызовами и угрозами российской действительности. Военно-патриотическое воспитание молодёжи следует рассматривать в системной взаимосвязи с целями государственной политики в области патриотического воспитания в целом как важнейшую задачу государства и общества, решаемую не только в целях допризывной подготовки, но и с целью формирования достойных граждан России с высокими духовно-нравственными ориентирами и активной гражданской позицией, готовых к служению Родине в широком смысле этого понятия. Однако на законодательном уровне данные стратегические цели не учитывают специфику военно-патриотического воспитания и необходимость широкого распространения среди молодёжи.

С целью совершенствования нормативной правовой базы в указанной области предлагается дополнить ст. 2 и 4 Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодёжной политике в Российской Федерации», закрепив понятие «военно-патриотическое воспитание молодёжи» и дополнив к целям молодёжной политики повышение престижа военной и правоохранительной службы среди молодёжи.

Органы государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации разрабатывают и реализуют региональную политику

в области развития патриотизма, разрабатывают и утверждают региональные программы и планы патриотического воспитания, обеспечивают реализацию на территории регионов федеральных и региональных проектов в сфере патриотического воспитания. Как правило, ведущие позиции здесь принадлежат органам по работе с молодёжью, органам в сфере образования, структурным подразделениям, отвечающим за связи с общественностью и внутреннюю политику.



**Рис. 1. Лучшие региональные практики военно-патриотического воспитания для тиражирования во все регионы Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*

В результате анализа нормативного правового обеспечения практик в субъектах Российской Федерации лучшими были определены следующие: Волгоградская область, Краснодарский край, Новосибирская область, Республика Крым, город федерального значения Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ.

В осуществлении военно-патриотического воспитания задействован широкий круг лиц как со стороны органов публичной власти, так и со стороны коммерческих и некоммерческих организаций (НКО), общественных объединений, в связи с чем авторами исследования

выработаны предложения по существующим формам поддержки военно-патриотических и иных организаций, чья деятельность связана с военно-патриотическим воспитанием молодёжи.

3. Информационное обеспечение и использование современных цифровых технологий. В ст. 6 Федерального закона от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений» (далее — Закон № 98-ФЗ) не учтены современные формы передачи и распространения информации. Представляется, что при коммуникации с молодёжью лучше использовать понятные и привычные для них современные цифровые технологии и инструменты. Речь идёт об активном использовании социальных сетей всеми субъектами, осуществляющими военно-патриотическое воспитание. В связи с этим предлагается Минпросвещения России и Минобрнауки России оказывать информационную поддержку студенческим и школьным медицентрам в популяризации и распространении положительного контента, связанного с повышением среди молодёжи престижа и привлекательности военной службы, службы в правоохранительных органах.

Минобороны России совместно с Минпросвещения России и Минобрнауки России, Росмолодёжью и Минцифры России в рамках взаимодействия образовательных учреждений и различных патриотических организаций, таких как «Юнармия» и ДОСААФ, предлагается создать онлайн-портал по примеру «Госуслуг» для молодых людей, где были бы собраны все материалы по военно-патриотической тематике. Координацию и информационную поддержку данных организаций предлагается возложить на уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Несмотря на эффективность государственной поддержки проектов (программ) военно-патриотических организаций, для некоторых лиц данная форма поддержки представляется сложной в организационном и информационном плане. Предлагается расширить полномочия Росмолодёжи в части ведения единого реестра всех молодёжных военно-патриотических организаций (а не только тех, кому оказывается поддержка проектов (программ), их координации и мониторинга, обучения сотрудников или иных заинтересованных лиц военно-патриотических организаций).

4. Финансирование мероприятий по поддержке военно-патриотических организаций. Как указано в ст. 11 Закона № 98-ФЗ, финансирование мероприятий по поддержке молодёжных и детских объединений, в том числе военно-патриотических организаций, осуществляется за счёт средств, предусматриваемых в государственных программах Российской Федерации в области молодёжной политики. Однако объём этого финансирования не является стабильным. Для полноценного и систематического проведения мероприятий военно-

патриотическим организациям необходимо постоянное минимальное финансирование. Предлагается установить минимальный порог финансирования на мероприятия, которые организуются не только движением «Юнармия» и ДОСААФ (в том числе с указанием средств на региональное отделение), но и военно-патриотическими организациями регионального и местного уровней, которые показали свою результативность.

5. Организационные основы государственной поддержки молодёжных военно-патриотических организаций. В ст. 12 Закона № 98-ФЗ установлено, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодёжной политики, осуществляет меры государственной поддержки молодёжных и детских объединений. Вместе с тем отсутствует нормативный правовой акт, который бы определял такие меры поддержки, в связи с чем и возникает неопределённость в такой поддержке.

Таким образом, на основании вышеизложенного предлагается конкретизировать полномочия Росмолодёжи в части осуществления военно-патриотического воспитания молодёжи, оказания мер государственной поддержки не только организаций, включённых в Федеральный реестр молодёжных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, но и тем лицам, которых там нет.

Принимая во внимание, что движение «Юнармия», ДОСААФ России, иные военно-патриотические организации вносят значительный вклад в развитие и совершенствование военно-патриотического воспитания в Российской Федерации, предлагается увеличить финансирование на поддержку указанных организаций. Применительно к движению «Юнармия» предлагается расширить количество членов движения путём создания местных отделений в общеобразовательных организациях, в профессиональных образовательных организациях.

Следует активно использовать потенциал и возможности образовательных учреждений, в том числе образовательных организаций высшего образования. В настоящее время проводятся много мероприятий патриотической направленности в вузах, но не всегда делается акцент на военно-патриотическом воспитании. Молодёжь активно участвует в проведении акций по военной тематике, однако следует продолжать данную практику, обеспечив количественный и качественный рост на системном уровне. Например, можно установить перечень обязательных мероприятий, приуроченных к событиям или памятным датам в истории России, а информационное освещение таких событий сделать в современном формате. Кроме того, в гражданских профессиональных образовательных организациях появилась положительная практика по созданию военных учебных центров. Пред-

лагается создавать такие центры во всех образовательных организациях высшего образования, где нет военных кафедр или специальной военной подготовки.

Представляется, что образовательные учреждения должны уделять особое внимание военно-патриотическому воспитанию. В частности, предлагается на систематической основе проводить экскурсии в военно-патриотические музеи, парки победы, организовывать личные встречи с участниками СВО, иных боевых действий.

Таким образом, представляется, что вышеуказанные предложения помогут развить существующие направления и формы поддержки военно-патриотических и иных организаций, чья деятельность связана с военно-патриотическим воспитанием молодёжи.



## **Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере культуры с учётом приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *Д. Ф. Алиев, первый проректор ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», кандидат экономических наук.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в части закрепления и применения принципа приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры.

**Ключевые результаты исследования.** Анализ законодательной базы федерального, регионального и муниципального уровней, анализ правоприменительной практики в сфере культуры на предмет их соответствия традиционным духовно-нравственным ценностям привели к следующим выводам:

Законодательные органы государственной власти всех уровней ведут активную работу по формированию и реформированию нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в сфере культуры на основе приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Эта работа проявляется в нарастании поправок в законодательстве (чаще) и появлении новых законов и подзаконных актов (реже), направленных на учёт традиционных ценностных установок общества.

Законотворческую деятельность в области культуры нельзя назвать высокоэффективной по ряду причин как объективного, так и субъективного характера.

Во-первых, в законодательстве Российской Федерации не определены понятия, составляющие комплекс понятий традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Их закрепление носит декларативный характер. Нет определения ни жизни, ни достоинства, ни патриотизма, ни гражданственности, ни гуманизма, ни справедливости — ни одного из 17 включённых Президентом в список, закреплённый в п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Термины используются, а смыслы не актуализированы, что ставит под сомнение содержательную наполненность правовых норм, с их помощью созданных, а значит, и их эффективность, что с высокой вероятностью может приводить к юридическим коллизиям.

Во-вторых, в различных нормативных правовых актах зачастую используются разные термины (это результат их неопределённости) для обозначения сущности одного и того же ценностного феномена правовой реальности, что негативно сказывается на возможности реализации тех норм права, которые были сформированы с применением данных терминов. Примером может служить использование в нормативных правовых актах таких терминов, как «крепкая семья», «семейные ценности», «ценности семьи и семейного образа жизни», «традиционные семейные ценности», «ценности семейной культуры». Такие разночтения недопустимы в единой системе права.

В-третьих, ни в одном из переформатированных или вновь изданных нормативных правовых актов не ставится задача учёта комплекса традиционных ценностей, чаще закрепляется (в форме декларативной нормы) или призыв, или стремление соотносить деятельность субъектов правоотношений с одной (в крайнем случае с двумя) ценностью из списка.

В-четвёртых, большая часть законодательных актов в области культуры была сформирована в те годы, когда в качестве правовой основы развития страны декларировались положения, утверждающие приоритет исключительно индивидуальных прав и свобод. Эти проявления либеральной парадигмы наблюдаем и в Законе Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», в нём утверждаются индивидуальные права отдельных людей и народов (и даже иностранных граждан и лиц без гражданства) и обязанности государства обеспечивать эти права, то есть государству де-юре отводится роль обслуживающей индивида структуры. Любая попытка дополнить этот либеральный по сути закон требованием учитывать приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей породит противоречие внутри него. Или «учитывать приоритет» должно будет государство, а его граждане так и останутся в состоянии «свободного выбора» в силу наличия у них прав и отсутствия каких бы то ни было обязанностей. Принцип приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей несовместим ни с либеральной моделью культуры, ни с её правовым оформлением.

Анализ проблем, выявленных научным коллективом в ходе исследования, позволил сформировать ряд предложений по их решению:

Необходимо продолжить активный процесс законотворческой деятельности в области культуры. Приоритет столь объёмного по содержанию и значимого по роли в культурной политике государства комплекса ценностных установок может быть в полной мере осуществлён лишь при условии разумного использования двух механизмов изменения законодательства: практика внесения поправок в действующее законодательство должна быть дополнена активным процессом формирования новых законов и подзаконных актов, уже на начальном этапе их формирования

направленных на закрепление в них приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей.

В законодательстве должны быть определены основные понятия, выражающие традиционные российские духовно-нравственные ценности, перечисленные Президентом Российской Федерации в Указе, границы их применения для сокращения числа ошибок содержательного характера. Без строго определённых, единых для всех уровней законотворчества системы юридических понятий и категорий, используемых в законодательстве о культуре, немыслимо единство правового пространства культуры.

Необходимо провести научное исследование с целью обнаружения и обозначения сущностных связей понятий тех ценностей, которые используются в нормативных правовых актах, для возможности их закрепления в законодательстве с целью решения основной задачи — учёта приоритета комплекса ценностей, а не каждой из них по отдельности.

Анализ опыта Республики Беларусь, Республики Казахстан, Федеративной Республики Бразилия, Республики Индия, Китайской Народной Республики, Южно-Африканской Республики, Исламской Республики Иран, Государства Израиль, Турецкой Республики, Французской Республики, Государства Япония в области реализации приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры привёл к выводам: ни в одном из законодательств выбранных государств не используется понятие «традиционные ценности», ни в одном из них не закреплён принцип приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей. В силу этого можно использовать законотворческий опыт иностранных государств лишь по отдельным вопросам, косвенно относящимся к вопросу традиционных ценностей (например, опыт Франции в части сохранения и развития языка, опыт Индии, Франции и Японии в отношении поддержки национальной кинематографии), однако категорически не рекомендуется механически заимствовать опыт, не перерабатывая его с учётом российских традиций.

Анализ основных законодательных актов, принятых в Советском Союзе в послевоенное время, дал возможность сделать следующие выводы:

1. Отличительной чертой советского закона было то, что одним из обязательных элементов его содержания являлось напоминание о той идеологической парадигме, которая и определяла содержание закона. Упоминание в преамбуле законодательного акта о приоритете традиционных российских духовно-нравственных ценностей будет уместным напоминанием о векторе развития РФ.

2. Весьма успешным можно признать опыт в сфере молодёжной политики. Несмотря на определённые недостатки, связанные с излишней политизацией молодёжного движения, наличие системы молодёжной политики и её организаций и движений (октябрята — Всесоюзная пионерская организация — ВЛКСМ) однозначно положительно оказывало влияние

на процесс усвоения ценностных ориентаций советского общества. Своей деятельностью они цементировали те элементы культуры, которые мы сегодня можем отнести к системе традиционных ценностей.

В результате исследования были разработаны рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы в части закрепления и применения принципа приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей в сфере культуры в РФ:

1. Для обеспечения в российском законодательстве принципа приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей ввести в Закон Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612–1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» определение понятия традиционных духовно-нравственных ценностей народов России.

2. Рассмотреть следующие варианты изменений, связанных с использованием в российском законодательстве понятия «культура»:

— первый вариант — расширить содержание понятия «культура» в Разделе III «Общие положения» Основ государственной культурной политики, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 25.01.2023 № 35). В определении данного понятия отсутствует упоминание о материальных ценностях, созданных многими поколениями в процессе их жизнедеятельности и имеющих непреходящее значение для культуры (например, такие, как произведения искусства, религии, науки, права и др.). Необходимо выработать единый критерий классификации духовных ценностей как отражённых элементов содержания понятия «культура»;

— второй вариант — дополнить ст. 3 Раздела I Закона Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612–1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» определением понятия «культура», в котором содержится лишь определение понятия «культурная деятельность». Понятие «культура» отражает содержание как самой культурной деятельности, так и её результатов.

3. Внести изменения в Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124–1 «О средствах массовой информации»:

— исключить из Главы I «Общие положения» ст. 3 «Недопустимость цензуры», заменив её на статью, содержащую обязанность государства и общественных организаций контролировать СМИ на предмет соответствия их деятельности принципу приоритета традиционных духовно-нравственных ценностей;

— ввести в Закон понятие «высокие нравственные идеалы», детализировать его в ст. 47 Главы V «Права и обязанности журналиста» с целью формирования обязанности журналистов следовать этим идеалам при осуществлении профессиональной деятельности;

— закрепить вышеназванную обязанность в ст. 47 Главы V «Права и обязанности журналиста» Закона.

4. Дополнить Федеральный закон от 24.04.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» следующими положениями:

— детализировать в ст. 3 Главы I «Общие положения» определение понятия «историческая память и преемственность поколений» (при условии, если оно будет определено в «Основах законодательства Российской Федерации о культуре» или в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»);

— изменить в ст. 27 Главы V «Музеи в Российской Федерации» Закона формулировку одной из целей создания музеев в РФ: «осуществление просветительной, научно-исследовательской и образовательной деятельности с учётом приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

5. Дополнить Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодёжной политике в Российской Федерации» следующими положениями:

— дать определение используемому в Законе понятию «патриотизм», заимствовав определение, содержащееся в п. 1.4.4. Указа Губернатора Красноярского края от 21.03.2014 № 52-УГ «Об утверждении Концепции развития системы патриотического воспитания и гражданского образования в Красноярском крае на 2014–2018 годы»;

— детализировать используемое в Законе определение понятия «гражданственность».

6. Изменить название Раздела II «Права и свободы человека в области культуры» Закона Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612–1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» на «Права, свободы и обязанности человека в области культуры», закрепив в соответствующих статьях обязанность человека сохранять и преумножать культурное наследие, обязанность человека бережно относиться к объектам культуры.

7. Изменить название Раздела VI «Обязанности государства в области культуры» Закона Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612–1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» на «Права и обязанности государства в области культуры», тем самым закрепив право государства контролировать деятельность учреждений и организаций культуры на предмет её соответствия приоритету традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

8. Дополнить ст. 4 «Национальный фильм» Главы I «Общие положения» Федерального закона от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» абзацем следующего содержания: «...фильм не противоречит традиционным российским духовно-нравственным ценностям».

9. В ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержится отсылка к общечеловеческим ценностям, которые не всегда совпадают, а бывает, и противоречат традиционным российским

духовно-нравственным ценностям; в связи с этим предлагаем внести изменения в законодательство ряда субъектов РФ, заменив формулировку «общечеловеческих ценностей» на «традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

10. Авторы исследования предлагают в разделах нормативных правовых актов регионов, в которых содержатся задачи органов исполнительной власти в сфере культуры, вменить этим органам обязанность вести деятельность, направленную на сохранение и укрепление традиционных духовно-нравственных ценностей, дополнив законодательство ряда субъектов Федерации положением следующего содержания: «осуществление мер государственной поддержки системы воспитания молодежи, основанной на традиционных российских духовно-нравственных ценностях».

11. Предлагается изложить абзац 6 ст. 4 «Цели молодежной политики» Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» в следующей редакции: «Формирование системы ориентиров с учётом традиционных российских духовно-нравственных ценностей, позволяющих противостоять идеологии экстремизма, национализма, проявлениям ксенофобии, коррупции, дискриминации по признакам социальной, религиозной, расовой, национальной принадлежности и другим негативным социальным явлениям»; изложить абзац 1 п. 1 ст. 6 «Основные направления реализации молодежной политики» в следующей редакции: «Воспитание молодежи с учётом таких традиционных российских духовно-нравственных ценностей, как гражданственность, патриотизм, преемственность традиций, уважение к отечественной истории, историческим, национальным и иным традициям народов Российской Федерации».

12. Изучив зарубежный опыт, предлагается ряд нововведений: дополнить ст. 6 «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственном языке Российской Федерации» Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» п. 3, предусмотрев реальную юридическую ответственность за нарушение правил использования русского языка, установленных п. 2, 3, 6 ст. 1 указанного ФЗ, установив наказание в виде штрафа от 20 000 рублей до 40 000 рублей для физических лиц и от 150 000 рублей до 200 000 рублей для организаций; включить в Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» в ст. 6 «Государственная поддержка кинематографии» Главы II «Меры государственной поддержки кинематографии» такую меру поддержки кинематографии, как установление доли отечественных фильмов в кинопрокате на уровне 70 процентов.

Представляется, что реализация указанных предложений послужит основой для формирования надёжной законодательной базы в области культуры с учётом приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

**Анализ зарубежного опыта и выработка  
предложений по совершенствованию нормативного  
правового регулирования новых видов спорта  
(компьютерный спорт, спортивное программирование и др.)**

**Руководитель исследования:** *Д. И. Рогачев, заведующий кафедрой спортивного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** выработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования новых форм физической активности и видов спорта (компьютерный спорт, спортивное программирование и др.).

**Ключевые результаты исследования.** Отрасль физической культуры и спорта претерпевает трансформацию под влиянием цифровых технологий. Так, в последнее время наиболее явно прослеживается формирование новых видов двигательной и интеллектуальной активности (имеющие состязательные признаки), для которых характерны особые инвентарь, оборудование и (или) специфическая среда занятий, которые в свою очередь базируются на использовании электронно-вычислительных средств, цифровых технологий, информационно-телекоммуникационных сетей и прочих современных решений. Кроме того, и «традиционные» виды спорта в поиске новой аудитории, в ходе адаптации к складывающейся цифровизации общества внедряют вышеобозначенные технологии в устоявшиеся правила, тем самым органически создавая новые формы состязательной деятельности или модернизируя уже сформировавшиеся. Соответствующие явления так или иначе создают обособленные общественные отношения, которые, встречаясь с воздействием государственного регулятора в широком его понимании, трансформируются в виды спорта (спортивные дисциплины) или иные виды соревновательной деятельности (в общем, представляется возможным обозначить их как «новые формы физической активности и виды спорта»).

Такие новые формы физической активности и виды спорта охватывают всё большее количество занимающихся, привлекая внимание не только со стороны потенциальных участников соответствующих соревнований или «потребителей» продукта, который создаётся в их рамках, но и со стороны международных неправительственных спортивных организаций, деятельность которых до относительно недавнего времени не затрагивала эту область общественных отношений.

Экспертно-аналитическое исследование было направлено на исследование зарубежного опыта нормативного правового регулирования новых видов спорта. Очевидно, что в различных странах существует своя специфика выстраивания подходов к регулированию данной сферы. Так, Китай выбрал политику дихотомизации киберспорта и практики домашней игры, культивируя исключительно положительный образ профессионализма в киберспорте и ограничивая потенциально опасную казуальную практику игры. Указанная двойственная природа киберспорта как явление, нашедшее своё отражение в нормативных документах Китая, реализуется и в государственном подходе к регулированию и формированию компетенции профильных органов власти в его отношении. В связи с этим сформировалась крайне интересная и развитая модель управления одним видом спорта (киберспортом) при прямом участии Главного управления спорта Китая и ещё ряда государственных министерств, не связанных со спортом напрямую. Такое комплексное взаимодействие представляется крайне редким явлением для любого вида спорта. Вместе с тем существуют и критические оценки такого подхода со стороны китайских исследователей, которые говорят о том, что существующая в Китае модель неизбежно приводит к конкуренции между регулируемыми ведомствами, что может привести к отсутствию единообразия в подходе к регулируемому явлению, к появлению «нормативных мертвых зон». В настоящее время в китайской доктрине складывается мнение о необходимости ухода от метода разделения полномочий между не связанными друг с другом органами власти с формированием одного межведомственного департамента, который мог бы сделать работу с киберспортом и иными аналогичными дисциплинами более простой, стандартизированной и упорядоченной<sup>1</sup>. В рамках исследования было установлено, что в законодательстве Китая в зависимости от категории киберспортивного соревнования различается порядок организационных мер, направленных на его проведение. В связи с тем что саморегулирование новых видов спорта напрямую взаимосвязано с правовым статусом ряда охраняемых результатов интеллектуальной деятельности, в работе изучены специфические для Китая особенности, например идентификация личности, необходимая для гейминга, в особенности для компьютерных игр в режиме онлайн, строгие требования цензуры, предъявляемые для компьютерных игр, пресечение действий, направленных против патриотизма и исторической памяти, требования к лицензированию и т. д.

Экспертно-аналитическое исследование включает в себя исследование правового регулирования киберспорта и гейминга в Южной

---

<sup>1</sup> Исследование построения правовой системы киберспорта в КНР [我国电子竞技法制构建研究]. — URL: <http://www.yulelaw.com/law/law/getContentDetail?id=9a8e452fd7664589bb2b1543aba80a90&classify=2> (дата обращения: 04.08.2023).



Корее. Одной из характерных черт для данного регулирования является закрепление на уровне нормативных правовых актов таких понятий, как «киберспорт», «киберспорт для всех», то есть массовый, «профессиональный киберспорт», «индустрия киберспорта», «игроки киберспорта», «киберспортивное сооружение»<sup>1</sup> и т.д. В целом, несмотря на наличие специализированного нормативного правового акта по регулированию киберспорта, стоит отметить его относительно декларативный, программный характер, устанавливающий основные направления развития киберспорта, указывающий на необходимость оказания содействия со стороны органов государственной власти всем иным субъектам, осуществляющим деятельность в области киберспорта, его популяризацию и всестороннее развитие. Следовательно, данный закон, представляется, может быть оценён во многом как документ стратегического планирования, нежели регулирующий особенности киберспорта и иных новых форм активности. По аналогии с Китаем в Южной Корее с 2011 года действовали требования по ограничению доступа несовершеннолетних к онлайн-играм. Это ограничение предполагало невозможность доступа лиц, не достигших возраста 16 лет, играть в онлайн-видеоигры с полуночи до шести часов утра. Однако сравнительно недавно политика государства в указанной сфере существенно смягчилась, и уже в 2022 году соответствующий запрет был отменён.

Франция является одной из немногих стран Западной Европы, в которой киберспорт развивается относительно активно и привлекает к себе внимание государственного регулятора. При этом во Франции киберспорт (как и иные цифровые формы активности) не стоит наравне с «классическим» спортом и не подпадает под действие Спортивного кодекса Франции. В рамках исследования среди прочего был рассмотрен Указ от 09.05.2017 № 2017–871 «Об организации соревнований по видеоиграм»<sup>2</sup>. Данным документом были определены правовой статус организатора киберспортивного соревнования (которым в свою очередь может быть как физическое, так и юридическое лицо) и ряд особенностей по их проведению. Интересной особенностью регулирования киберспорта и связанной с ним сферы игровой индустрии является введённый на государственном уровне во Франции запрет на использование на государственном уровне англицизмов в указанной сфере (например, вместо термина «киберспорт» (esports) должен использоваться термин «соревновательные видеоигры» (jeu

---

<sup>1</sup> Закон Республики Корея от 2012 года «О продвижении киберспорта». — URL: [이스포츠 (전자스포츠) 진흥에 관한 법률]. [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=43120&type=part&key=17](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=43120&type=part&key=17) (дата обращения: 04.08.2023).

<sup>2</sup> Décret n°2017–871 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation des compétitions de jeux vidéo. — URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034633551> (дата обращения: 04.08.2023).

video de competition). Подход французского регулятора к киберспорту во многом соответствует позиции Европейского союза в части понимания явления киберспорта. Так, Европейский парламент 10.11.2022 принял резолюцию о киберспорте и видеоиграх (2022/2027 (INI)<sup>1</sup>), в которой отделил киберспорт от спорта, указав, что «<...> Европарламент считает, киберспорт и спорт являются различными явлениями, не в последнюю очередь потому, что видеоигры, используемые для состязаний, принадлежат частным лицам, которые осуществляют за ними полный юридический контроль и владеют всеми правами на сами видеоигры, однако считает, что оба явления могут дополнять друг друга и продвигать схожие позитивные ценности и навыки, такие как честная игра, недискриминация, командная работа, лидерство, солидарность, честность, антирасизм, социальная интеграция и гендерное равенство» (п. 28 вышеприведённой Резолюции Европарламента). По результатам рассмотрения опыта Франции можно отметить тенденции регулирования киберспорта в целом в Европе в регулировании киберспорта и аналогичных форм физической активности, которые могут быть охарактеризованы как направленные на создание условий для развития индустрии киберспорта как досуговой и околоспортивной составляющей, но не являющейся при этом полноценной частью спорта, однако сопряжённые с методологией по его становлению как спорта (о чём говорит, например, нацеленность на борьбу с допингом и противоправное влияние на результаты матчей, создание специальных киберспортивных виз).

В рамках исследования был проанализирован опыт США в данной сфере. Соединённые Штаты Америки являются одним из крупнейших государств на карте киберспорта и других инновационных видов спорта и форм состязательной деятельности. На территории США нередко организуются крупные мероприятия, а разработчики видеоигр и другого программного обеспечения, использующегося в названных видах деятельности, играют значительную роль на международном рынке. Однако, несмотря на это, США не рассматривают киберспорт и аналогичные ему инновационные формы физической активности в качестве вида спорта и не признают его на федеральном уровне. Какие-либо нормативные акты, регулирующие анализируемые явления на федеральном уровне, отсутствуют. На это оказывает влияние в том числе и правовая система, сложившаяся в США, базирующаяся среди прочего на прецедентном праве. Вместе с тем отдельные вопросы регулирования киберспорта и иных инновационных видов спорта разрешаются на уровне законодательства отдельных штатов и судебной практики (а также правоприменительной практики органов исполни-

---

<sup>1</sup> Décret n°2017-871 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation des compétitions de jeux vidéo. — URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034633551> (дата обращения: 04.08.2023).

тельной власти). В целом для США среди характерных особенностей регулирования киберспорта можно выделить: отсутствие признания киберспорта и аналогичных видов физической активности видом спорта на федеральном уровне; наличие упоминания киберспорта в нормативных правовых актах общего (непрофильного) характера; наличие определённых льгот для киберспортсменов в части получения спортивных виз; акцент на развитии киберспорта и спортивного программирования в системе образования в связи с высокой ценностью кадров, обладающих навыками, которые развиваются у спортсменов таких видов спорта, на рынке труда; активная вовлечённость военных структур в спонсирование киберспортивных организаций с целью повышения авторитета и узнаваемости среди представителей молодого поколения.

В исследовании был изучен опыт регулирования новых видов спорта в Бразилии. Бразилия является государством, для которого характерно большое количество профильных организаций, спортсменов высокого класса и соревнований мирового уровня (примечательно, что в отношении иных новых форм физической активности, например спортивного программирования, нельзя отметить того же). При этом, анализируя систему регулирования киберспорта и иных инновационных видов спорта в Бразилии, следует отметить её практическое отсутствие в виде не только системы, но и даже фрагментарных проявлений сложившихся нормативных правовых актов, утверждённых на государственном уровне, что, однако, не отменяет высоких темпов и уровня развития таких форм активности (в частности, киберспорта) в этой стране.

В рамках исследования установлено, что действующее нормативное правовое регулирование не в полной мере учитывает вариативность возможных форм проведения спортивных соревнований. Среди них можно выделить необходимость дополнения действующего законодательства возможностью определения возможных форм проведения спортивных соревнований по инновационным видам спорта, в том числе дистанционных соревнований по инновационным видам спорта, и корреспондирующее определение перечня требований, которые должны быть обеспечены со стороны организатора спортивного соревнования. Данные требования должны отличаться от тех, что предъявляются к «традиционным» спортивным соревнованиям, и не могут быть исполнены в полной мере при организации дистанционных спортивных соревнований. В целях уточнения таких требований в исследовании предлагается выделить единую категорию видов спорта и установить для них специальный правовой режим, что привело к предложению о закреплении понятия «инновационные виды спорта». Их предлагается определять как виды спорта, правила которых предусматривают сочетание в ходе соревновательной деятельности физической активности и цифровых технологий, а также использование в качестве

инвентаря электроники и вычислительной техники, программного обеспечения (программ для ЭВМ) и (или) сложных объектов (многооставных аудиовизуальных произведений, мультимедийных продуктов), воспроизведение которых направлено на создание среды занятий таких видов спорта.

Среди сложностей, характерных для данных видов спорта, является необходимость предупреждения и противодействия специфическим возможностям противоправного влияния на результат спортивного соревнования и нарушения принципов честной игры, в связи с чем законодательство следует дополнить ограничениями, направленными на предупреждение подобных нарушений.

Сложность развития инновационных видов спорта прежде всего определяется спецификой видов спорта, используемого оборудования для участия в спортивном соревновании, а также особенных форматах их проведения. В связи с этим в исследовании были разработаны предложения, направленные на установление личности игроков, принимающих участие в спортивных соревнованиях, проводимых в дистанционном формате, в особенности при проведении международных спортивных соревнований.

Отдельно следует отметить специфику природы фиджитал спорта. Данный вид спорта возник относительно недавно, поэтому существует риск возникновения ситуаций, при которых дисциплина, включаемая в двоеборье, может уже регламентироваться определённой общероссийской спортивной федерацией. В связи с этим в целях консолидации усилий для развития инновационных видов спорта как единого движения необходимо разработать механизмы организации комплексных спортивных соревнований, организаторами которых выступают сразу несколько спортивных федераций.

Не менее значимым вызовом развития новых форм физической активности и видов спорта является соотношение возрастных ограничений, устанавливаемых законодательством о защите детей от информации и возрастных ограничений, определяемых для участников спортивных соревнований соответствующей спортивной федерации. Представляется, что приоритет в разрешении данного вопроса необходимо предоставить правилам соответствующего вида спорта, так как в случае затягивания начала процесса спортивной подготовки может привести к существенным сложностям в конкуренции с иностранными спортсменами, которые подобными возрастными ограничениями не связаны.

В связи с этим в рамках работы были сформулированы и представлены следующие выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства:

— выработаны критерии инновационных видов спорта, сформулирован соответствующий термин;

— выработаны особенности функционирования аккредитованных общероссийских спортивных федераций по инновационным видам спорта;

— определён статус комплексных спортивных соревнований и юридических особенностей их организации;

— определён правовой статус спортивных соревнований, проводимых в дистанционных форматах, в том числе в режиме реального времени (онлайн), характерных для инновационных видов спорта;

— установлены меры по идентификации личности игроков, принимающих участие в спортивных мероприятиях, в том числе по инновационным видам спорта, проводимых в дистанционном формате;

— определён правовой статус программного обеспечения (в том числе компьютерных игр), используемого при проведении спортивных мероприятий как составной части спортивной сферы;

— выработаны меры возможного использования программного обеспечения (в том числе компьютерных игр) в спортивных целях для снижения рисков их неправомерного использования;

— предложено изменение системы возрастных ограничений таких информационных продуктов, как компьютерные игры (видеоигры), использующихся в качестве инвентаря инновационных видов спорта;

— разработаны положения, направленные на запрет «технологического (цифрового)» допинга (как формы оказания противоправного влияния на результаты соревнований по инновационным видам спорта) и установление мер ответственности за его использование.

**Анализ работы образовательных организаций и НКО в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи.  
Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования**

**Руководитель исследования:** *О.Ю. Ильина, декан юридического факультета, заведующая кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», доктор юридических наук, профессор.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию действующего нормативного правового обеспечения образовательной и просветительской деятельности в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи на основе анализа и обобщения деятельности образовательных и некоммерческих организаций в данной сфере.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертно-аналитического исследования обусловлена реализацией государственной политики, направленной на формирование традиционных ценностей в российском обществе. Центральным документом в этой сфере является Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», который конкретизирует принятые в Российской Федерации документы стратегического планирования: Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Основы государственной культурной политики, Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, указы Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Принимаемые в последние годы на федеральном и региональном уровнях законодательные и нормативные акты в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания нацелены на формирование у молодых людей любви к Родине, стремление работать на её благо и желание содействовать её процветанию и развитию.

В патриотическом и духовно-нравственном воспитании молодёжи должны участвовать все звенья образовательного и воспитательного процесса — от учреждений дошкольного образования до учреждений высшего образования.

Проводимая работа по патриотическому и духовно-нравственному воспитанию молодёжи требует выявления положительных практик и проблем с целью совершенствования законодательного обеспечения данной работы. В свою очередь, обновлённая нормативная база обеспечит более эффективное распространение положительного опыта. Всё это позволит создать необходимые правовые условия для повышения гражданской ответственности за судьбу страны, решения задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации, преемственности поколений граждан, укрепления чувств их сопричастности к выдающемуся историко-культурному наследию.

Развитие законодательства в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи должно происходить на основе программных документов, центральное место из которых принадлежит Указу Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», иных документов стратегического планирования.

Важно отметить, что система воспитания, включая формирование патриотизма и духовно-нравственных ценностей у молодёжи, опирается на нормативные документы, которые постепенно могут изменяться и дополняться, но при этом остаются ключевыми для разработки эффективных воспитательных стратегий. Эти документы играют фундаментальную роль и определяют основные принципы всей воспитательной работы. В процессе организации воспитательной деятельности юридическая база служит не только ориентиром для педагогов и воспитателей, но и защитой интересов молодого поколения. Именно благодаря этим нормативам учебные заведения и социальные институты могут обеспечивать стабильность и согласованность в своей деятельности.

При этом следует понимать, что нормативные документы не являются статичными, их обновление может быть необходимо для учёта изменений в обществе и научных открытий. Важно, чтобы обновления в нормативно-правовой базе проводились грамотно и основывались на обширных исследованиях и опыте, для того чтобы обеспечить эффективное и гармоничное развитие молодёжи.

В рамках исследования был проведён опрос 23 экспертов, представляющих образовательные и иные некоммерческие организации, включая представителей общественных и религиозных организаций. Опрошенные эксперты указали на возрастающую роль патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи в системе воспи-

тания и образования в России, существенное повышение внимания со стороны государства, некоммерческих, общественных организаций, образовательных учреждений разного уровня к данному вопросу. Ими отмечено, что в настоящее время существующая законодательная база позволяет практически в полной мере проводить работу по патриотическому и духовно-нравственному воспитанию молодёжи. При этом в качестве основной задачи эксперты видят эффективную реализацию разработанных законодательных актов. В качестве основных предложений по изменению законодательства экспертами выделяются: разработка и принятие федерального закона «О патриотическом воспитании граждан», совершенствование законодательства с точки зрения гарантий и мер поддержки молодёжи, молодёжных некоммерческих организаций; разработка унифицированной учебно-методической базы для системной работы по патриотическому и духовно-нравственному воспитанию в образовательных организациях разных уровней; повышение престижа учителей, преподавателей с соответствующими формами морального и материального стимулирования; снижение количества отчётности в части работы по духовно-нравственному и патриотическому воспитанию в образовательных организациях и др.

В целях выявления общественного запроса на необходимость совершенствования законодательных механизмов, регулирующих вопросы деятельности образовательных и некоммерческих организаций в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи были проведены два опроса населения — телефонный и Google-опрос. Телефонный опрос проведён в 16 субъектах Российской Федерации, включая два новых региона — Луганскую Народную Республику и Донецкую Народную Республику. В опросе приняли участие 2010 человек. Google-опрос проводился по всей территории Российской Федерации без выделения регионального аспекта путём выкладки Google-формы в социальных сетях, рассылки её вуз-партнёрам и пр. В Google-опросе принял участие 1331 человек. Опросы показали, что население поддерживает проводимую государственную политику в данной сфере и считает необходимым усиление роли образовательных учреждений в деле патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи, предъявление повышенных требований к духовно-нравственному облику педагогов. Полученные результаты опроса свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства в данной сфере.

В рамках исследования были изучены региональные программы в области патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи всех 89 субъектов Российской Федерации. Результаты показали, что работа по патриотическому и духовно-нравственному воспитанию проводится во всех субъектах Российской Федерации. В субъектах Федерации принимаются посвящённые этому региональные законы,



утверждаются региональные документы стратегического планирования (стратегии, концепции, программы). Принимаемые региональные законы, документы стратегического планирования разрабатываются на основе федеральных документов стратегического планирования, в том числе указов Президента Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации большее внимание уделяется вопросам патриотического воспитания. В этой области приняты региональные программы, посвящённые патриотическому воспитанию. Принимаются региональные программы, посвящённые духовно-нравственному воспитанию молодёжи. Следует учитывать, что региональные программы принимаются на ряд лет, а в ноябре 2022 года вышел Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Поэтому следует ожидать принятия соответствующих региональных программ в области духовно-нравственного воспитания детей и молодёжи. Для этого требуется временной лаг, и не во всех субъектах Российской Федерации сегодня есть такие программы, хотя, как показал проведённый исследователями обзор, отдельная работа в области духовно-нравственного воспитания проводится во всех субъектах Российской Федерации. Патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодёжи проводится на основе реализации не специальных программ в данной области, а в рамках программ по работе с молодёжью вообще. Эффективность региональных программ патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи определяется главным образом количеством проведённых мероприятий, использованных форм и охваченным контингентом.

Субъекты Российской Федерации задают такие показатели эффекта (результата), которые могут быть ими реально достигнуты (принцип реалистичности). В этом плане программы достигают своих целевых показателей. Вместе с тем следует поставить задачу необходимости разработки на федеральном уровне показателей эффективности (результативности) региональных программ в области патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи, с тем чтобы обеспечить сравнимость эффективности (результативности) решения важнейших для общества проблем между регионами и включение в показатели эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. При этом эффективность измерялась бы не приведением к затратам, а к численности населения субъектов Российской Федерации. По мнению авторов данного исследования, это повысило бы эффективность (результативность) работы в области патриотического и духовно-нравственного воспитания в Российской Федерации.

Следует отметить, что региональные программы недостаточно детально описывают мероприятия в рамках показателя националь-

ного проекта «Образование» — доля населения, информированного о возможностях, механизмах и путях самореализации молодёжи в России». Появились региональные патриотические образовательные форумы, которые стали коммуникативными площадками для обсуждения новых подходов в патриотической работе и взаимодействия представителей разных патриотических организаций, органов власти и других вовлечённых сторон. Наблюдается отсутствие в патриотическом воспитании единообразной управленческой вертикали, что зачастую приводит к недостаточной координации деятельности, осуществляемой различными субъектами патриотической работы, к пересечению сроков и дублированию отдельных мероприятий. Рядовые участники и специалисты по патриотическому воспитанию, работающие на местах, бывают вынуждены включаться в следующие друг за другом однотипные патриотические проекты, реализуемые для решения ситуационных задач различными заинтересованными сторонами. Помимо этого, ведомственная подчинённость органов, координирующих работу по патриотическому воспитанию в регионах и муниципалитетах, иногда накладывает свой отпечаток на выбор форм и методов патриотической работы, что оборачивается повторением из года в год одинаковых мероприятий, характерных для данной отрасли: забегов, митингов, флешмобов.

Сфера патриотического воспитания нуждается в формировании единой, системной и современной методической базы. Недостаток в прямом доступе качественных воспитательных технологий приводит к тому, что в патриотическом воспитании встречаются малоэффективные формы работы с населением: навязчивые, излишне прямолинейные или формальные, преобладает событийный подход, когда мероприятия не складываются в систему, а просто следуют календарю праздничных дат.

Массив представленных практик позволяет утверждать сложившийся в университетах значительный опыт разнонаправленной воспитательной деятельности и молодёжной политики. Вуз выступает полностью сформировавшимся интегративным субъектом воспитательной деятельности и молодёжной политики. В форматах представленных практик преобладают события и мероприятия. Содержательно технологический профиль практик неравномерный: доминируют практики, ориентированные на совместную деятельность студентов, поддержание эффективного функционирования системы воспитательной деятельности и молодёжной политики, изменение личности студента.

Основным субъектом практики чаще является организатор воспитательной деятельности и молодёжной политики, чем студент, при этом потенциалы развития роли студента выражены недостаточно. Просматривается трек развития субъектности студента от участника к организатору воспитательной деятельности, при этом неочевидны альтерна-

тивы для значительной группы студентов вне этого трека. Практики более ориентированы на запрос общества, чем на запрос студента. Отчуждение от конъюнктуры региональной молодёжной политики практик возможно и востребовано, но при условии усиления технологичности подхода к реализации с минимизацией использования дополнительных разъяснений авторов практик.

В рамках экспертно-аналитического исследования был изучен опыт законодательного регулирования патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи в Беларуси, Германии, Казахстане, Китае и США. Каждая из стран имеет свою модель нормативного правового регулирования в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи, основанную на своих социально-культурных и политических особенностях. В каждой стране существуют специальные программы, организации и нормативные акты, направленные на развитие патриотических ценностей, гражданской ответственности и моральных норм у молодёжи. Подходы к правовому регулированию могут различаться от децентрализованных моделей до активного государственного участия в организации и поддержке воспитательных и образовательных программ. Важно учитывать особенности каждой страны при разработке и внедрении моделей нормативного правового регулирования в данной сфере.

Каждая из национальных моделей имеет компоненты, которые могут быть использованы в России. Например, китайская модель высшего образования предполагает использование философских и социальных наук для всех специальностей. Многие страны делают активную ставку на интернет и цифровую культуру, основную среду общения и получения информации молодёжи. Американская модель, реализуемая во всех штатах, ставит в центр политические, а не этнические или культурные идеалы, так же как и ориентацию в большей степени на будущее, чем на прошлое, что характерно для молодёжи.

Образовательные организации и некоммерческие организации играют важную роль в патриотическом и духовно-нравственном воспитании молодёжи в каждой из рассмотренных стран. Эти организации разрабатывают и реализуют разнообразные программы, мероприятия и проекты, направленные на формирование патриотических чувств, гражданской ответственности, моральных ценностей и национальной идентичности у молодёжи. Они способствуют развитию толерантности, межкультурного понимания и гражданской активности у молодёжи.

Модели нормативного правового регулирования в данной сфере могут основываться на сотрудничестве между образовательными организациями, некоммерческими организациями и государством для создания эффективных и комплексных программ патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи. Аспекты, которые заслуживают особого внимания, следующие. Германия формирует

компетентностную модель в культурном, инструментальном, социальном и личностном направлениях. Компонентами казахстанской модели являются усиление и активная интеграция системы семейного воспитания. Китайская модель содержит туристический компонент в виде активного использования экскурсий как элемента патриотического и духовно-нравственного воспитания. Американская модель воспитания нацелена на формирование активных граждан, а не пассивных получателей информации.

С учётом китайской и белорусской моделей необходимо актуализировать действующую в Российской Федерации стратегию развития воспитания с включением в качестве целевой аудитории студентов высших учебных заведений. Актуализация должна охватывать все направления подготовки с формированием системы целей патриотического и духовно-нравственного воспитания, критериев их достижения и системы стимулирования к их достижению. С учётом китайской, немецкой и американской моделей необходимо существенно повысить престиж и зарплату преподавателей и научно-педагогических работников вузов для отбора наиболее квалифицированных и способных работников с молодёжью. С учётом немецкой и американской моделей необходимо внедрять в вузы систему профессионального и этического саморегулирования преподавателей и студентов. С учётом белорусской, китайской и американской моделей необходимо активно развивать взаимодействие вузов с социально ориентированными некоммерческими организациями патриотического направления, разрабатывая и предусматривая механизмы их финансирования. С учётом казахстанской модели необходимо разработать и внедрить меры по военно-патриотическому воспитанию путём расширения взаимодействия с военно-учебными центрами. С учётом китайской модели необходимо разработать возможности для развития гражданско-патриотического туризма среди студентов и школьников. С учётом немецкой и казахстанской моделей необходимо способствовать развитию студенческих волонтерских экологических проектов устойчивого развития регионов расположения учебных заведений. С учётом опыта китайской модели необходимо качественно и количественно существенно усилить роль интернета и электронных ресурсов в формировании патриотических и духовно-нравственных ценностей молодёжи.

По результатам экспертно-аналитического исследования определены направления и формы поддержки деятельности образовательных и некоммерческих организаций в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи, разработаны рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы в целях развития системы патриотического и духовно-нравственного воспитания молодёжи в Российской Федерации.

## **Нормативное правовое обеспечение развития дополнительных профессиональных компетенций как фактора повышения качества жизни человека**

**Руководитель исследования:** *Н. Н. Аниськина, исполняющая обязанности ректора ФГАОУ ДПО «Государственная академия промышленного менеджмента им. Н. П. Пастухова», кандидат технических наук, доцент.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования получения гражданами Российской Федерации дополнительного профессионального образования (далее – ДПО), востребованного на рынке труда и повышающего качество жизни человека.

**Ключевые результаты исследования.** На основе анализа результатов открытых социологических исследований, научных публикаций и материалов СМИ, мнений экспертов, в качестве которых были привлечены специалисты с большим опытом организации работы системы ДПО, разработки и реализации дополнительных профессиональных программ различной направленности, выявлены категории граждан, наиболее остро нуждающихся в получении дополнительного профессионального образования в целях повышения качества жизни, сохранения активности на рынке труда и социальной вовлечённости. К ним относятся:

- пенсионеры и предпенсионеры;
- граждане, являющиеся пенсионерами силовых ведомств;
- молодёжь (выпускники вузов и СПО);
- участники специальной военной операции;
- лица с ограниченными возможностями здоровья и инвалиды;
- неработающие трудоспособные лица, осуществляющие уход за нетрудоспособными гражданами;
- граждане из новых субъектов Российской Федерации;
- лица, освобождённые из мест лишения свободы;
- коренные малочисленные народы;
- волонтёры;
- граждане трудоспособного возраста, проживающие в моногородах.

Указанные социальные группы не вовлечены либо недостаточно вовлечены в процесс получения дополнительных профессиональных компетенций. Причины этого:

- недостаточный объём предоставляемых мер государственной федеральной или региональной поддержки в сфере ДПО;
- отсутствие условий для получения мер поддержки в отдельных регионах;

— сложность условий их получения (нормативные правовые барьеры и ограничения в области ДПО);

— несовершенство и устаревание законодательства, регулирующего предоставление мер поддержки, различные социальные барьеры.

Анализ массивов статистических данных и опрос экспертов позволили сформировать совокупность компетенций (навыков) различных категорий граждан, позволяющих повысить экономическое благосостояние, заработную плату и трудовую вовлечённость. Это: способность к партнёрству (сотрудничеству); способность к ориентации на результат; владение навыками планирования и организации; способность к анализу информации и выработке решений; владение навыками коммуникативной грамотности; способность к саморазвитию; умение следовать правилам и процедурам; владение навыками стрессоустойчивости; владение навыками эмоционального интеллекта; владение навыками лидерства; владение цифровыми компетенциями.

При этом анализ показал, что подтвердить эти компетенции статистическими данными или социологическими исследованиями на репрезентативных выборках невозможно ввиду их отсутствия, а имеющиеся публикации часто умозрительны и недостоверны. Поэтому был подготовлен ряд предложений по доработке форм федеральной статистической отчётности в части видов собираемых данных и обеспечения их репрезентативности и достоверности, а также по разработке механизмов стимулирования граждан к прохождению опросов.

Авторами исследования составлен и проанализирован перечень наиболее часто применяемых мер поддержки различных категорий граждан со стороны государства, регионов, предприятий и общественных организаций по обновлению и поддержке развития навыков и компетенций. Анализ показал:

— меры поддержки предоставляются гражданам в основном на безвозмездной основе;

— ряд проектов реализуется на условиях софинансирования со стороны гражданина, его работодателя или региона;

— установлен показатель сохранения занятости населения или дальнейшего трудоустройства для безработных;

— меры поддержки включают ограничения: по категориям граждан, имеющих право участвовать в конкретном проекте, по квотам (ограничение по количеству обучаемых лиц), по критериям конкурсного отбора граждан, по дополнительным требованиям (принадлежность к конкретному предприятию (организации), проживание на определённой территории, наличие проекта по развитию определённого вида деятельности).

Сопоставление мер поддержки с перечнем наиболее нуждающихся категорий показал, что не все категории граждан могут получить ту или иную меру поддержки из-за наличия дополнительных ограничений.

Указы Президента Российской Федерации задают вектор развития профессиональных компетенций и стимулирования граждан Российской Федерации к освоению дополнительных профессиональных программ (далее — ДПП), а в Трудовом кодексе Российской Федерации закреплено право работодателя самостоятельно определять потребность в ДПО работников. Исключением является определённая категория работников, для которых установлено требование периодического получения дополнительного профессионального образования. Однако всё шире и шире наблюдается (помимо ДПО) профессиональное развитие в рамках отраслевой системы подготовки — развитие навыков и компетенций на предприятиях через наставничество, внутрифирменное обучение с привлечением своих более опытных работников, через стажировку на рабочем месте, обучение в корпоративных центрах (институтах) и др.

При этом вопросы профессионального развития персонала в целом на данный момент законодательно не проработаны и системно внедряются лишь в отдельных отраслях или корпорациях, поэтому нужна система стимулирования предприятий к вложению средств в развитие персонала. При обязательном обучении распространено смещение акцента с приобретения знаний и навыков на получение соответствующего документа о квалификации, часто сводящееся к его покупке, а следовательно, целесообразен переход от обязательного формального обучения к обязательной независимой оценке квалификации.

В отличие от системы ДПО, в системе отраслевой подготовки нормативные правовые акты проработаны слабо, хотя на практике часто эти системы не различают. Проблема слабого нормативного правового регулирования и недостаточного методического сопровождения отраслевой подготовки кадров должна решаться внутри отраслевых министерств, в частности вопрос об установлении квалификационных требований к персоналу соответствующей отрасли. Отраслевая подготовка кадров, как правило, не регулируется Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а регламентируется отраслевыми нормативными документами.

При государственном контроле и надзоре часто возникают проблемы, из-за того что нормы законодательства, регулирующие отдельные аспекты образовательной деятельности, не учитывают специфику ДПО, поэтому в нормативные правовые акты общего действия необходимо вводить исключения в отношении ДПО, делать оговорки.

Образовательное законодательство нуждается в систематизации действующих нормативных правовых актов и устранении противоречий, неточностей, возможности искажения и неоднозначной их трактовки, восполнении имеющих место пробелов.

В исследовании проведён анализ используемых в Российской Федерации моделей непрерывного образования (образование на протяжении всей жизни), интегрирующих ДПО и элементы неформального образования, так как на практике в последнее время осуществляется переход от дополнительного профессионального образования к непрерывному образованию, а именно профессиональному развитию (например, непрерывному медицинскому образованию и профессиональному развитию государственных гражданских служащих). Как известно, непрерывное образование включает в себя формальное (освоение образовательных программ в организациях, осуществляющих образовательную деятельность), неформальное (образование вне образовательных организаций) и информальное (спонтанное) образование.

В настоящее время отсутствует единая концепция признания результатов образования, получаемого вне образовательных организаций; на национальном уровне параллельно функционируют несколько систем признания компетенций (квалификаций), которые не имеют общей нормативной базы и терминологии; в программных документах Национального агентства развития квалификаций установка делается на подтверждение квалификаций, полученных в рамках формального обучения, и совсем не фигурируют цели формирования единой системы признания неформального образования; для использования на межотраслевом уровне опыта признания непрерывного медицинского образования и профессионального развития государственных гражданских служащих необходимы развитие и гармонизация этих моделей с учётом концепции международных стандартов и апробированных подходов ЮНЕСКО. Для исключения конфликта концепций признания неформального образования целесообразно гармонизировать применяемую терминологию (распространить разрабатываемый национальный стандарт «Дополнительное профессиональное образование в области технического регулирования и инфраструктуры качества. Термины и определения» на все отрасли и внести дополнения в Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»).

В исследовании был составлен перечень наиболее часто применяемых в зарубежных странах мер поддержки различных категорий граждан со стороны государства, предприятий и общественных организаций по получению дополнительных профессиональных навыков и компетенций:

— финансовая поддержка со стороны государства (Республика Казахстан, Индия, Швеция, Израиль, Австрия, Сингапур, Республика Беларусь, ОАЭ) либо через те или иные фонды, ассоциации (Швеция, Австрия, Республика Беларусь, ОАЭ);



— компенсация затрат на обучение со стороны предприятий или выплата налога на повышение квалификации в Фонд развития навыков (Сингапур);

— инвестирование в непрерывное образование взрослых по приоритетным направлениям, включая онлайн-обучение и неформальное обучение: онлайн-курсы, мастер-классы и практикумы, онлайн-сообщества и т. д.

Проведён анализ используемых за рубежом моделей непрерывного образования, интегрирующих ДПО и элементы неформального образования. Применяемое понятие Vocational education and training (VET) не разделяет дополнительное образование на ДПО и ДО взрослых (к этому понятию причисляют ещё и профессиональное обучение). Программы прикладной магистратуры относят к видам основной деятельности университетов постдипломного образования (организаций дополнительного профессионального образования). Зарубежные страны (в частности, Республика Казахстан) готовят введение микростепеней, для признания которых разрабатываются квалификационные требования. По направлениям, регламентируемым международными стандартами управления, в международной практике используются микростепени — менеджер, ассессор, аудитор и др., требования к которым определены стандартом ISO 17024. Микростепени подтверждаются соответствующим сертификатом. Важную роль играют механизмы, посредством которых человек может подтвердить имеющиеся у него компетенции (квалификацию). Так, на государственном уровне сформированы системы подтверждения квалификаций (компетенций), разработаны квалификационные структуры и рамки, создающие возможность для систематизации квалификаций (компетенций), при этом качество обеспечено включением в этот процесс рынка труда. Вопросы обеспечения качества решаются и посредством применения механизмов оценки деятельности и систем управления организаций, реализующих образовательные программы или образовательные мероприятия; это обеспечивает им общественное и (или) отраслевое признание.

По результатам проведённого исследования были разработаны следующие рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования получения гражданами Российской Федерации дополнительного профессионального образования:

Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», согласно которым нормы закона не регулируют отношения по отраслевой подготовке кадров, не связанной с реализацией предусмотренных настоящим федеральным законом образовательных программ.

В действующем законодательстве часто не учитываются особенности ДПО, связанные с тем, что это прежде всего услуга, оплачиваемая потребителем (работодателем, заказчиком), который в отношении

открытости информации исходит из своих коммерческих интересов, поэтому необходимо внести изменения в федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, не учитывающие специфику ДПО либо допускающие неоднозначное или противоречивое их толкование.

Основываясь на международной практике, разрешить организациям ДПО реализовывать, кроме программ подготовки научных и научно-педагогических кадров, программ ординатуры, ещё и программы на уровне специализированного высшего образования (программы прикладной магистратуры).

Ввести в Трудовой кодекс Российской Федерации понятие «промежуточная квалификация», что послужит основой для введения так называемых микроквалификаций (микростепеней) в образовательное законодательство; в целях укрепления кадрового ресурса допустить заключение трудового договора на замещение должности педагогического работника, относящегося к профессорско-преподавательскому составу, в организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации ДПП, где нагрузка неравномерно распределена в течение года, без избрания по конкурсу на замещение соответствующей должности при приёме на работу по совместительству или по основному месту работы на срок не более одного года, а для замещения временно отсутствующего работника — до выхода этого работника на работу.

На практике в ДПО большое количество договоров на оказание образовательных услуг заключаются по результатам электронных аукционов или электронных запросов котировок, что сводится к формальному проведению минимального количества занятий и последующей выдаче документов о квалификации, при этом слушатели необходимого объёма знаний не получают, что фактически приводит к торговле документами. Поэтому необходимо внести изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», запрещающие закупки образовательных услуг путём проведения аукционов и электронного запроса котировок, так как оптимальным конкурентным способом определения исполнителя в сфере ДПО является электронный конкурс.

В целях оптимизации налогообложения граждан, получающих ДПО, рекомендуется внести следующие изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, требующие дополнительной проработки: а) снизить налогооблагаемую базу на сумму, направленную на обучение по ДПП, для самозанятых при условии, что направление обучения соответствует виду их профессиональной деятельности, для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощённую систему налогообложения с объектом налогообложения «Доходы»,

не имеющих персонала в найме, при условии, что направление обучения соответствует виду их предпринимательской деятельности; б) предоставить социальный налоговый вычет в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за обучение супруга (супруги) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

В рамках действующих федеральных программ и проектов расширить государственную поддержку граждан, участвующих в освоении программ ДПО для повышения качества их жизни: а) в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» поддерживать обучение самозанятых и индивидуальных предпринимателей по программам дополнительного профессионального образования не только в части организации и ведения предпринимательской деятельности, но и по направлениям и видам их профессиональной деятельности; б) в Фонде развития моногородов (ВЭБ. РФ) предусмотреть финансирование ДПО граждан по направлениям и видам профессиональной деятельности с учётом потребности экономики моногорода и региона; в) актуализировать концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (КМСН), предусмотрев в ней финансирование с учётом сохранения этноса КМСН и потребности регионов в кадровом обеспечении: профориентационных мероприятий, ДПО граждан по направлениям и видам профессиональной деятельности; г) в Федеральном проекте «Кадры для цифровой экономики» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: возобновить финансирование и реализацию проекта «Цифровые профессии» и действие «Программы персональных цифровых сертификатов» на обучение или переобучение в цифровой сфере; расширить целевую аудиторию граждан за счёт расширения направлений подготовки, например ориентированных на широкую подготовку постановщиков задач цифровой трансформации; изменить требования к квалификации образовательной организации (набор критериев), заменив их опытом подготовки организаций по ДПП с направленностью на системные управленческие решения задач цифровой трансформации, в том числе с применением процессного подхода.

8. Со стороны государства в целях стимулирования предприятий и организаций к обучению своего персонала компетенциям и навыкам для развития их трудовой успешности, карьеры и субъективного благосостояния необходимы:

Создание условий для обеспечения результативности мер стимулирования:

– инициировать проект по гармонизации периодов сбора данных через формы статистической отчётности № 1-ПК, № 1-НО и № 1-З,

по определению гарантий репрезентативности и сопоставимости анализируемых выборок (перевести все формы статистической отчётности в цифровой формат). Создать возможность получения непротиворечивой, полной и системной информации: о состоянии ДПО, об отраслевой подготовке кадров, о непрерывном образовании граждан;

– для противодействия «торговле» документами о квалификации поручить Рособrnадзору проведение постоянного сопоставительного анализа записей: в реестре лицензий на осуществление образовательной деятельности по подвиду «Образование профессиональное дополнительное»; в Федеральном реестре сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении Федеральной информационной системы; данных Формы федерального статистического наблюдения 1-ПК. Обеспечить открытость информации по результатам данного анализа;

– поддержать развитие системы оценки и признания квалификаций, полученных в результате неформального образования, в том числе в отраслевой системе подготовки персонала, промежуточных квалификаций (микростепеней) при ДПО студентов вузов и профессиональных образовательных организаций, возложив ответственность на Минтруд России и Национальное агентство по профессиональным квалификациям: за реализацию в этой части норм Федерального закона от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»; за формирование перечней промежуточных квалификаций, необходимых для признания микростепеней работодателями.

Рекомендуемые меры стимулирования:

– выделение из федерального бюджета средств на поддержку предприятий, принимающих на работу лиц, прошедших обучение в рамках Федерального закона от 19.04.1991 № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации», национальных, федеральных, региональных проектов, в размере минимальной оплаты труда в течение трёх месяцев с момента трудоустройства работника указанной категории;

– предусмотреть снижение налогооблагаемой базы предприятий на сумму, направленную на обучение персонала по ДПП, при определении налогооблагаемой базы для субъектов малого и среднего предпринимательства, применяющих упрощённую систему налогообложения с объектом налогообложения «Доходы»;

– предусмотреть в рамках Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» возможность обучения работников предприятий и организаций малого и среднего бизнеса по программам ДПО по направлениям их профессиональной деятельности с учётом потребности экономики региона.

## **Анализ зарубежного опыта и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации**

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

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Проведённые авторами исследования историко-правовой обзор и анализ текущего состояния и потенциала развития благотворительной деятельности в Российской Федерации показали, что благотворительность занимает важное место в системе ценностей современного российского общества, играет существенную роль в повестке корпоративной социальной ответственности. Абсолютная величина индекса прозрачности благотворительности в России свидетельствует о низком уровне открытости благотворительных организаций, так как менее половины из них предоставляют информацию стейкхолдерам. Степень вовлечённости населения страны в благотворительные процессы остаётся на достаточно высоком уровне и в рамках последних семи лет ни разу не опускалась ниже 75 процентов. Рост интенсивности массовых процессов в отечественной благотворительной среде позволил России повысить статус в мировом рейтинге благотворительности.

Благотворительность является важным инструментом решения широкого спектра социальных проблем, которые не охвачены ресурсами государственного и муниципального воздействия. С этих позиций государство должно всячески стимулировать и поддерживать процессы формирования благотворительных инициатив. Активная позиция государства в данной области общественной жизни имеет важное значение для повышения интенсивности благотворительной деятельности. Благотворительность является важнейшим элементом государственной социальной политики, так как обеспечивает эффективность решения социальных проблем за счёт адресности и оперативности предоставления поддержки. Стремление государственных органов активизировать благотворительную деятельность обусловлено желанием снизить вероятность социальных рисков для отдельных категорий граждан, создать условия по уменьшению уровня социальной напря-

жённости. Использование благотворительности как вида социальной помощи населению в рамках государственной социальной политики носит прямой и косвенный характер. Прямой — выделение средств для финансовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, а косвенный — в создании максимально благоприятных условий для повышения активности бизнеса и общества в благотворительном пространстве.

Как отмечают авторы исследования, молодёжные организации принимают активное участие в благотворительной деятельности. Основными направлениями участия молодёжных организаций являются волонтерские мероприятия и добровольческие инициативы. Рост вовлечённости молодёжных организаций в благотворительное пространство крайне важен не только для расширения его масштабов, но и для повышения интенсивности проведения благотворительных мероприятий, так как для молодого поколения характерным является высокий уровень энтузиазма и творческой инициативности. В то же время в молодёжном пространстве заложен значительный потенциал расширения участия в благотворительной деятельности, так как сознание молодого человека восприимчиво к социальным проблемам и активному поведению в обществе. В связи с этим необходимо максимально интенсивно тиражировать положительные примеры участия молодёжных организаций в благотворительной деятельности и сгенерированные впоследствии значимые социальные эффекты. Качественное решение данной задачи позволит увеличить степень вовлечённости молодёжи в область благотворительных процессов.

Проанализировав роль благотворительности как ресурса обеспечения качества и доступности медицинской помощи детям с тяжёлыми нарушениями здоровья, авторы исследования делают вывод, что с учётом организационных и материальных возможностей доминирующая часть семей, имеющих детей с тяжёлыми заболеваниями, не имеет достаточных ресурсов для обеспечения ребёнка необходимыми лекарственными препаратами и услугами квалифицированных медицинских специалистов. Таким образом, активная общественная позиция благотворительных организаций по данному вопросу в ряде случаев является практически единственным способом восстановления здоровья или даже спасения жизни ребёнка. Ключевыми аспектами деятельности благотворительных организаций в содействии оказанию медицинской помощи детям с тяжёлыми заболеваниями можно считать:

- инициативность предоставления социальной поддержки и активность деятельного участия, сфокусированного на достижении только положительного результата;

- достижение максимальной адресности оказания медицинской помощи;

– обеспечение высокого качества и релевантности оказания медицинской помощи за счёт персонифицированного подхода к здоровью каждого ребёнка;

– присутствие возможностей масштабного целевого финансирования лечения (дорогостоящие операции) за счёт собранных средств благотворителей;

– существование неисчерпаемого скрытого ресурса за счёт потенциала социально ответственного поведения граждан и корпораций.

В отечественной социально-экономической системе присутствует значительный положительный опыт благотворительной деятельности корпораций. В доминирующем большинстве случаев участие корпораций в благотворительных процессах носит форму социальных инвестиций, так как выделение средств на благотворительность сопряжено с достижением определённых социально-медийных эффектов. К числу основных инструментов участия корпоративных структур в благотворительных процессах следует отнести создание собственного корпоративного благотворительного фонда, осуществление системных взносов в благотворительные фонды, событийное участие в благотворительных акциях, организацию благотворительного «патронажа». Органы государственной власти стараются стимулировать рост активности корпораций в благотворительном пространстве за счёт использования отдельных аспектов механизма государственно-частного партнёрства, тиражирования положительного образа компании в наиболее популярных СМИ, предоставления иных административных преференций. Важность благотворительной деятельности корпораций состоит в необходимости решения актуальных социальных проблем, поддержке уязвимых слоёв населения. Кроме того, в рамках финансируемых бизнесом благотворительных мероприятий происходит реализация значимых инициатив и проектов в науке, искусстве, спорте, культуре и благоустройстве. В исследовании рассмотрен положительный опыт социально ответственного поведения в благотворительном пространстве ПАО «Сбербанк», ПАО «Газпром», ПАО «Лукойл», ГК «Росатом», Группы «Интеррос», ПАО «Россеть».

Проведя анализ благотворительной деятельности в регионах Российской Федерации, авторы исследования делают вывод, что политика и законодательство регионов — лидеров в сфере развития благотворительной деятельности должны стать ориентирами для других субъектов с целью активизации социально значимых процессов в обозначенном направлении.

Проведённый авторами исследования анализ показал, что:

– благотворительность в сфере отечественного образования представляет собой крупное общественное явление, которое играет важную роль, в том числе в развитии системы высшего образования. К сожалению, расширение возможностей привлечения внебюджетных средств

сдерживается, в частности, рядом нерешённых вопросов нормативного правового характера, среди которых отсутствие чёткого законодательного закрепления налоговых льгот для образовательных организаций и учреждений, юридических лиц и граждан, инвестирующих в образование или оказывающих ему безвозмездную поддержку.

– сдерживающим фактором благотворительности в сфере культуры является отсутствие законодательных стимулов поддержки со стороны государства, в том числе налоговых льгот на благотворительность, нестабильность финансового положения предпринимателей и т. п.

Анализ организационно-правового и материально-финансового регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации позволил выявить ряд проблем (рис. 1).



**Рис. 1. Основные проблемы организационно-правового и материально-финансового регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*



Действующая система правовых мер противодействия мошенничеству в сфере благотворительности в целом эффективна.

В Российской Федерации сформирована достаточная законодательная база для противодействия мошенничеству в сфере благотворительности. При этом анализ пробелов и противоречий в законодательстве, регулирующем благотворительную деятельность, выявил, что в Гражданском кодексе Российской Федерации понятие «пожертвование» трактуется как частная форма дарения, из-за чего договоры пожертвования оформляются так, что фактическое пожертвование как форма благотворительной деятельности воспринимается налоговым органом как дарение. В связи с этим в исследовании предлагается внести изменения в Гражданский кодекс РФ.

Благотворительная деятельность по своей правовой природе создавалась именно для того, чтобы экономически способствовать государству возможностью привлечения помощи извне (к примеру, меценатство). Поэтому государственные унитарные предприятия не должны обладать правом осуществлять благотворительные пожертвования и в любой форме расходовать свои ресурсы на благотворительность. Такой же запрет должен быть введён на часть прибыли смешанных предприятий, принадлежащей государству. Эти правила должны распространяться и на организации с муниципальной собственностью.

Законодательство, регулирующее бюджетный процесс, обеспечивает механизмы бюджетного финансирования благотворительных организаций, что недостаточно для того, чтобы уравнивать государственные, муниципальные и некоммерческие организации в возможностях доступа к бюджетным и другим государственным ресурсам для решения государством общественных задач. Распределение государственных ресурсов должно осуществляться только в рамках государственных и муниципальных целевых программ, на конкурсной основе и без ограничений для участия в конкурсе всех организаций вне зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности. В связи с этим предлагается внести изменения в Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Отдельные аспекты зарубежного опыта законодательного регулирования благотворительности могут быть использованы в российском законодательстве с учётом специфики отечественного правового поля. В указанном контексте стоит обратить внимание на налоговую политику в области благотворительной деятельности.

Проведённый в исследовании анализ показал, что на сегодняшний день в России не разработана налоговая политика, учитывающая особенности и неприбыльный характер деятельности благотворительных организаций, работа которых направлена на достижение общественного блага. В результате благотворительные организации вынуждены

доказывать своё право на получение отдельных льгот, что противоречит стратегии реформирования налоговой системы в России и создаёт условия для коррупции при выделении льгот отдельным организациям. Проведённый анализ выявил, что на сегодняшний день в налогообложении, учёте и отчётности некоммерческих организаций отсутствует достаточно чёткое разделение основной некоммерческой и разрешённой законом предпринимательской деятельности, что приводит к многочисленным проблемам как для некоммерческих организаций и их подопечных, так и для государства.

Такой подход приводит к тому, что некоммерческие организации вынуждены отказываться от оказания возмездных услуг. В результате существенно сокращаются их экономическая база и возможности для самофинансирования основной некоммерческой деятельности, что подрывает их финансовую устойчивость и вынуждает переходить на непрофессиональную, полностью добровольческую деятельность. Соответственно, потенциал благотворительных организаций в решении социальных проблем страны существенно снижается. При этом государство теряет средства от недополученных налогов, которые могло бы собирать с разрешённой предпринимательской деятельности, с зарплаты сотрудников и консультантов.

Совершенствование должно коснуться и налогообложения физических лиц. Все перечисленные в благотворительную организацию пожертвования должны освобождаться от налога на доход, то есть налогооблагаемая база уменьшается на сумму, перечисленную в благотворительную организацию. Перечисление средств должно осуществляться безналичным путём, в том числе через работодателя, который вычитает по просьбе дарителя сумму пожертвований из его зарплаты и переводит её на счёт благотворительной организации, указанной жертвователем. Соответственно, сокращается и подоходный налог. Удержания из заработной платы в благотворительных целях не должны влиять на исчисление единого социального налога и других обязательных платежей, которые работодатель уплачивает исходя из фонда заработной платы. Таким образом, фонд заработной платы и платежи единого социального налога не уменьшаются.

Авторами исследования предлагается внести изменения в Налоговый кодекс РФ, в том числе в главу Налогового кодекса Российской Федерации по налогу на доходы физических лиц — благополучателей. Сейчас от налога на доходы физических лиц — получателей благотворительной помощи, оказываемой благотворительными организациями, освобождены только те из них, кто включён в перечень, утверждаемый Правительством РФ. Интересам общества и благотворительных организаций и принципу социальной справедливости будут соответствовать такие изменения, которые распространили бы эти льготы на все организации благотворительного сектора.

## **Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования национальной системы наукометрии в целях повышения эффективности научно-технологического развития России**

**Руководитель исследования:** *Н. А. Полихина, проректор по исследовательской деятельности Негосударственного образовательного частного учреждения высшего образования «Московский финансово-промышленный университет «Синергия».*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования национальной системы наукометрии.

**Ключевые результаты исследования.** Результаты исследования сфокусированы на следующих направлениях: 1) сложившиеся в международной практике системы (модели) наукометрии; 2) существующие базы данных периодических научных изданий; 3) система наукометрии Российской Федерации. По итогам проведённого анализа в рамках обозначенных направлений подготовлены рекомендации по законодательному обеспечению развития национальной системы наукометрии.

Проведённый комплексный анализ сложившихся в международной практике систем (моделей) наукометрии, в рамках которого были изучены системы наукометрии КНР, Индии, Великобритании, Бразилии, Нидерландов, опыт иностранных государств по созданию и использованию в наукометрии «Белого списка» научных журналов, показал, что оценка научной деятельности играет важную роль в национальных системах развития сферы науки и технологий: государственное финансирование научных исследований и разработок осуществляется с учётом результатов такой оценки. Кроме того, результаты оценки используются для формирования и корректировки стратегий дальнейшего научно-технологического развития данных стран.

Разработка и реализация принципов, критериев и процедур оценки научной деятельности в рассмотренных странах курируются исполнительным органом государственной власти, ответственным за реализацию государственной политики в сфере науки и высшего образования. При этом разработка методик оценки проходит процесс широкого экспертного обсуждения и осуществляется силами представителей академического, экспертного и профессионального сообществ. Процедура оценки научной деятельности, как правило, осуществляется научными фондами или агентствами, обеспечивающими распределение

государственных средств на поддержку научных исследований и разработок. Принципы, критерии и процедуры оценки научной деятельности регламентируются в основном на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

Основными объектами оценки научной деятельности со стороны государства выступают организации, осуществляющие научную деятельность, их структурные подразделения. При этом критерии аттестации научно-педагогических работников, требования к присуждению учёных степеней, как правило, не регламентируются жёстко со стороны государства: в определении данных процедур образовательные организации высшего образования и научные организации пользуются академической свободой, хотя в некоторых странах, например в Индии, установлены минимальные стандарты присуждения учёной степени Doctor of Philosophy (PhD). В то же время сформированные на национальном уровне подходы и требования к результатам научной деятельности оказывают непосредственное влияние на процедуры оценки научных результатов отдельных учёных, претендентов на присвоение учёной степени на уровне научных организаций и образовательных организаций высшего образования.

В рамках национальных моделей наукометрии рассмотренных стран используются количественные и (или) качественные методы оценки в разных соотношениях. Проведённый анализ позволил выявить три используемые модели наукометрии и оценки научной деятельности:

– количественную (Индия, Бразилия, КНР до 2020 года). Оценка научной деятельности производится на основе количественных (наукометрических) показателей. Для расчёта показателей публикационной активности используется ограниченная база источников (издания, индексируемые в Web of Science Core Collection, Scopus, национальных базах данных научной информации или входящие в национальные «Белые списки» научных изданий). При этом распределение грантов фондами (организациями, финансирующими исследования) в большей мере основывается на экспертизе. Экспертная оценка может применяться для целей найма, но эта практика распространяется только на ведущие образовательные организации высшего образования (Индия);

– качественную (Великобритания, Нидерланды, КНР с 2020 года). Оценка научной деятельности (для любых целей) производится на основе качественных методов экспертной оценки. Базой для расчёта является не вся совокупность работ объекта оценки, а репрезентативная выборка, наилучшим образом представляющая результаты проведённых исследований. Количественные показатели могут использоваться в качестве справочной информации, но с учётом признания ограничений, свойственных наукометрическим индикаторам (ответ-

ственный подход к оценке научной деятельности). Органы, ответственные за проведение оценки, чаще всего декларируют приверженность наднациональным документам — DORA и CoARA Agreement (Великобритания, Нидерланды);

– смешанную (Норвегия). Базой для начисления публикационных баллов (на основе которых в дальнейшем распределяется государственное финансирование на научные исследования) является «белый список» научных журналов, который формируется на основе экспертной оценки. В остальных отношениях подход к оценке является исключительно количественным.

При этом отмечена общая тенденция к расширению использования качественных методов оценки научных результатов.

Во всех рассмотренных странах реализуются мероприятия по повышению качественного уровня периодических научных изданий. Из всех подходов, предлагаемых к обеспечению качества научных периодических изданий и формированию пула национальных высокорейтинговых журналов мирового уровня, наиболее комплексным является План действий по повышению качества китайских научно-технических журналов (CSTJEAP). Данный проект Китайской Народной Республики обеспечивает целевое решение нескольких взаимосвязанных задач: внедрение принципов категоризации (ранжирования) научных журналов и оказание им государственной финансовой поддержки в зависимости от присвоенной категории, развитие национальных информационных ресурсов, обеспечивающих продвижение лучших научных журналов, повышение требований к уровню работы и составам редколлегии, повышение квалификации научных издателей и редакторов, включая отбор и поддержку молодых талантов в издательской сфере. Высокие практические результаты данного проекта (рост числа международно признанных высокорейтинговых журналов Китая) свидетельствуют о целесообразности использования его подходов.

Меры, предпринимаемые на постоянной основе Бразилией и Индией по оценке и систематизации научных журналов (включая отбор наиболее авторитетных научных изданий), оказывают позитивное влияние как на повышение стандартов научно-издательской деятельности, так и на качество публикуемых научных произведений в целом. В Бразилии данный инструмент стимулирования качественной работы научных изданий интегрирован в национальные системы оценки результатов научной деятельности.

Принципы открытой науки и предоставления открытого доступа ко всем публикациям, подготовленным при финансовой поддержке государства, которые в настоящее время активно внедряют европейские страны (в том числе Нидерланды и Великобритания), не только способствуют повышению эффективности научной коммуникации и распространению новых знаний, но и служат важными инструмен-

тами для обеспечения высоких стандартов качества всех публикуемых научных результатов. Подобный подход предусматривает существенную модернизацию условий реализации научно-издательской деятельности, включая как источники финансирования, так и вопросы авторского права и лицензионных соглашений.

В рамках проведённого исследования осуществлён сравнительный анализ существующих баз данных периодических научных изданий: международных (Web of Science, Scopus, Google Scholar (Google Академия), Crossref, OpenAlex) и национальных (Китайская база данных научного цитирования (CSCD), Индийский индекс цитирования (ICI), Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)). Большинство из рассмотренных баз данных относятся к реферативному типу, то есть содержат исключительно метаданные публикаций и ссылки на полные тексты, но не сами полные тексты публикаций. Исключение составляет РИНЦ, хотя, строго говоря, скорее относится к реферативному типу. Функционал доступа к полным текстам относится к электронной библиотеке eLibrary.ru, на основе данных которой рассчитываются наукометрические индикаторы РИНЦ.

Все рассмотренные базы имеют ограниченный охват данных, в связи с чем ни одна из них не может считаться всеобъемлющим источником наукометрической информации. Соответственно, рассчитываемые наукометрические показатели будут отличаться в различных базах данных в зависимости от охвата. Вместе с тем наилучшей альтернативой ушедшим из России базам данных (Scopus (Elsevier) и Web of Science Core Collection (Clarivate Analytics) в качестве международного источника наукометрической информации является база OpenAlex, которая обладает преимуществом с точки зрения охвата научных произведений и технических возможностей. Кроме того, данные OpenAlex могут обогащаться за счёт дополнительных источников (Crossref, OpenAIRE, Semantic Scholar). Однако при взаимодействии с Crossref возможны определённые санкционные риски для российских организаций.

Рассмотренные национальные базы данных достаточно сильно отличаются друг от друга. Китайская база данных научного цитирования (CSCD) представляет собой национальную коллекцию на платформе Web of Science. Соответственно, CSCD располагает всем аналитическим инструментарием данной платформы, но при этом не является суверенной. Индийский индекс цитирования (ICI) является суверенной базой данных, а по своему функционалу имеет сходство с РИНЦ. В то же время у РИНЦ шире набор наукометрических показателей, предусмотренных для формирования отчётности научных и образовательных организаций высшего образования, кроме того, РИНЦ предоставляет доступ к полным текстам научных произведений.

Важно отметить, что CSCD и ICI практически не используются для целей оценки научно-исследовательской деятельности в своих

странах (хотя информация CSCD используется китайскими университетами и финансирующими организациями, но нормативных механизмов влияния нет). Несмотря на то что РИНЦ является наиболее востребованным источником наукометрической информации о российских публикациях, эксперты и пользователи данной базы отмечают наличие ряда серьёзных технических, методологических проблем, связанных с расчётом наукометрических показателей.

Анализ системы наукометрии Российской Федерации показал, что в настоящее время национальная модель наукометрии характеризуется разноуровневым, фрагментарным нормативным правовым регулированием, отсутствием комплексного подхода к оценке научной деятельности, закреплённым на уровне федерального законодательства, что обуславливает рассогласованность различных элементов данной модели.

Наукометрическая модель России преимущественно ориентирована на использование количественных параметров (показателей публикационной активности, финансирования науки и востребованности научных результатов в экономике) для оценки результатов научной деятельности. При этом в сложившейся практике принятия управленческих решений на государственном уровне в недостаточной степени используются возможности качественных методов оценки (экспертизы), имеющих важное значение для характеристики содержательных аспектов оцениваемых результатов, хотя такой инструмент (экспертиза научной или научно-технической деятельности) предусмотрен действующей законодательной базой. Кроме того, среди количественных параметров оценки научных результатов наиболее часто используются показатели публикационной активности, источником информации для которых выступают зарубежные наукометрические базы данных — Web of Science Core Collection и Scopus (в настоящее время введён мораторий на учёт публикаций в международных научных изданиях, индексируемых в международных базах данных Web of Science и Scopus), доступ к которым в настоящее время в России прекращён. Такая ситуация свидетельствует о необходимости пересмотра действующих параметров и подходов к оценке научной деятельности.

Определённым препятствием для формирования комплексного подхода к оценке результатов научной деятельности является отсутствие интегрированной базы данных различных научных результатов. Формирование такой базы способно повысить эффективность управления сферой науки, технологий и инноваций, создать условия для проведения единого мониторинга результатов научной и научно-технической деятельности, что приведёт к снижению бюрократической нагрузки с университетов и научных организаций, которые в настоящее время вынуждены предоставлять одну и ту же информацию в рамках различных мониторингов.

Помимо этого, сложности при формировании единых подходов к оценке научно-исследовательской деятельности связаны с определённым несоответствием существующих в настоящее время в Российской Федерации систем оценки качества журналов — «Белый список» научных журналов, журналы перечня ВАК, Science Index (РИНЦ), обусловленным различными механизмами их формирования, несмотря на то что одна система оценки может использовать элементы другой. Один и тот же журнал в рамках различных систем оценки качества журналов может находиться в диаметрально противоположных группах (например, «высокое качество» — «низкое качество»).

В Российской Федерации в качестве единой национальной системы мониторинга научной деятельности в настоящее время приоритетно развивается «Белый список» научных журналов. Вместе с тем данный перечень научных журналов (29 577 журналов) включает менее 1400 российских периодических научных изданий, что может являться недостаточным с точки зрения опубликования результатов исследований российскими авторами с учётом сложившейся международной обстановки и нежелания части зарубежных журналов публиковать работы авторов, аффилированных с Российской Федерацией.

На основе проведённого анализа в рамках представленного исследования были подготовлены рекомендации по законодательному обеспечению развития национальной системы наукометрии.

Авторами исследования предлагается сформировать безопасный, независимый российский источник информации для оценки с применением количественных параметров в рамках российской системы наукометрии научных результатов:

- на домене «Наука и инновации» создать единую национальную базу данных в виде государственной информационной системы (ГИС) с аналитическим инструментарием, обеспечивающую возможность сбора, фиксации, индексации всех типов научных результатов (библиометрическая база данных с прослеживаемостью всего цикла научного результата: индексируемые препринты, экспертизы, рецензии и пр.);

- использовать отечественное программное обеспечение и подлежащую разработке российскую систему открытых государственных лицензий (утверждённых типовых лицензионных договоров, позволяющих национальным пользователем повторно использовать наборы научных данных и научные результаты, получение которых было обеспечено из бюджетных средств);

- интегрировать в единую национальную ГИС государственные базы данных (Единую государственную информационную систему учёта научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, государственную информационную систему «Национальная электронная библиотека», национальную платформу журналов Российского центра научной



информации и т. д.), частную базу данных РИНЦ (на основе государственно-частного партнёрства), сведения из международных баз данных (зарубежных наукометрических баз) путём регистрации единой национальной ГИС в качестве средства массовой информации;

– собрать единые данные субъектов научной (научно-технической) деятельности о результатах работ с последующим автоматическим формированием различной отчётности, используемой для единого мониторинга результатов научной и научно-технической деятельности (снижение административной нагрузки, повышение верифицируемости данных, персонализация ответственности, повышение качества принимаемых управленческих решений с учётом результатов мониторинга);

– использовать искусственный интеллект в рамках единой национальной ГИС для оптимизации индексирования научных результатов;

– дополнительно предусмотреть функционал единой национальной ГИС как системы одного окна: интеграция с электронными ресурсами по оказанию государственных услуг, финансированию (включая грантовое, внебюджетное), электронного документооборота (включая трудовые отношения, присвоение учёных степеней и пр.), единого портала обмена научной информацией и пр.

По мнению авторов исследования, требуется стимулировать наращивание качественных подходов оценки научной результативности и увязать с ней управленческие решения в сфере науки и технологий:

– скорректировать вектор государственной политики: признать научное знание общественным благом (общественную значимость — верхнеуровневым критерием оценки научной результативности);

– законодательно закрепить: комплексную систему оценки результативности научной (научно-технической) деятельности с применением качественных подходов научной экспертизы (рецензирования) наравне с количественными (наукометрическими) и учётом репутационного критерия при оценке научной деятельности (на текущий момент норма об оценке научной результативности отсутствует в законе, несмотря то что подавляющее количество источников финансирования — бюджетные); учёт результатов такой оценки при принятии управленческих решений (включая финансирование, определение приоритетных направлений развития и пр.);

– признать научную экспертизу (рецензию) научным результатом, ввести ответственность за допущение конфликта интересов для лиц, ответственных за научную экспертизу (рецензию); предусмотреть возможность открытых научных экспертиз (рецензий) как инструмент репутационной ответственности их автора (главного редактора), предусмотреть принятие Правил научной этики.

Для стимулирования качественной апробации научного результата через научное рецензирование в научных изданиях необходимо:

– сделать акцент на роли научного издания как апробатора научного результата, площадке для научной дискуссии (роль фиксатора результата передать автору путём самостоятельного размещения препринта в ГИС для ускорения доступа к новому научному знанию потребителя);

– оптимизировать формирование перечня рецензируемых научных изданий: снивелировать отличие методики формирования перечня ВАК от «Белого списка», нормативно закрепить задействие в процессе организаций реального сектора экономики, представителей общественно-экспертных объединений, согласование с Российской академией наук;

– предусмотреть меры государственной поддержки путём включения мероприятия «Сформирована группа высокорейтинговых российских научных журналов» в федеральный проект «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» национального проекта «Наука и университеты» (показатель «Количество российских журналов в «Белом списке» российских научных журналов». Целевым значением являются 3000 журналов в 2030 году, что составляет приблизительно 50 процентов от активно функционирующих российских научных журналов);

– предусмотреть в рамках единой национальной ГИС полноценный функционал электронного издательства, доступ к которому научным изданиям будет обеспечен государством бесплатно на конкурсной основе;

– использовать искусственный интеллект в рамках единой национальной ГИС для ускорения и оптимизации редакторской деятельности в части обработки научного знания (чтобы не отставала от его прироста), доступ к функционалу будет обеспечиваться государством.

Вышеизложенные предложения предполагают внесение изменений в Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Гражданский кодекс Российской Федерации.

Кроме того, потребуется принятие изменений в ряд подзаконных актов (акты Правительства Российской Федерации и ведомственные приказы).

## ДОСТОЙНЫЙ, ЭФФЕКТИВНЫЙ ТРУД И УСПЕШНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

**Анализ нормативного правового регулирования деятельности института Уполномоченного по защите прав предпринимателей.  
Рекомендации по совершенствованию**

**Руководитель исследования:** *А. Ю. Петраков, заместитель заведующего кафедрой предпринимательского и корпоративного права, исполняющий обязанности директора Института бизнес-права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** провести анализ нормативного правового регулирования деятельности института Уполномоченного по защите прав предпринимателей (включая Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации) и разработать рекомендации по его совершенствованию.

**Ключевые результаты исследования.** В 2023 году исполнилось 10 лет с момента принятия Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее — Закон об уполномоченных)<sup>1</sup> и возникновения в России нового правозащитного института, который призван обеспечить дополнительные гарантии конституционного права граждан на использование своих способностей и имущества для ведения предпринимательской деятельности. В 2013 году был назначен федеральный уполномоченный, а впоследствии в каждом субъекте Российской Федерации — региональный уполномоченный. За прошедшее 10-летие у уполномоченных по защите прав предпринимателей накопилось достаточно опыта и проблем, возникающих в процессе практической реализации их полномочий, в связи с чем в настоящее время встаёт закономерный вопрос о совершенствовании нормативной базы данного института.

Проведённое исследование основывалось на обобщении, анализе и оценке информации о правовом статусе и деятельности федерального и региональных уполномоченных, в том числе федерального законодательства, законов субъектов РФ, доктрины, правоприменительной практики, зарубежного опыта 19 стран: Австралии, Новой Зеландии, Соединённых

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Штатов Америки (далее — США), Канады, Мексики, Колумбии, Чили, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Японии, Республики Корея, Турции, Бразилии, Индии, Китая и Южно-Африканской Республики (далее — ЮАР).

Федеральный уполномоченный относится к федеральным гражданским служащим Администрации Президента Российской Федерации и вместе со своим рабочим аппаратом является государственным органом с правом юридического лица. В Законе об уполномоченных для кандидата на данную должность не установлены требования к сроку его непрерывного проживания в России, наличию опыта работы, предельному возрасту пребывания в должности, что не соотносится с требованиями в этой части к ряду иных государственных должностей. В связи с этим предлагается дополнить требования, установленные действующим законодательством: кандидат на должность федерального уполномоченного должен постоянно проживать в Российской Федерации (при этом данное требование не будет распространяться на граждан Российской Федерации, ранее проживавших на территории другого государства, которое было принято или часть которого была принята в состав Российской Федерации), иметь опыт работы в организациях, осуществляющих защиту прав и законных интересов предпринимателей или опыт работы на высших руководящих должностях в коммерческих организациях не менее пяти лет, установить предельный возраст пребывания в должности — 65 лет.

При назначении федерального уполномоченного на должность Президентом Российской Федерации учитывается мнение предпринимательского сообщества, однако в законе не установлено, что понимается под предпринимательским сообществом и какие у него права. Предлагается внести в Закон об уполномоченных определение предпринимательского сообщества, организации, входящие в состав такого сообщества должны обладать правом представления Президенту Российской Федерации кандидатур на должность федерального уполномоченного.

Поскольку рассматриваемый правозащитный институт был введён для того, чтобы не допустить ущемления прав субъектов предпринимательства, исходя из практики взаимодействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — ГД) и федерального уполномоченного, которая пока складывается несистемно, необходимо установить в действующем законодательстве право федерального уполномоченного давать заключения на проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательства, находящихся на рассмотрении в ГД.

В настоящее время федеральный уполномоченный несёт ответственность только перед Президентом Российской Федерации. Однако именно предпринимательское сообщество, которое является непосредственным объектом защиты со стороны федерального уполномоченного, может верно оценить результаты его работы. В связи с этим необ-

ходимо предоставить ему данное правомочие законом и внести в Закон об уполномоченных норму о том, что предпринимательское сообщество вправе давать заключение о результатах работы федерального уполномоченного, о необходимости досрочного прекращения его полномочий в случае нарушения им положений российского законодательства и (или) ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

С вопросом об ответственности федерального уполномоченного тесным образом связана и его обязанность готовить ежегодный доклад о результатах своей деятельности. В настоящее время он обязан направлять такой доклад только Президенту Российской Федерации. Тем не менее с учётом значимости данного правозащитного института необходимо предусмотреть в действующем законодательстве его обязанность направлять ежегодный доклад не только Президенту Российской Федерации, но и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Кроме того, целесообразно установить срок представления доклада — в течение трёх месяцев после окончания календарного года, а за нарушение установленных сроков — невозможность быть переизбранным на данную должность в последующем.

В действующем законодательстве установлен низкий размер административных штрафов (от 1 тысячи рублей до 3 тысяч рублей) за воспрепятствование законной деятельности федерального уполномоченного (ст. 17.2.2 КоАП РФ)<sup>1</sup>, что может привести к отсутствию у граждан и должностных лиц мотивации к обязательному соблюдению законодательства в части взаимодействия с федеральным уполномоченным. В связи с этим предложено внести изменения в соответствующую статью КоАП РФ, увеличив суммы штрафов.

Исследование правового статуса региональных уполномоченных позволило выявить проблемы в вопросах подотчётности и подконтрольности, процессуальных полномочий, финансирования деятельности, ответственности, сформировать предложения по их решению.

Институт Регионального уполномоченного существует в 86 из 89 субъектов Российской Федерации (отсутствует в Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях)<sup>2</sup>, в которых действуют три модели назначения регионального уполномоченного (рис. 1):

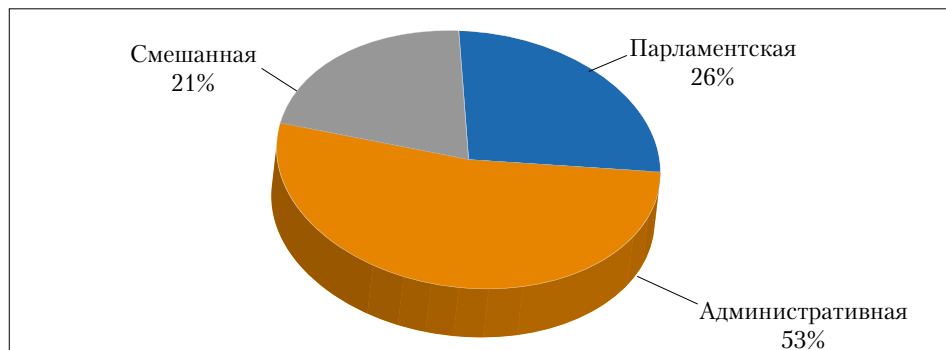
- парламентская, когда его избирает законодательный орган субъекта Федерации (в 22 субъектах Российской Федерации);
- административная, когда его назначает глава субъекта Федерации (в 46 субъектах Российской Федерации);
- смешанная, когда Региональный уполномоченный назначается или главой субъекта Российской Федерации, но по представлению

---

<sup>1</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> По состоянию на 14.08.2023.

законодательного органа, или законодательным органом по представлению главы субъекта Российской Федерации (в 18 субъектах Российской Федерации).



**Рис. 1. Модели назначения  
регионального уполномоченного в России**

*Источник: составлено авторами*

В правовом регулировании вопросов назначения и прекращения полномочий регионального уполномоченного было выявлено, что во всех субъектах Российской Федерации отсутствует общий порядок учёта мнения предпринимательского сообщества субъекта; общие правила о том, как предпринимательское сообщество субъекта взаимодействует с региональным уполномоченным, как и кто может контролировать его деятельность; нет общей нормы о том, кому подотчётен региональный уполномоченный, что открывает возможность высшему должностному лицу субъекта устанавливать его подотчётность себе, а значит, и влиять на решения, принимаемые региональным уполномоченным; нет общего установленного законом порядка взаимодействия федерального и регионального уполномоченного, за исключением кадрового вопроса — федеральный уполномоченный согласовывает кандидатуру регионального уполномоченного перед назначением, может вынести представление о досрочном прекращении его полномочий либо дать согласие на это, направить требования региональным уполномоченным информации о результатах своей деятельности за прошедший год. Однако на практике такое взаимодействие шире. Так, в действующем законодательстве не регламентирован срок представления ежегодных докладов региональными уполномоченными в адрес федерального уполномоченного, что в свою очередь может повлечь за собой затягивание предоставления ежегодного доклада федерального уполномоченного. С целью согласования с предложенным трёхмесячным сроком представления федеральным уполномоченным ежегодного доклада предложено установить срок для представления ежегодных докладов региональными уполномоченными — не позднее одного месяца после окончания календарного года.

В действующем законодательстве отсутствуют положения о контроле деятельности регионального уполномоченного со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с этим в Законе об уполномоченных предложено предусмотреть право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшего должностного лица субъекта Российской Федерации дать оценку деятельности регионального уполномоченного. По итогам заслушивания ежегодного доклада о его деятельности указанные должностные лица вправе принять решение о признании деятельности регионального уполномоченного неудовлетворительной. Данное решение должно быть оформлено правовым актом соответствующего органа власти субъекта Российской Федерации или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Законодательно не установлена и возможность взаимодействия уполномоченных в рамках своего института, то есть региональных уполномоченных с региональными уполномоченными по правам человека. Такое взаимодействие должно быть взаимно заинтересованным, чтобы увеличить эффективность их совместной деятельности. Для оптимизации финансирования и для налаживания взаимодействия между уполномоченными по правам человека, по правам ребёнка и по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации предложено объединить аппарат, обеспечивающий их деятельность, в один.

Действия региональных уполномоченных при рассмотрении жалоб субъектов предпринимательской деятельности были проанализированы на основании ежегодных докладов, информации, размещённой на официальном сайте регионального уполномоченного и в средствах массовой информации.

Количество обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам незаконного уголовного преследования с каждым годом не снижается, а в некоторых субъектах возрастает, их процессуальные права в уголовном процессе требуют расширения. Так, необходимо предоставить региональным уполномоченным право на свидетельский иммунитет по аналогии с правом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации (дополнить ч. 3 ст. 56 УПК РФ) и включить региональных уполномоченных в перечень лиц, с которыми возможны встречи подозреваемых или обвиняемых по делам о преступлениях в сфере экономической и предпринимательской деятельности, находящихся под домашним арестом (изменить ч. 13 ст. 107 УПК РФ).

Согласно действующему законодательству к региональному уполномоченному имеют право обращаться субъекты предпринимательской деятельности. Сейчас всё большее количество граждан применяют специальный налоговый режим — налог на профессиональный доход (самозанятые), который позволяет заниматься профессио-

нальной и предпринимательской деятельностью без государственной регистрации. Однако законом не урегулирована возможность их обращения к региональному уполномоченному, в то время как некоторые региональные уполномоченные уже рассматривают обращения таких граждан, и их количество возрастает, поэтому предлагается предусмотреть такое право в Законе об уполномоченных.

По итогам анализа института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, в иностранных правовых порядках называемого бизнес-омбудсменом, в зарубежных странах можно сделать вывод о том, что в мире существуют несколько моделей защиты прав граждан, в том числе субъектов предпринимательской деятельности (рис. 2):

— парламентский омбудсмен, который находится в системе законодательной ветви власти, назначается (избирается) парламентом и подотчётен ему (ЮАР, Турция, материковый Китай);

— административный омбудсмен (квазиомбудсмен): правозащитник является органом исполнительной власти, назначается правительством или президентом, ему подконтролен и подотчётен (США, Франция, Австралия, Германия, Китай (САР Макао), Южная Корея);

— смешанная модель омбудсмента, объединяющая черты парламентского и административного омбудсмента (Великобритания, Колумбия, Китай (САР Гонконг, Тайвань), Индия);

— независимый омбудсмен, который представляет собой особую и самостоятельную ветвь власти наравне с законодательной, исполнительной и судебной (Нидерланды).

Парламентский омбудсмен	Административный омбудсмен	Смешанная модель омбудсмента	Независимый омбудсмен
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ЮАР</li> <li>• Турция</li> <li>• Китай (материковый)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• США</li> <li>• Франция</li> <li>• Австралия</li> <li>• Германия</li> <li>• Китай (САР Макао)</li> <li>• Южная Корея</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Великобритания</li> <li>• Колумбия</li> <li>• Китай (САР Гонконг, Тайвань),</li> <li>• Индия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нидерланды</li> </ul>

**Рис. 2. Модели института омбудсмента в зарубежных странах**

*Источник: составлено авторами*

Исторически сложилось, что омбудсмен как правозащитный институт начинал свою работу как орган парламентского контроля над администрацией, как результат борьбы парламента (представителей народа) за права и свободы человека и гражданина, провозглашённые конституцией, но попираемые исполнительной властью. В дальнейшем модели института омбудсмента усложнялись, становясь смешанными, либо менялись с парламентского типа на административный или независимый.



Другая классификация позволяет разделить модели института омбудсмена на сильные и слабые в зависимости от объёма полномочий и возможности реальной защиты прав обратившихся к нему лиц. В рамках «сильной» модели омбудсмена конечная цель обеспечения защиты состоит в создании офиса омбудсмена (США, Франция, Австралия, ЮАР, Италия, Германии, Турция), в котором центральную роль играет не человек, а именно офис. Здесь омбудсмен выступает как посредник между бизнесом и органами власти, это «бизнес-адвокат». В «слабой» модели омбудсмен помогает своему клиенту разработать, а затем и осуществлять его собственные планы относительно решения проблем (Новая Зеландия, Великобритания). Здесь омбудсмен использует методы убеждения, гласности и критики, чтобы добиться эффективной защиты прав предпринимателя.

Как уже было отмечено, в российской практике функционирования института уполномоченного по защите прав предпринимателей недостаточно налажено взаимодействие уполномоченных в рамках своего института. На основе анализа зарубежного (Ассоциации омбудсменов Новой Зеландии и Австралии) и российского (Евразийский альянс омбудсменов) опыта работы объединений омбудсменов предлагается учредить Ассоциацию уполномоченных по правам предпринимателей для расширения международного сотрудничества федерального уполномоченного со странами, входящими в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и (или) БРИКС, в целях усиления роли федерального уполномоченного при его защите прав российских предпринимателей, ведущих свою деятельность за пределами Российской Федерации в соответствующих странах. Основой для её учреждения могут послужить Ташкентская декларация о сотрудничестве между уполномоченными по защите прав предпринимателей Европы и Азии и Хартия о защите прав предпринимателей.

В целях усиления роли федерального уполномоченного при защите прав российских предпринимателей за рубежом предлагается расширить практику реализации договоров присоединения региональных уполномоченных к международным соглашениям, заключённым федеральным уполномоченным, использовать потенциал российских торговых представительств для создания «фильтра» на пути жалоб российских предпринимателей за рубежом к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам их деятельности, в том числе для совместного рассмотрения жалоб и предложений предпринимателей и организации мероприятий по вопросам защиты прав субъектов предпринимательства.

Таким образом, предложенные по результатам проведённого исследования изменения в действующее законодательство преследуют цель формирования в России модели «сильного» уполномоченного по защите прав предпринимателей.

## **Анализ опыта правового регулирования социальной ответственности корпораций в зарубежных странах и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации**

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

**Цель исследования:** разработать предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в области социальной ответственности корпораций в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Проведённый авторами исследования анализ законодательного регулирования корпоративной социальной ответственности (далее — КСО) в Российской Федерации показал, что организационно-правовая составляющая механизма социально ответственного поведения корпорации включает в себя широкий набор элементов, которые активно взаимодействуют между собой и находятся в постоянном развитии (рис. 1).

Санкции способствовали снижению эффективности бизнес-процессов, а в ряде случаев нанесли прямой имущественный ущерб. Данный факт крайне важен с позиции осознания корпорациями своего места в национальной экономической системе и роли в построении стабильной общественной среды, характеризующейся минимальными социальными рисками и невысокими индикаторами социальной напряжённости. Основные мотивы сохранения активности в направлении социально ответственного поведения корпораций заключаются в том, что государство должно постоянно генерировать стимулы для поддержания социальных инициатив на законодательном и внутривластном уровне.

Проведённый анализ влияния механизма государственно-частного партнёрства (ГЧП) на развитие корпоративной социальной ответственности показал, что использование ГЧП выступает в качестве актуального фактора по стимулированию интенсивности социально ответственного поведения компаний.

Результат грамотного применения ГЧП со стороны органов государственной власти — формирование долгосрочного портфеля социальных инвестиций и снижение социальной напряжённости в общественной среде за счёт реализации актуальных проектов механизма социального партнёрства. Выполненная аналитическая диагностика показывает рост активности использования инструмента ГЧП для повышения интенсивности социально ответственного поведения компании. Сделанный

вывод подтверждается растущей динамикой количества реализованных проектов в формате ГЧП и главным образом масштабным ростом частных социальных инвестиций как в рамках текущих проектов, так и в рамках проектов, прошедших процедуру коммерческого закрытия.



**Рис. 1. Основные элементы организационно-правовой составляющей механизма социально ответственного поведения корпорации**

*Источник: составлено авторами*

Экологическая составляющая КСО достаточно активно развивается в последние годы, несмотря на санкции недружественных стран. В исследовании сформулированный вывод подтверждается существующей положительной устойчивой динамикой экологических расходов отечественных предприятий, растущим трендом инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное природопользование.

Авторами исследования выявлено, что современные программы экологической политики, как в целом по России, так и в регионах, носят скорее декларативный характер, зачастую не содержат проработанных инструкций и конкретных мер по обеспечению решения экологических

проблем. В связи с этим важно соотнести разработку эффективной экологической доктрины на региональном уровне с основными функциями политической идеологии, которые являются основой для реализации соответствующих идей в современном обществе.

Система регулирования должна формировать правовую основу для практической реализации экологических нормативов в производственной сфере, обеспечивать гарантии соблюдения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду в сложившейся социально-экономической ситуации. Одним из критериев правовой эффективности экологической политики является наличие отлаженной системы механизмов возмещения вреда, причинённого окружающей среде и здоровью человека в результате нарушения экологических нормативов хозяйствующими субъектами.

Таким образом, существует множество нормативных актов, связанных с охраной окружающей среды, социальной сферой и управлением (ESG). Однако чем полномасштабнее происходит внедрение КСО-практик в России, тем больше нормативных правовых актов необходимо для регулирования этой сложной и многоуровневой сферы деятельности. Совершенствование природоохранного законодательства видится прежде всего в систематизации экологического законодательства.

Анализ проблем социального партнёрства в политике КСО выявил следующие моменты: поиск достойного размера заработной платы, ёмкость социального пакета, масштаб социального финансирования и участия в социальном управлении. Изучение структуры социально-трудовых конфликтов подтвердило сделанный вывод о том, что ключевой проблемой социального партнёрства выступает поиск компромиссного решения относительно величины достойной заработной платы.

Проведённый анализ процесса организации охраны труда в рамках корпоративной социальной ответственности показал наличие широкого спектра проблемных вопросов как общего, так и локального свойства. Решение выделенных проблем позволит расширить потенциал системы КСО в области обеспечения комплексности охраны труда за счёт генерации общего механизма и применения адресных инструментов. В связи с этим представители руководящего менеджмента в структуру повестки КСО должны интегрировать программы здорового образа жизни.

Авторами исследования выявлено, что поддержка культуры занимает важное место в политике корпоративной социальной ответственности, так как способствует достижению социально значимых результатов. Осуществление социальных инвестиций в культуру формирует имидж социально ответственной компании в национальном социально-экономическом пространстве. К числу основных инстру-

ментов поддержки культуры в рамках КСО относятся социальные инвестиции, благотворительная деятельность, спонсорские инициативы, выделение целевых и адресных грантов. На современном этапе развития отечественного бизнеса присутствуют отчётливые тенденции расширения потенциала финансирования культурного пространства. В социальных бюджетах крупных отечественных компаний присутствуют отдельные статьи, обеспечивающие финансирование культурных инициатив. В отдельных случаях повестка КСО включает в себя актуальные культурные проекты, развитие которых находится под патронажем бизнеса.

В рамках выполненного исследования были обозначены положительные аспекты социально ответственного поведения компаний в области поддержки культуры на примере ОК «РУСАЛ», ГК «Росатом», ПАО «Татнефть», ПАО «Газпром», ПАО «Сбербанк», ПАО «Новатэк». Каждая из представленных компаний имеет свои особенности осуществления социальных инвестиций для поддержки культурного пространства, но все они выполняют её на системной и долгосрочной основе. Деятельность отмеченных компаний по поддержке культурного пространства должна стать ориентиром для других бизнес-структур в области активизации социально ответственного поведения. В то же время диагностика существующей конъюнктуры функционирования механизма корпоративной социальной ответственности позволила выделить ряд актуальных проблем в области поддержки культуры, к которым можно отнести низкое доверие в системе отношений бизнеса и государства, невысокую социальную ответственность бизнеса, отсутствие релевантности решения задач актуального культурного пространства, отсутствие системности поддержки культуры в структуре повестки КСО. Обозначенный перечень проблем требует оптимального решения с целью расширения потенциала социально ответственного поведения компаний в векторе поддержки культуры.

В рамках выполненного исследования проведён анализ существующей практики функционирования наиболее крупных российских компаний: ПАО «Сбербанк», ПАО «Газпром», ПАО «Лукойл», ГК «Росатом» и ОАО «РЖД». К приоритетным направлениям развития высокоинтегрированной системы КСО относятся:

- построение максимально ёмкого социального портфеля для сотрудников, который минимизирует для них существующие и потенциальные социальные риски;
- формирование корпоративного благотворительного фонда для системного решения социальных проблем и адресного финансирования;
- интеграция системы экологического менеджмента, основанного на концепции бережливого производства и минимизации антропогенного влияния на окружающую среду;

– расширение потенциала человеческого капитала на территории присутствия путём создания корпоративных образовательных локаций, медицинских центров, спортивных комплексов, мест культурного отдыха.

Отечественные компании на сегодняшний день уделяют значительное внимание вопросам корпоративной социальной ответственности, что проявляется в росте количества социально ориентированных проектов и увеличении расходов на дополнительно принятые социальные обязательства. Вполне очевидным является тот факт, что чем больше масштабы хозяйственно-экономической деятельности компании, тем более значительные инвестиции она вкладывает в решение проблем в сфере КСО. Данное утверждение носит доминирующий характер в большинстве рассмотренных примеров реализации политики социально ответственного поведения. Внедрение принципов корпоративной социальной ответственности должно представлять собой экоориентированную систему, работа которой обеспечивалась бы слаженной, выверенной идеологической, политической и правовой базой, необходимой для эффективного взаимодействия различных сфер жизнедеятельности регионов и направленной на комплексное повышение качества жизни человека. Основой такой системы управления должна стать экологическая политика страны, оптимизированная в соответствии с новыми экономическими, социально-политическими реалиями. В первую очередь это определяет необходимость создания новых условий для снижения экономических и технологических рисков, разработки новых норм и процедур, касающихся защиты жизни и здоровья человека. Построение действенного механизма корпоративной социальной ответственности нуждается во внутренних локальных правовых актах, регламентирующих реализацию механизма социально ответственного поведения.

В результате проведённого анализа различных аспектов корпоративной социальной ответственности авторами предложено дополнить Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» ст. 24.2. «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства — участника корпоративной социальной ответственности», в которой изложить основные направления активизации социально ответственного поведения корпораций. Необходимо актуализировать Кодекс корпоративного управления с учётом требований сегодняшнего дня, предусмотрев в нём специальный раздел о корпоративной социальной ответственности и ввести его в действие федеральным законом Российской Федерации в качестве обязательных норм для всех юридических лиц.

К числу пробелов в нормативных правовых актах, выявленных в исследовании, регулирующих корпоративную социальную ответ-

ственность, следует отнести отсутствие закреплённого понятия «корпоративная социальная ответственность». В связи с этим предлагается Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» дополнить пунктом 12 часть 1 ст. 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе»:

«корпоративная социальная ответственность — ответственность юридического лица, индивидуального предпринимателя за воздействие своих решений и своей деятельности на общество и окружающую среду через прозрачное и этичное поведение, которое:

- содействует устойчивому развитию, включая здоровье и благосостояние общества;
- учитывает ожидания заинтересованных сторон;
- соответствует применяемому законодательству;
- интегрировано в деятельность всей организации и применяется в её взаимоотношениях».

В процессе проведённого анализа нормативного правового регулирования корпоративной социальной ответственности в Российской Федерации выявлено, что в публичных корпорациях (акционерных обществах) требуется раскрытие информации об их социальной и экологической ответственности (корпоративной социальной ответственности), включающей в себя политику корпорации в социальной и экологической сфере, отчёт об устойчивом развитии, составленный в соответствии с признанными международными стандартами, результаты технического аудита, аудита систем контроля качества, результаты сертификации системы менеджмента качества на соответствие требованиям международных стандартов.

В связи с этим предлагается Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) дополнить главой 25.5 «Экологический налог». Доработать проект федерального закона «О публичной нефинансовой отчётности», представленный на рассмотрение в 2017 году Минэкономразвития России.

Авторами исследования рассмотрены возможности применения зарубежного опыта нормативного правового регулирования социальной ответственности корпораций в отечественной практике, в том числе использование опыта Германии и Франции в области закрепления публичной нефинансовой отчётности. Предлагается доработать проект федерального закона «О публичной нефинансовой отчётности», представленный на рассмотрение в 2017 году Минэкономразвития России.

В качестве рекомендаций по совершенствованию действующих или разработке новых нормативных правовых актов, направленных на развитие законодательства в области регулирования социальной ответственности корпораций в условиях геополитических рисков в исследовании, предлагается осуществить разработку системы стиму-

лирования организаций, внедряющих в свою деятельность стратегию корпоративной социальной ответственности на уровне государства.

Мотивирование компаний к реализации основных идей и принципов корпоративной социальной ответственности, присоединения к Социальной хартии является сегодня важной задачей, стоящей перед законодателями.

Существенным аспектом в связи с этим является не только установление каких-либо льгот, компенсаций, возможность получения субсидий, но и определение санкций за неисполнение законодательных требований.

Наиболее значимыми направлениями привлечения бизнеса в интересах общества в текущем периоде следует выделить:

- создание новых рабочих мест, в том числе для лиц с ограниченными возможностями, что позволит снизить процент безработных и, соответственно, существенно минимизировать затраты государства на их содержание;

- стимулирование предприятий в рамках программы импортозамещения;

- привлечение к проектам в рамках государственной программы «Экология»;

- целевое обучение специалистов по образовательным программам среднего специального и высшего образования;

- развитие системы негосударственного пенсионного обеспечения;

- участие в проектах по развитию городских и сельских инфраструктур;

- участие в других социально значимых проектах.



**Выработка рекомендаций по повышению эффективности  
нормативного правового регулирования  
защиты прав и законных интересов потребителей  
в условиях экономических санкций**

**Руководитель исследования:** *О. С. Гринь, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования защиты прав и законных интересов российских потребителей промышленных товаров и связанных с ними услуг в условиях экономических санкций.

**Ключевые результаты исследования.** Обращает на себя внимание проблема определения применимого права при заключении договоров российскими потребителями с иностранными контрагентами напрямую. При этом повышаются риски невозможности исполнения принятых на себя договорных обязательств, в том числе денежных, изменения сроков, способов их исполнения, отказа от заключения договоров, в том числе в связи с уходом ряда продавцов, исполнителей, изготовителей, импортёров, владельцев агрегаторов информации о товарах (услугах) с отечественных потребительских рынков. Повышение указанных рисков приводит к ущемлению прав российских потребителей. Невозможность применения положений Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300–1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон о защите прав потребителей) к целому ряду отношений, осложнённых иностранным элементом, когда применимым правом не признаётся право Российской Федерации, может создать препятствия для защиты прав потребителей.

В этом случае отношения, возникающие из таких договоров, регулируются в соответствии с нормами международного частного права. Зачастую к отношениям с участием российских потребителей, которые заключали договоры на территории России, исполняли денежные обязательства по оплате товаров, работ, услуг с учётом правил национальной платёжной системы, взаимодействовали при заключении и последующем исполнении договоров с представителями иностранных контрагентов на территории Российской Федерации, применяются нормы иностранного права или транснациональные правила (*lex mercatoria*). В условиях экономических санкций возникает невозможность исполнения таких договоров, когда ограничиваются возмож-

ности использования платёжных систем, принимаются различные ограничительные меры, накладываются моратории.

По данным социологического исследования, проводимого фондом «Общественное мнение», 39 процентов респондентов отметили влияние экономических санкций на них лично.



**Рис. 1. Результат социологического опроса о влиянии санкций на образ жизни населения**

*Источник: составлено авторами*

В условиях экономических санкций к применению положений транснационального и иностранного права в сфере защиты прав потребителей следует подходить с осторожностью, поскольку такой подход не во всех случаях позволяет в полной мере защитить права российских потребителей, в связи с чем до изменения экономической и геополитической обстановки, возможно, приоритетными будут развитие и применение положений национального потребительского права в целях обеспечения максимально возможных гарантий защиты прав потребителей, а применение положений иностранного и транснационального права в некоторых случаях может быть ограничено, если это не позволяет обеспечить защиту прав российских потребителей и противоречит императивным нормам отечественного права.

Следующими основными проблемами нормативного регулирования отношений по защите прав потребителей можно назвать обеспечение права потребителей на передачу товаров, выполнение работ,

оказание услуг с соблюдением всех требований о качестве, в том числе предусмотренных техническими регламентами и стандартными требованиями.

Очевидно, в указанной сфере стандарт качества не может быть понижен в целях обеспечения безопасности товаров, результатов работ, оказываемых услуг. При этом порядок подтверждения соответствия ввозимого на территорию России товара требованиям действующих регламентов, порядок маркировки товаров могут быть упрощены, что было осуществлено в качестве контрмер, принятых Правительством Российской Федерации в 2022 году в целях противодействия экономическим санкциям и нерыночным действиям ряда иностранных производителей, продавцов.

Важным является определение обязанностей продавцов и импортёров, объёма их ответственности при продаже товаров иностранных изготовителей на территории Российской Федерации. С учётом действия экономических санкций, когда многие изготовители (исполнители) ограничили или полностью исключили свою деятельность на территории Российской Федерации, потребители могут оказаться в ситуации, когда сроки службы, гарантийные сроки на товары (результаты работ) не установлены ни изготовителем (исполнителем), ни продавцом, что может повлиять на безопасность эксплуатации товара, результата работ. В связи с чем в целях повышения гарантий защиты прав потребителей следует установить запрет на продажу товаров без установленного срока службы, когда такая обязанность установлена действующим законодательством, определить обязанность продавца и (или) импортёра устанавливать гарантийные сроки на товары, если они не были установлены изготовителем (исполнителем) в связи с действием экономических санкций, ограничивающих поставку тех или иных видов товаров.

Следует обратить внимание, что в условиях санкций (в частности, при так называемом параллельном импорте, когда поставки осуществляются фактически не иностранным изготовителем, а импортёром) договоры заключаются непосредственно продавцом, указанная норма не в полной мере обеспечивает возможность осуществления права потребителя на ремонт и техническое обслуживание товара в течение срока его службы или в течение 10 лет, если он не установлен. Возможно, в сложившейся ситуации утрата возможности использования товара в связи с прекращением изготовителем обеспечения его работоспособности в течение срока службы, а при отсутствии такого срока в течение 10 лет со дня передачи товара потребителю может признаваться существенным недостатком товара, в случае выявления которого потребитель вправе предъявить изготовителю (уполномоченной организации или уполномоченному гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность, импортёру) требование о безвозмездном устра-

нении таких недостатков. Указанное требование может быть предъявлено, если недостатки товара обнаружены по истечении двух лет со дня передачи товара потребителю, в течение установленного на товар срока службы или в течение 10 лет со дня передачи товара потребителю в случае неустановления срока службы. Если указанное требование не удовлетворено в течение 20 дней со дня его предъявления потребителем либо обнаруженный им недостаток товара является неустранимым, потребитель по своему выбору вправе предъявить изготовителю (уполномоченной организации или уполномоченному гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность, импортёру) иные предусмотренные законом требования или возратить товар изготовителю (уполномоченной организации либо уполномоченному гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность, импортёру) и потребовать возврата уплаченной денежной суммы.

В результате исследования сделаны следующие основополагающие выводы.

Невозможность применения положений Закона о защите прав потребителей к целому ряду отношений, осложнённых иностранным элементом, когда применимым правом не признаётся право Российской Федерации, может минимизировать возможности для защиты прав потребителей в условиях санкций, повышаются риски невозможности исполнения договорных обязательств, в том числе денежных.

Для решения этой проблемы предлагается в ряде случаев императивные нормы Закона о защите прав потребителей, которые вследствие указания в них самих или ввиду их особого значения для обеспечения прав и охраняемых законом интересов потребителей, заключающих договоры на территории Российской Федерации с иностранными продавцами (исполнителями), признавать в качестве норм непосредственного применения, если это позволит в большей мере защитить нарушенные права российских потребителей (ст. 2 Закона о защите прав потребителей).

Для решения проблемы обеспечения права потребителей на передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг с соблюдением всех требований о качестве, предусмотренных техническими регламентами и стандартными требованиями, в том числе в случаях, когда товар приобретается в рамках параллельного импорта, предлагается конкретизировать права и обязанности продавцов, импортёров, изготовителей таких товаров в части установления гарантии качества товаров, сроков службы, гарантийных сроков.

Предлагается установить запрет на продажу товаров без установленного срока службы, когда такая обязанность предусмотрена действующими нормами (п. 5 ст. 5 Закона о защите прав потребителей), определить обязанность продавца и (или) импортёра устанавливать гарантийные сроки на товары, если они не были установлены изгото-

вителем (исполнителем) в связи с действием экономических санкций, ограничивающих поставку тех или иных видов товаров (абзац 1 п. 7 ст. 5 Закона о защите прав потребителей). Предлагается возложить обязанности по обеспечению возможности использования товара в течение его срока службы, в том числе ремонта и технического обслуживания товара на импортёра и (или) продавца, если деятельность изготовителя ограничена на территории Российской Федерации (абзац 2 ст. 6 Закона о защите прав потребителей).

В связи с тем что в условиях санкций ввоз товаров на территорию Российской Федерации зачастую осуществляется без разрешения изготовителя, предлагается нормы Закона о защите прав потребителей дополнить правилом о том, что не допускается продажа импортного товара (работы, услуги) не только без информации об обязательном подтверждении его соответствия всем требованиям, но и без информации об импортёре и о том, что товар ввезён на территорию Российской Федерации без разрешения правообладателя (абзац 4 п. 2 ст. 7; ст. 8; ст. 9; п. 1 ст. 10 Закона о защите прав потребителей).

Предлагается включить в Закон о защите прав потребителей правило о том, что убытки, причинённые потребителю в связи с отзывом импортного товара (работы, услуги), подлежат возмещению продавцом, импортёром в полном объёме в случае, если указанные убытки не будут возмещены потребителю изготовителем (абзац 3 п. 5 ст. 7 Закона о защите прав потребителей).

Предлагается внести в Закон о защите прав потребителей норму о возможности предъявления требований, связанных с передачей товара ненадлежащего качества, не только продавцу либо уполномоченной организации или уполномоченному индивидуальному предпринимателю, но и импортёру при продаже импортных товаров без разрешения изготовителя (п. 2 ст. 18 Закона о защите прав потребителей).

На основе анализа регулирования отношений в области защиты прав потребителей в Евразийский экономический союз на национальном и региональном уровнях предлагаются следующие основные направления совершенствования отечественного законодательства в исследуемой сфере:

— уточнить характеристики субъектов правоотношений, обозначенных в общих положениях Закона о защите прав потребителей и определённых в его преамбуле, с учётом того обстоятельства, что в настоящее время предпринимательская деятельность граждан может быть осуществлена без обязательной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя (самозанятого);

— в условиях развития отношений цифровой экономики предлагается уточнить ответственность владельцев агрегаторов информации о товарах (услугах), предусмотрев правило о том, если продавец (исполнитель) отказался удовлетворить требование потребителя или потре-

битель не получил от него в установленный срок ответа на предъявленное требование, это требование может быть предъявлено владельцу агрегатора (абзац 2 п. 2.1 ст. 12 Закона о защите прав потребителей);

— обращено внимание на актуальную на современном этапе проблему автоматизации процесса приёма и рассмотрения обращений потребителей о досудебном урегулировании споров.

Интерес представляет опыт Республики Казахстан по ведению Единой информационной системы защиты прав потребителей. Основными функциями платформы являются приём и рассмотрение обращений потребителей продавцом (изготовителем, исполнителем), субъектами досудебного урегулирования потребительских споров, мониторинг обращений уполномоченным органом (п. 3 ст. 6–3 Закона Республики Казахстан о защите прав потребителей).

С 2021 года в Единой информационной системе защиты прав потребителей были зарегистрированы более 6 тысяч обращений.

Особенно актуальным указанный вопрос видится в условиях роста электронных площадок торговли и их пользователей. В связи с этим предлагается возложить на владельца агрегатора обязанность по содействию продавцам и потребителям в коммуникации и разрешении споров между ними, по принятию мер по соблюдению продавцами требований законодательства о защите прав потребителей (абзац 3 п. 2.1 ст. 12 Закона о защите прав потребителей).

## ЭКОНОМИКА, ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ

### **Разработка основных направлений совершенствования законодательства в области применения финансовых инструментов и повышения роли банковского сектора в целях ESG-трансформации экономики Российской Федерации. Анализ зарубежного опыта**

**Руководитель исследования:** *Д. В. Домашенко, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков» ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова», кандидат экономических наук, доцент.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в области применения финансовых инструментов и повышения роли банковского сектора в целях ESG-трансформации экономики Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Современный российский банковский сектор — одна из немногих отраслей экономики, где успешно выполняются стратегии его развития с самого начала XXI века. Банковская система Российской Федерации способна стать в авангарде ESG-повестки, учитывая её возможности по отношению к экономике в целом.

В настоящее время финансовые организации (в числе которых и банки) выполняют роль движущей силы в фактической реализации принципов устойчивого развития, поскольку определяют направления финансирования проектов, использующих ограниченные природные и трудовые ресурсы, и разрабатывают организационные механизмы их реализации.

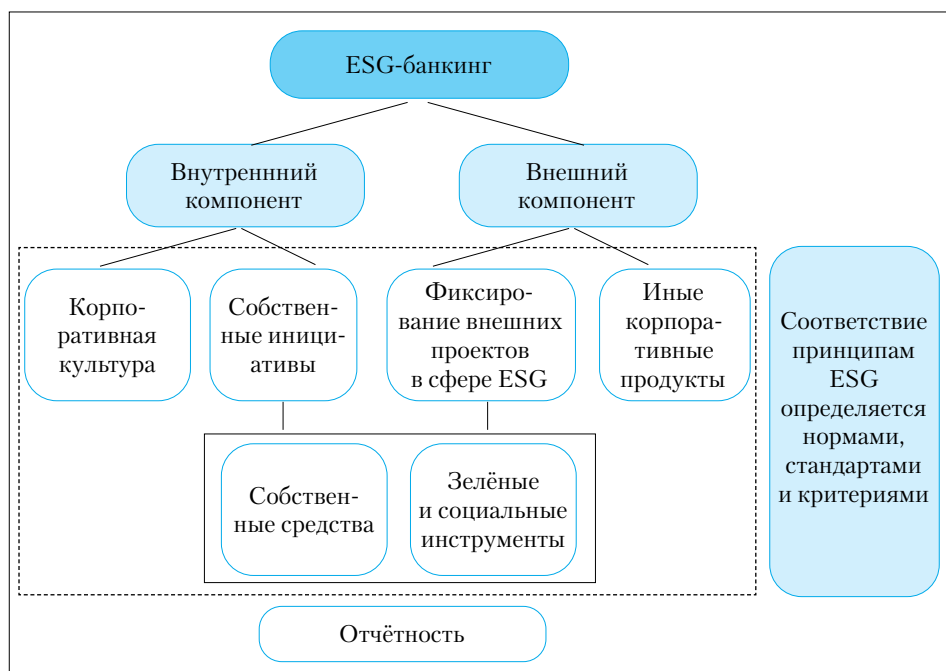
Концепция ESG-банкинга может быть условно разделена на две ключевые составляющие (рис. 1).

Внутренний компонент представляет собой применение принципов социальной и корпоративной ответственности, целей устойчивого развития (далее — ЦУР) через внедрение их во внутренние процессы банка — корпоративную культуру, собственные инициативы (проекты) организации. Под культурой в данном случае понимаются различные социальные и управленческие политики, принятые в организации и формально представленные в виде документации, сводов правил и норм, ряд ценностей компании и управленческих принципов, которые могут не находить формального отражения. В свою очередь, собственные инициативы подразумевают какие-либо конкретные действия или проекты банка, направленные на улучшение влияния

на экологическую и социальную сферы в процессе деятельности организации. Примерами таких инициатив могут выступать:

- создание инновационных продуктов, услуг;
- совершенствование ценообразования;
- разработка безотходных и ресурсосберегающих технологий.

Финансирование подобных инициатив может осуществляться как за счёт собственных ресурсов, так и путём привлечения средств через зелёные и социальные инструменты.



**Рис. 1. Основные компоненты ESG-банкинга**

*Источник: составлено авторами*

Внешний компонент (рис. 1) связан с деятельностью банков по созданию стимулов для прочих предприятий к соблюдению принципов устойчивого развития. Это может осуществляться через инвестиции в проекты данной направленности, предоставление иных корпоративных продуктов, например консультаций. Первая опция имеет те же два механизма реализации, что и финансирование собственных инициатив.

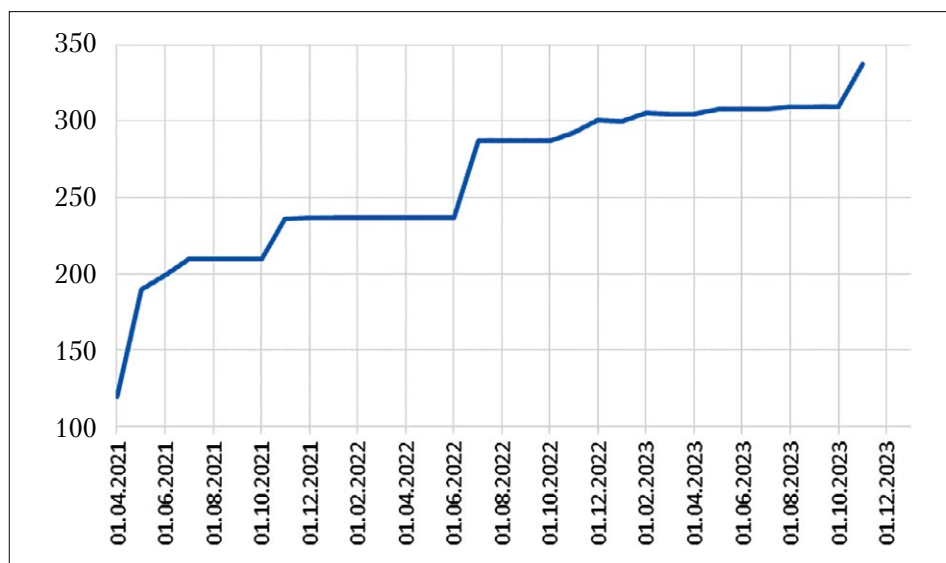
Сектор финансовых инструментов устойчивого развития России в процентном отношении за последние пять лет растёт быстрее любых других аналогичных рынков мира. Но не только благодаря эффекту низкой базы. По абсолютной величине его уровень уже адекватен размеру всего российского рынка.



Рост идёт рывками по мере эмиссии зелёных облигаций ведущими игроками на Московской бирже. Пока это 1,4 процента от общего объёма корпоративных облигаций, обращающихся на российском рынке.

Основная идея зелёных облигаций заключается в привлечении эмитентом средств инвесторов, которые тот обязуется направить на финансирование проектов в сфере экологии — в случае банков как путём прямых инвестиций, так и через механизм зелёного кредитования.

Как можно увидеть на рисунке 2, на протяжении последних пяти лет на отечественном рынке наблюдается стабильный рост интереса к зелёным облигациям, что выражается в значительном ежегодном повышении объёма средств, привлечённых с их помощью.



**Рис. 2. Динамика объёма рынка зелёных облигаций в России, млрд рублей**

*Источник: составлено авторами по данным портала CBonds.ru*

Если до 2018 года в России не было даже прецедента эмиссии подобных ценных бумаг, то после взрывного роста интереса в начале 2020-х годов рынок быстро расширился до объёма в более чем 337 млрд рублей в декабре 2023-го.

В исследовании рассмотрено большинство типовых случаев и стран, где банки находятся на лидирующих позициях в продвижении ESG-повестки.

Анализ зарубежного опыта в области реализации принципов устойчивого развития в банковском секторе проведён как на наднациональном уровне, так и на национальных уровнях, включает иссле-

дование опыта различных организаций из 13 стран, в числе которых страны ЕС (на примере Италии и Швеции), Швейцария, Великобритания, США, Китай с Тайванем, Южная Корея, ОАЭ, Катар, Саудовская Аравия, Бразилия, ЮАР, Австралия. На основе исследования зарубежного опыта применения принципов ESG в банковском бизнесе сформулирован вывод о целесообразности их внедрения в России. Российский банковский бизнес, как часть глобальной экономики, должен соответствовать общепринятым принципам ESG в целях поддержания её конкурентоспособности на мировом рынке.

Примеры внедрения практик ESG и предоставления зелёных и социальных продуктов крупнейшими российскими банками представлены в таблице 1.

**Таблица 1.**  
**Действия крупнейших российских банков по внедрению ESG**

<b>Банки</b>	<b>Действия по внедрению ESG</b>
Сбербанк	<p>Установка ESG-ковенантов с целью стимулирования клиентов повышать свою устойчивость путём интеграции принципов ответственного инвестирования.</p> <p>Планируется создание зелёного офиса, что подразумевает более оптимальное управление деятельностью компании, снижение воздействия на окружающую среду.</p> <p>Оптимизируется бумажный документооборот.</p> <p>Планируется введение методики оценки корпоративных кредитов в соответствии с ESG-принципами.</p> <p>За три года развития ESG-продуктов банк собрал кредитный портфель размером 15,5 трлн рублей, где около 1 процента составляют зелёные инструменты.</p>
Газпромбанк	<p>Зелёные и социальные проекты составляют более 700 млрд рублей в кредитном портфеле банка.</p> <p>Около 60 процентов проектов, направленных на обеспечение перехода на сжиженный природный газ, на развитие возобновляемых источников энергии в стране, финансируются Газпромбанком. В частности, объёмы инвестиций в энергетику превысили 100 млрд рублей.</p> <p>Предлагаются зелёные кредиты с пониженной ставкой для приобретения электромобилей любой модели.</p> <p>Внедряются внутренние политики, направленные на сохранение окружающей среды: в офисах установлены контейнеры для сбора пластика, батареек, одежды.</p> <p>Присутствует система стандартов при кредитовании клиентов.</p>

Россельхозбанк	<p>Россельхозбанк (РСХБ) вовлечён в создание ESG биржевых продуктов.</p> <p>РСХБ Управление Активами открыл торги Биржевого паевого инвестиционного фонда (БПИФ), который включает в себя акции компаний, обладающих наиболее хорошими показателями в сфере устойчивого развития. БПИФ первым в России получил BBB ESG-рейтинг от RAEX-Eurore.</p> <p>Банк даёт клиентам возможность открытия виртуальных карт без материального носителя.</p> <p>Аналитики банка составили свой рейтинг ESG для компаний агропромышленного комплекса, одна из ключевых задач – снижение ESG-рисков в данной сфере (около 60 процентов кредитного портфеля банка АПК).</p> <p>РСХБ осуществляет консультирование клиентов в области ESG, интегрирует у себя политику оценки и управления ESG-рисками.</p>
ВТБ	<p>Поддержка проектов по развитию возобновляемой энергии – более 50 млрд рублей вложены в возведение солнечных станций в Ростовской области, Астрахани и других регионах.</p> <p>Введение льготных условий для кредитов на приобретение зелёного жилья. На дома с высокой энергоэффективностью может быть оформлена ипотека с дисконтом до 1,6 п. п. к базовой ставке.</p>
Райффайзен-банк	<p>Цифровизация документооборота – использование технологии Sign Everywhere помогает обмениваться документами, применяя только цифровую подпись.</p> <p>Банк организовал ESG-синдикат для Nordgold, в рамках которого ставки кредитной линии имеют привязку к KPI. Сумма выделенных компании средств составила 100 млн долларов.</p>
Совкомбанк	<p>Банк предоставил ESG-кредит размером 300 млн долларов. Средства направлены на строительство АЭС в Турции. Пониженная ставка кредита была обеспечена при условии соблюдения обязательств по защите окружающей среды.</p> <p>В 2021 году, основываясь на рекомендациях TFCDB, был составлен первый отчёт о климатических рисках. Совкомбанк применяет в своей документации глобальные стандарты ISO 26000 и Principles for Responsible Banking UNEP FI.</p>

*Источник: составлено авторами*

Таким образом, российские банки являются неотъемлемой частью масштабной стратегии ESG-трансформации страны, поскольку играют роль посредников между инвесторами и заёмщиками, берут на себя

все риски ответственного инвестирования. В случае интеграции тех или иных экологических или социальных инициатив банки включают учёт подобных ESG-факторов в момент кредитования, стимулируя в свою очередь компании осуществлять всё более быстрый переход к устойчивому развитию и разработке своих собственных ESG-программ. Данное сотрудничество взаимовыгодно, поскольку заёмщик в случае соблюдения определённых стандартов ESG сможет увеличить базу своих инвесторов, получив кредит со сниженной процентной ставкой. С другой стороны, банку необходимо провести проверку заёмщика в контексте влияния на окружающую среду и общество, тем самым снизив часть потенциальных рисков. Именно за счёт снижения риска банк имеет возможность предоставить кредит под более низкий процент.

Для успешной реализации ESG-повестки необходимо пройти три этапа — от разработки общей стратегии устойчивого развития через интеграцию принципов устойчивого развития во все аспекты банковской деятельности до отработки системы мониторинга результатов. В связи с этим целесообразно разработать национальную программу «Устойчивое развитие Российской Федерации» по аналогии с национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации». Это позволит определить и законодательно закрепить цели устойчивого развития как приоритетные и стратегические для Российской Федерации в целом.

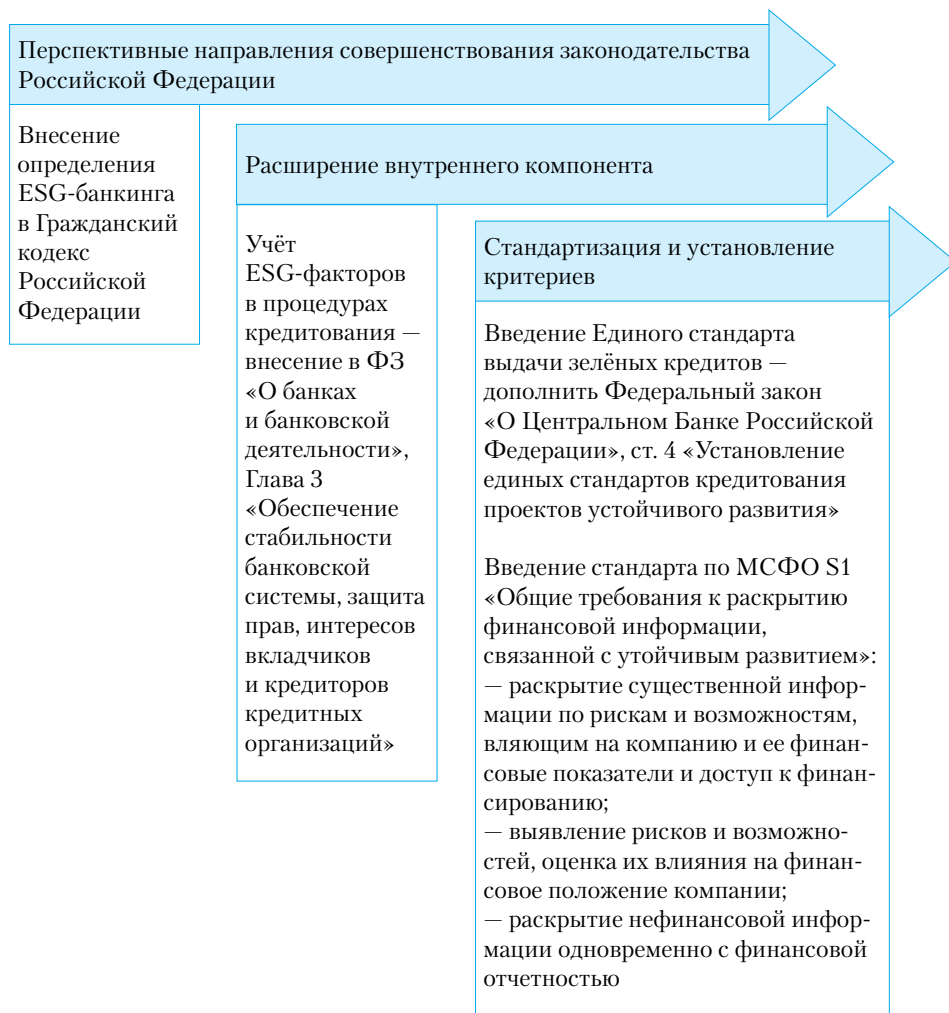
Механизм национальной программы упростит процедуры, обмен данными между ведомствами и позволит более эффективно контролировать прогресс.

Авторами исследования предлагается создать Фонд устойчивого развития РФ — либо отдельно, либо в формате сегмента Фонда национального благосостояния. Это позволит повысить статус ESG-проектов, привлечь внимание инвесторов к ESG-повестке, активизировать в первую очередь экологическую тему.

На микроуровне отдельных банковских организаций дорожная карта ООН по имплементации принципов ответственной банковской деятельности предельно понятна и универсальна. Её вполне можно масштабировать — начиная с системно значимых банков, а впоследствии распространить на универсальные.

В целом положение России по применению принципов устойчивого развития в банковском секторе имеет положительную динамику и в большей степени полноценно может конкурировать с другими странами.

Вместе с тем существуют определённые аспекты, которые можно представить в качестве модели перспективных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере внутреннего контура ESG-банкинга (рис. 3).



**Рис. 3. Перспективные направления совершенствования законодательства в области ESG-банкинга**

*Источник: составлено авторами*

Предлагаемые рекомендации в рамках совершенствования нормативных правовых актов затрагивают Гражданский кодекс Российской Федерации (введение понятийного аппарата, касающегося ESG-банкинга), Федеральный закон от 02.12.1990 № 395–1 «О банках и банковской деятельности» (учёт ESG-факторов в процедурах кредитования физических и юридических лиц), Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации» (стандартизация процедуры выдачи зелёных кредитов). В практическом аспекте при введении на территории Российской Федерации положений, касающихся обязательного раскрытия нефинансовой

информации, наряду с финансовой отчётностью возможной является адаптация действующих МСФО S1 «Общие требования к раскрытию финансовой информации, связанной с устойчивым развитием».

Авторами исследования предлагается закрепить в действующем законодательстве обязательство банков и других финансовых институтов по соблюдению принципов устойчивого развития, ввести обязательное требование учитывать ESG-факторы в процедурах банковского кредитования.

Целесообразно введение единого стандарта выдачи зелёных кредитов, устанавливаемого Банком России. В России всё ещё отсутствует подобный стандарт, хотя он значительно упростил процесс внедрения ESG-практик в финансовом секторе Китая и Южной Кореи.

Авторами исследования предлагается внедрить единые стандарты ESG-отчётности как для банков, так и для бизнеса. Стандарты ESG-отчётности позволят банкам осуществлять свою деятельность с учётом экологических, социальных и корпоративных факторов, раскрывать информацию об этом в отчётности.

Создание единой таксономии экологического финансирования может способствовать повышению эффективности и полезности раскрытия экологической информации.

Целесообразно ввести ESG-факторы в скоринговый анализ для оценки долгосрочных рисков, связанных с невыполнением обязательств по защите окружающей среды, социальной ответственности и корпоративного управления.

В области финансового инструментария авторами исследования предлагается поддерживать разработку банковских продуктов, обеспечивающих возможности для инвестирования в устойчивые и социально ответственные компании. В частности, основание и продвижение «ETF фондов ESG» или «этических ETF», которые предоставляют инвесторам возможность поддерживать социально значимые цели, одновременно ориентируясь на доходность инвестиций.

Предлагается использовать опыт распространения системы выпуска «переходных» облигаций (transition bond) по аналогии с системой, запущенной Банком Китая. Кроме того, необходимо поддерживать выпуск зелёных облигаций на тему биоразнообразия (biodiversity-themed green bond), впервые запущенный Банком Китая.

Предлагается создать два банковских продукта долгосрочных пассивов — зелёный эскроу-счёт и социальный ипотечный депозит, разработать систему маркировки финансовых продуктов (инструментов) на ESG-принципах.

Введение обязательной верификации финансовых инструментов устойчивого развития позволит создать механизмы мониторинга и оценки соответствия проектов ESG-банкинга заданным критериям.

В исследовании предлагается расширить механизм инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль в отношении сектора ESG-экономики, проработать механизмы рефинансирования в Банке России под залог зелёных и социальных облигаций под ставку на 1–2 п. п. ниже уровня ключевой ставки регулятора.

Целесообразно предоставление субсидий при кредитовании проектов, отвечающих критериям зелёных, социальных, устойчивых, переходных и направленных на устойчивое развитие, при условии верификации подобных проектов независимыми верификаторами.

В рамках отбора проектов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнёрства приоритетом поддержки должны быть проекты государственно-частного партнёрства на принципах устойчивого развития.

Указанные выше предложения носят комплексный характер, распространяясь практически на все сферы влияния банковского сектора в области ESG-повестки. Их дальнейшая проработка законодателями позволит создать необходимую нормативную правовую базу для выполнения целей устойчивого развития ООН на территории Российской Федерации в заявленные сроки.

## **Совершенствование нормативного правового регулирования грузовых перевозок различными видами транспорта в современных условиях**

**Руководитель исследования:** *М. А. Бажина, специалист некоммерческой организации «Уральский фонд поддержки правосудия и частного права «Паритет», доктор юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** разработать предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования грузовых перевозок различными видами транспорта в современных условиях.

**Ключевые результаты исследования.** Развитие всех отраслей современной экономики во многом зависит от того, насколько эффективно осуществляется транспортно-логистическая деятельность (в том числе и перевозочная) как на национальном уровне, так и на международном. Особое значение транспортно-логистическая деятельность приобретает в условиях меняющейся геополитической ситуации в мире. Происходящее в настоящее время перераспределение товарных потоков требует не только технической модернизации транспортного сектора экономики и внедрения информационно-коммуникационных технологий, в том числе связанных с транспортной инфраструктурой как одним из важнейших элементов современной транспортно-логистической деятельности, но и формирования эффективного правового регулирования транспортно-логистической деятельности. В связи с этим стоит задача по гармонизации транспортного законодательства с учётом применения цифровых технологий и устранению пробелов, которые препятствуют развитию транспортного сектора экономики. В первую очередь речь идёт о разработке законодательства в сфере перевозки грузов различными видами транспорта и его интегрировании в уже действующее транспортное законодательство.

Значимость грамотного и эффективного правового регулирования осуществления смешанных перевозок неоднократно подчеркивалась в связи с необходимостью формирования единого транспортного пространства в международных документах (например, в Решении № 512 Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества «О выполнении Мероприятий на 2008–2010 и последующие годы по реализации Приоритетных направлений развития ЕврАзЭС» от 19.11.2010) и на национальном уровне. Так, например, в документах стратегического планирования, принятых на федеральном уровне, а именно в государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утверждённой Постановлением



Правительства Российской Федерации от 20.12.2017 № 1596, специально указывается, что ограниченность транспортной инфраструктуры различных видов транспорта является существенной преградой для ускорения экономического роста. В Концепции обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.03.2020 № 724-р, Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.11.2021 № 3363-р, подчёркивается необходимость гармоничного развития правового регулирования.

Несмотря на указанную значимость, в настоящее время в России отсутствует надлежащее правовое регулирование перевозки грузов различными видами транспорта. В связи с этим представляется необходимым выделить основные направления по совершенствованию действующего законодательства в сфере грузовых перевозок различными видами транспорта.

Отсутствует единый понятийный аппарат для регулирования смешанных перевозок в Российской Федерации.

В настоящее время в нормативных правовых актах, регулирующих транспортную деятельность, не содержится дефиниций и указаний на соотношение применяемых в них понятий, таких как «прямая смешанная перевозка», «комбинированная перевозка», «интермодальная перевозка» и «мультимодальная перевозка».

В законопроекте № 1179766–7 «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23.03.2022) перевозка груза в прямом смешанном сообщении определена как перевозка груза разными видами транспорта, в том числе в железнодорожно-паромном сообщении, осуществляемая с перегрузкой (перевалкой) груза в пути следования с одного вида транспорта на другой по единому транспортному документу, оформленному на весь путь следования, а также как комбинированная перевозка разными видами транспорта, в том числе в железнодорожно-паромном сообщении, без перегрузки груза из транспортного средства, в котором перевозка была начата, по единому транспортному документу, оформленному на весь путь следования.

Формулировке данного определения предшествовали дефиниции, содержащиеся в более ранних законопроектах. Так, в соответствии со ст. 2 законопроекта от 26.01.2009 прямая смешанная перевозка — это перевозка грузов, пассажиров разными видами транспорта по единому транспортному документу, оформленному

на весь путь следования. В законопроекте от 21.02.2019, законопроекте от 09.01.2020 определения были более громоздкими и включали в себя уточнение возможных способов перемещения грузов в процессе изменения вида транспортного средства. В иных предыдущих редакциях проекта закона предусматривалось, что прямой смешанной перевозкой будет признаваться и такая перевозка грузов, при которой в том числе осуществляется перегрузка (перевалка) грузов в пути следования с одного вида транспорта на другой или без перегрузки груза из транспортного средства, в котором перевозка была начата (комбинированные перевозки в прямом смешанном сообщении). Кроме того, в более ранних редакциях в прямом смешанном сообщении могли перевозиться не только грузы и пассажиры, но и багаж. В этих же законопроектах предусматривалось ещё одно уточнение в отношении вида сообщения, а именно специально отдельно выделялось железнодорожно-паромное сообщение.

Как видно из текста норм, содержащихся в законопроектах, все определения крайне перегружены. Кроме того, в них отсутствует один из главных элементов, характеризующих перевозку с участием разных видов транспорта с точки зрения Конвенции о смешанных перевозках, — фигура оператора, ответственного за перевозку.

В последнем законопроекте проведено разграничение между перевозкой разными видами транспорта и комбинированной перевозкой, которая используется в нормативных актах (ст. 788 ГК РФ). Однако остаётся неясным соотношение понятий «прямая смешанная перевозка», «смешанная перевозка» (термин, получивший место жительства в законодательстве при переводе текста Конвенции о смешанных перевозках) и «комбинированная перевозка».

«Терминологическая путаница» свидетельствует о существовании пробела в этой сфере и приводит к отсутствию чёткого системного подхода по вопросу урегулирования перевозок несколькими видами транспорта, к противоречивости действующего национального законодательства. Кроме того, терминологическое несоответствие существует и на международном уровне. Это затрудняет соотношение применяемых понятий в рамках национального и международного законодательств, что на практике затрудняет осуществление международных перевозок, которые обеспечивают международный товарооборот.

Неоднозначное толкование изучаемых понятий на практике усложняет перевозочные процессы, увеличивает количество споров, что в свою очередь снижает эффективность деятельности транспортных компаний.

Анализ действующего законодательства, научной литературы и содержания сайтов транспортных компаний, предлагающих такого рода перевозки, позволяет говорить о том, что в понимании

указанных выше терминов нет существенного отличия. Вместе с тем это не совсем так. Международный опыт использования понятий «мультимодальная перевозка» и «интермодальная перевозка» свидетельствует о наличии их отличительных особенностей от сложившегося в российском законодательстве и правовой доктрине понимания терминов «прямая смешанная перевозка» («перевозка в прямом смешанном сообщении») и «комбинированная перевозка».

Понятие «смешанная перевозка» содержится в ст. 2 Конвенции ООН о международных смешанных перевозках грузов (Женева, 24.05.1980)<sup>1</sup> (далее — Конвенция), а именно: перевозка грузов по меньшей мере двумя разными видами транспорта на основании договора смешанной перевозки из места в одной стране, где грузы поступают в ведение оператора смешанной перевозки, до обусловленного места доставки в другой стране<sup>2</sup>.

Данное определение имеет несколько отличительных признаков. Во-первых, в соответствии с этим понятием вводится новая для российского транспортного законодательства фигура — оператор смешанной перевозки. Во-вторых, важное значение отводится договору смешанной перевозки, на основании которого осуществляется данный вид перевозки. Эти признаки существенно отличают понимание смешанной перевозки, данное Конвенцией, от сложившегося понимания данного термина в российском законодательстве. В связи с этим можно сделать вывод, что использование в названии конвенции понятия «смешанная перевозка» на данный момент следует признать необоснованным. Возможно, это связано с лингвистическими особенностями перевода Конвенции, которая на английском языке официально называется UN Convention on International Multimodal Transport of Goods. В официальном русскоязычном тексте Конвенции словосочетание multimodal transport было переведено как «смешанные перевозки».

Однако в юридическом англо-русском словаре multimodal transport имеет и другое значение, а именно «мультимодальная перевозка». Если бы при переводе было использовано это словосочетание, то терминологической путаницы можно было бы избежать, а термин «мультимодальная перевозка» получил бы самостоятельное значение, какое он фактически и имеет в настоящее время. Вместе с тем следует отме-

---

<sup>1</sup> Данная Конвенция не вступила в силу, но на практике ее положения применяются к подобным договорам.

<sup>2</sup> Понимание мультимодальной перевозки, сформулированное в Конвенции, используется и в иных международных документах, например в руководстве ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию) «О применении правил мультимодальной перевозки», утверждённом 27.06.2001 (UNCTAD/SDTE/TLB/2) // URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tradewp4inf.117\\_corr.1\\_ru.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tradewp4inf.117_corr.1_ru.pdf) (дата обращения: 14.06.2023).

тить, что исторически термин «прямое смешанное сообщение» имел несколько отличное от современного его понимания содержание, включающее в себя не только перевозку несколькими видами транспорта по единому документу, но и связывающее всех перевозчиков солидарной ответственностью<sup>1</sup>. В настоящее время в мировой практике мультимодальных перевозок эту функцию обеспечивает фигура оператора смешанной перевозки. В связи с этим можно признать, что с учётом исторического опыта, который мог бы быть использован при разработке закона о прямых смешанных перевозках, термин «мультимодальная перевозка» можно было бы использовать как синоним термина «прямая смешанная перевозка (перевозка в прямом смешанном сообщении)». Именно в таком контексте данные термины будут использоваться далее.

Отсутствие нормативного регулирования отношений по перевозке грузов различными видами транспорта между многочисленными участниками, в том числе взаимодействия транспортных организаций по организации перевозок в прямом смешанном (комбинированном) сообщении.

Специфика перевозки грузов различными видами транспорта состоит в том, что договор перевозки заключается грузоотправителем с одним (обычно первоначальным) перевозчиком. При этом исполняют этот договор в том числе и перевозчики, которые в договорных отношениях с грузоотправителем не состоят, но имеют договорные связи с другими перевозчиками (ст. 788 ГК РФ, ст. 104 КВВТ РФ, ст. 65 РФ).

В связи с этим высказываются различные позиции относительно правовой природы рассматриваемых правоотношений. Одни специалисты считают, что связанные договорами соперевозчики выступают в отношениях с контрагентом в качестве единого перевозчика, другие обосновывают позицию, согласно которой в данном случае исполнение обязательств первоначального перевозчика, возникающих из договора перевозки, возлагается на третьих лиц.

При этом вопрос о статусе перевозчиков, задействованных в перевозочном процессе различными видами транспорта, имеет огромное значение при разрешении важного вопроса — об ответственности за утрату, недостачу, порчу перевозимого груза. Существуют разные подходы в возможности разрешения данного вопроса.

В рамках первого варианта при невозможности установить перевозчика или транспортную организацию, причинивших вред пассажиру, все перевозчики и транспортные организации, участвовавшие в перевозке грузов, несут солидарную ответственность за вред, причинённый грузу при его перевозке или при оказании ему услуг по обслуживанию

---

<sup>1</sup> Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. М.: СПАРК. 1994; 219–220.

перевалки груза в пункте прямого смешанного сообщения. То есть ответственность в указанных случаях будут нести все транспортные организации, включённые в соглашение, без причинения вреда такими субъектами. С экономической точки зрения такое распределение ответственности не является эффективным для повышения качества перевозки грузов и привлекательным для всех участников смешанных перевозок, так как устанавливает «круговую поруку» всех участвующих в перевозке грузов перевозчиков независимо от того, насколько качественно они выполняют свои обязанности.

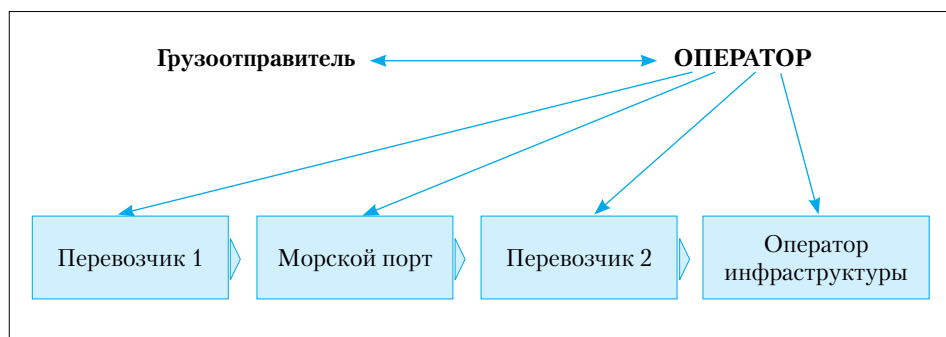
В соответствии с другим подходом следует ввести в действующее законодательство единую фигуру — оператора смешанной перевозки.

Правовое положение данного субъекта перевозочных правоотношений не регулируется проектом закона о смешанных (комбинированных) перевозках от 22.05.2020. Он лишь упоминается в качестве разновидности транспортной организации, которая выполняет смешанную перевозку. Более подробно статус этого специального субъекта транспортных правоотношений урегулирован в Конвенции ООН о международных смешанных перевозках грузов 1980 г.<sup>1</sup> В соответствии со ст. 2 Конвенции оператор смешанной перевозки означает любое лицо, которое от собственного имени либо через другое действующее от его имени лицо заключает договор смешанной перевозки и выступает как сторона договора, а не как агент или от имени грузоотправителя либо перевозчиков, участвующих в операциях смешанной перевозки, и принимает на себя ответственность за исполнение договора.

Исходя из анализа содержания данного международного акта, следует, что оператор объединяет в себе функции экспедитора и перевозчика. Роль этой фигуры в перевозочном процессе обусловлена упрощением взаимоотношений между грузовладельцем и фактическими перевозчиками, выполняющими перевозку груза различными видами транспорта. Грузовладелец заключает договор только с одним лицом — оператором смешанной перевозки, а не со всеми фактическими перевозчиками по договору смешанной перевозки. У грузовладельца возникают правоотношения именно с оператором смешанной перевозки, который и несёт ответственность за надлежащее исполнение смешанной перевозки. В соответствии с п. 1 ст. 5 Конвенции оператор смешанной перевозки принимает грузы в своё ведение и выдаёт документ смешанной перевозки, в котором указывается на факт принятия груза. Именно с момента проставления подписи в документе смешанной перевозки у оператора возникает ответственность за сохранность грузов.

---

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединённых Наций о международных смешанных перевозках грузов (Женева, 24.05.1980) (не вступила в силу).



**Рис. 1. Схема взаимодействия оператора смешанной перевозки с иными участниками транспортного процесса**

*Источник: составлено авторами*

В связи с этим при введении в перевозочный процесс такой фигуры, как оператор перевозки, представляется целесообразным пересмотреть весь порядок правового регулирования договора перевозки не только разными видами транспорта, но и одним видом транспорта. Например, возникает вопрос о правах и обязанностях оператора перевозки, экспедитора и перевозчика, о границах их ответственности. Предполагается внести соответствующие законодательные изменения. Положения законодательства о смешанных перевозках не должны противоречить законодательству о перевозках грузов одним видом транспорта. Тем самым второй подход видится более экономически привлекательным, соответствующим международной практике.

Процесс согласования документов имеет достаточно сложный и длительный характер.

В связи с необходимостью задействования в процессе перевозки нескольких транспортных организаций процесс согласования заявки на смешанную перевозку груза занимает больше времени по сравнению с обычной перевозкой. Каждый из участвующих в перевозке соперевозчиков выполняет свою часть перевозки, руководствуясь законодательством, регулирующим деятельность перевозчика в соответствующей транспортной сфере. Кроме того, требуется время на оформление перевозочных документов на каждом сегменте перевозки при смене вида транспорта, что обусловлено требованиями нормативными регулирования деятельности конкретного вида транспорта.

Осуществление перевозки по единому документу является ключевым аспектом, позволившим бы ускорить организационный момент при перевозке грузов различными видами транспорта. Под единым документом проектом закона о смешанных (комбинированных) перевозках от 22.05.2020 понимается перевозочный (проездной) документ, удостоверяющий заключение договора прямой смешанной перевозки пассажира, багажа, груза. Форма единого транс-

портного документа, в том числе в электронном виде, удостоверяющего заключение договора прямой смешанной перевозки пассажира, груза, багажа и порядок его заполнения утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ответственным за выработку государственной политики в области транспорта. В Конвенции используется понятие «документ смешанной перевозки», а не единый документ. Кроме того, в определении, данном в международном акте, уточняется, какие факты подтверждает выдача данного документа, а именно:

- заключение договора смешанной перевозки (п. 4 ст. 7 Проектом закона о смешанных (комбинированных) перевозках от 22.05.2020, ст. 2 Конвенции);

- принятие груза оператором смешанной перевозки в своё ведение (ст. 10 Конвенции);

- возникновение обязательства оператора доставить груз в соответствии с условиями договора.

Исходя из содержания, документ смешанной перевозки имеет схожие черты с транспортной накладной, используемой в рамках договора перевозки грузов. Согласно Конвенции отличительной особенностью документа смешанной перевозки является возможность быть оборотным или необоротным (ст. 6, 7 Конвенции), то есть выступать в качестве ценной бумаги (как коносамент, выдаваемый при морской перевозке грузов). В настоящее время подобная практика существует, в связи с чем представляется целесообразным провести сравнение с одним из транспортных документов, который оформляется экспедитором в рамках договора международной транспортной экспедиции, а именно: FBL (Negotiable FIATA Multimodal Transportation Bill of Lading — мультимодальный транспортный коносамент), FWB (Non-negotiable FIATA Multimodal Transport Waybill — мультимодальная транспортная накладная)<sup>1</sup>. FBL является оборотным транспортным документом, имеющим статус ценной бумаги для транспортировки груза на протяжении всего пути. При этом, выдав данный документ, экспедитор подтверждает факт принятия груза и заключения договора транспортной экспедиции. Следовательно, он несёт «сквозную ответственность» за груз на протяжении всего пути. Использование практики документов ФИАТА позволяет высказать предложение о целесообразности включения его в российское право.

Таким образом, представляется целесообразным включить положения Конвенции в проект закона и чётко регламентировать содержание единого транспортного документа. Кроме того, придание данному документу роли ценной бумаги будет способствовать упрощению перевозочного процесса. При этом следует на законодательном уровне установить соотношение данного единого транспортного доку-

---

<sup>1</sup> FIATA (International Federation of Freight Forwarders Association — Международная федерация экспедиторских ассоциаций (ФИАТА)).

мента с транспортной накладной, определить случаи, когда составление транспортной накладной не является обязательным в силу замены её единым перевозочным документом.

В действующем транспортном законодательстве нет единого подхода к формулированию положений об ответственности участников перевозки.

Ярким примером такого «диссонанса» являются положения об установлении ответственности перевозчика за просрочку доставки груза. Уставами и кодексами, регулирующими перевозку груза различными видами транспорта, предусмотрены разные условия в отношении размера ответственности перевозчика, предельной суммы неустойки и возможности изменения установленного в законе размера ответственности. Так, ч. 11 ст. 34 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (УАТ РФ) обязывает перевозчика уплатить штраф за просрочку доставки груза в размере 9 процентов провозной платы за каждые сутки просрочки<sup>1</sup>. При этом законодатель установил предельную сумму штрафа, которая не может превышать размер провозной платы. В ст. 120 Водного кодекса Российской Федерации за то же самое нарушение со стороны перевозчика предусмотрена иная сумма штрафа, а именно 25 процентов минимального размера оплаты труда (МРОТ)<sup>2</sup> за каждый час просрочки. В Транспортном кодексе РФ, регулирующем отношения по перевозке грузов воздушным транспортом, есть ограничения по общей сумме выплаты неустойки, а именно не более половины (50 процентов) провозной платы. Ст. 97 Федерального закона от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (УЖТ РФ) устанавливает размер ответственности перевозчика за просрочку доставки груза: 6 процентов платы за перевозку грузов за каждые сутки просрочки. Перевозчик железнодорожным транспортом в случае наступления ответственности за указанное нарушение обязан будет оплатить не более 50 процентов размера провозной платы. В ст. 116 Кодекса внутреннего водного транспорта (КВВТ РФ) предусмотрены пени в размере 9 процентов за каждые сутки просрочки, но не более 50 процентов провозной платы.

Исходя из приведённых выше норм, законодатель в зависимости от вида транспорта устанавливает различный размер ответственности за одно и то же нарушение, а именно нарушение сроков доставки груза.

---

<sup>1</sup> При этом стороны могут в договоре предусмотреть иные порядок и размер неустойки.

<sup>2</sup> В настоящее время минимальный размер оплаты труда (МРОТ) при расчёте платежей (в том числе неустоек (пени, штрафов) в рамках гражданско-правовых обязательств равен 100 руб. (ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»). Следовательно, за каждый час просрочки перевозчик обязан будет выплатить не более 25 руб. за каждый час просрочки.



При этом нет каких-либо критериев, определяющих величину предусмотренной неустойки. В связи с этим для унификации транспортного законодательства представляется целесообразным закрепить единый подход при определении ответственности перевозчика за те нарушения, где это представляется возможным.

Для сравнения: в немецком законодательстве установлена ответственность перевозчика за нарушение сроков доставки груза независимо от вида транспорта. В пункте 3 ст. 423 Торгового уложения Германии (*Deutsches Handelsgesetzbuch*<sup>1</sup>) предусмотрена ответственность перевозчика за превышение сроков доставки груза в трёхкратном размере платы за перевозку. При этом размер ответственности перевозчика может быть снижен, если часть перевозимого груза была доставлена в срок<sup>2</sup>. Так, например, в случае, когда договором перевозки грузов предусмотрен расчёт платы за всё расстояние, а перевозка грузов осуществлялась несколькими отправлениями. При просрочке доставки только одного из отправлений трёхкратный размер исчисляется не от всей суммы платы за перевозку, а лишь от стоимости того отправления, которое было выполнено с нарушением срока.

Такой подход представляется справедливым. Российские суды при разрешении споров, связанных с взысканием неустойки за просрочку доставки груза, рассчитывают размер ответственности исходя из фактической просрочки конкретной отправки груза при наличии соответствующих доказательств (транспортных накладных, ведомостей и т. д.), подтверждающих задержку только определённой части отправки<sup>3</sup>.

Таким образом, гармоничное развитие транспортного законодательства должно основываться на согласованности нормативного правового регулирования перевозок отдельными видами транспорта и смешанных перевозок как на национальном, так и на международном уровне. Реформирование действующего законодательства предполагает необходимость учёта международных стандартов, корреляции с программными документами Российской Федерации и действующим законодательством.

---

<sup>1</sup> Торговое уложение Германии. Закон об акционерных обществах. Закон об обществах с ограниченной ответственностью. Закон о производственных и хозяйственных кооперативах = *Deutsches Handelsgesetzbuch, Aktiengesetz, GmbHGesetz, Genossenschaftsgesetz*/сост. В. М. Бергман. Москва. 2009.

<sup>2</sup> Koller I. Kommentar zu Spedition, und Lagergeschft. 7 Aufgabe.: С. Н. Beck. 2010; 406.

<sup>3</sup> Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 30.10.2019 по делу № А73–16653/2019. — URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/919db31d-3614-4a77-bdda-44e0938b4308> (дата обращения: 14.10.2023).

## **Анализ современного состояния и выработка рекомендаций по законодательному обеспечению развития авиационной и судостроительной отраслей промышленности**

**Руководитель исследования:** *О.Ф. Засемкова, доцент кафедры международного частного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения развития авиационной и судостроительной отраслей промышленности.

**Ключевые результаты исследования.** Авиационная промышленность — одна из ведущих высокотехнологичных отраслей отечественного машиностроения, в рамках которой осуществляется деятельность по разработке, испытаниям, серийному производству, эксплуатации, послепродажному обслуживанию и утилизации авиационной техники<sup>1</sup>. Развитие указанной отрасли оказывает существенное влияние на состояние экономики страны, создаёт предпосылки для повышения эффективности смежных отраслей (таких, как станкостроение, металлообработка, радиоэлектроника, химическая промышленность и др.), способствует созданию в них новых рабочих мест (так, по оценкам экспертов, на одно рабочее место в авиастроении приходится девять новых рабочих мест в смежных отраслях), а создаваемые в авиастроении технологии способствуют разработке и внедрению инновационных технологических решений в автомобильную, судостроительную, энергетическую, ракетно-космическую и иные отрасли промышленности<sup>2</sup>.

По данным Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (далее — Минпромторг России), в настоящее время Россия занимает 3-е место в мире по выпуску конечной продукции и 7-е место по совокупному объёму производства авиационной продукции<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 303 (ред. от 22.11.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности» // Собрание законодательства РФ. 12.05.2014 № 19. Ст. 2413.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2022 № 2114 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности» // СПС «Гарант».

<sup>3</sup> Заседание Комитета по авиационной промышленности Союза машиностроителей России. Ключевые положения проекта Стратегии авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года. — URL: <https://soyuzmash.ru/docs/prez/prez-kavp-060516-1.pdf?ysclid=lhbygwhzx436202684> (дата обращения: 11.05.2023).

В условиях введения против Российской Федерации беспрецедентных по своему масштабу односторонних экономических ограничений («санкций») иностранными государствами, открыто проводящими антироссийскую политику, в России принят широкий перечень мер поддержки авиационной и судостроительной отраслей промышленности.

Большая часть продукции, выпускаемой отечественными авиастроительными предприятиями, приходится на военное авиастроение, в то время как производство гражданских воздушных судов находится на достаточно низком уровне (23,7 процента в 2020 г., 24,8 процента в 2021 г.), хотя и постепенно увеличивается. Кардинально иная ситуация наблюдается в зарубежных странах, где доля гражданской продукции составляет от 60 процентов (например, в странах ЕС, США, Японии) до 80 процентов и более (например, Канада, Бразилия)<sup>1</sup>.

Таблица 1.

**Объём и динамика производства авиационной продукции  
в 2017–2021 гг.**

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.		2021 г.	
	темп, % с начала года	темп, % с начала года	темп, % с начала года	темп, % с начала года	доля ГП, %	темп, % с начала года	доля ГП, %
<b>Общий объём производства авиационной продукции</b>	111,7	87,3	94,6	90,9	23,7	105,6	24,8
Внутренний рынок	101,6	89,6	90,9	90,8	29,6	112,1	29,0
Экспорт	128,6	83,6	99,8	91,0	15,7	96,0	17,7
<b>Военная продукция</b>	113,7	82,2	99,7	89,8	—	106,2	—
Внутренний рынок	—	—	92,7	96,1	—	115,7	—
Экспорт	—	—	108,9	82,6	—	94,3	—

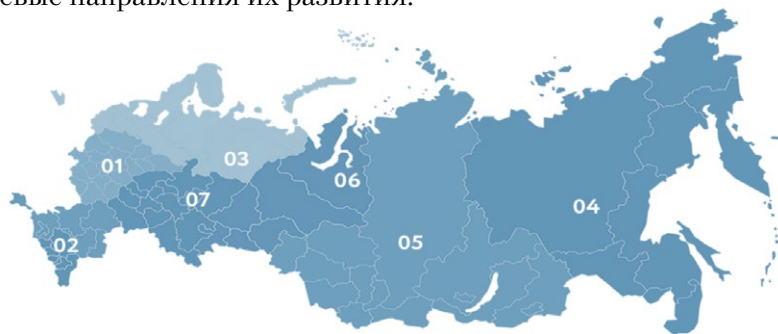
<sup>1</sup> Полицинская Е. В., Сергеева Д. А., Стрековцова Т. А. Анализ и перспективы развития российской авиастроительной отрасли // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014; 10 (2): 72–75.

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.		2021 г.	
	темп, % с начала года	темп, % с начала года	темп, % с начала года	темп, % с начала года	доля ГП, %	темп, % с начала года	доля ГП, %
Внутренний рынок	—	—	87,3	79,8	—	103,6	—
Экспорт	—	—	55,7	174,9	—	104,3	—

*Источник: Авиапром. Раскрытие информации. — URL: <https://www.aviaprom.pro/reviews/raskrytie-informacii/?ysclid=ljbn4m2ztr128841045> (дата обращения: 25.06.2023)*

Судостроение — одна из наиболее динамично развивающихся отраслей отечественной промышленности, крупнейшая отрасль машиностроения России, на долю которой приходится около 0,8 процента ВВП<sup>1</sup> и 20–30 процентов уровня добавленной стоимости<sup>2</sup>.

Как и авиастроение, судостроительная отрасль промышленности тесно взаимосвязана со смежными отраслями (металлургией, машиностроением, электротехникой, электронной промышленностью и т.д.), способствует созданию в них дополнительных рабочих мест (так, одно рабочее место в судостроении ведёт к созданию четырёх-семи дополнительных рабочих мест в указанных отраслях)<sup>3</sup> и во многом определяет ключевые направления их развития.



**Рис. 1. Масштаб судостроительной отрасли России**

<sup>1</sup> Каталог решений Schneider Electric для судостроения в России. — URL: <https://www.c-o-k.ru/library/catalogs/schneider-electric/32649/116299.pdf> (дата обращения: 10.05.2023).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.10.2019 № 2553-р «Об утверждении Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 04.11.2019; 44: Ст. 6258.

<sup>3</sup> Савченко О.В., Половинкин В.Н. Современное состояние, проблемы и перспективы развития отечественного гражданского судостроения // Труды Крыловского государственного научного центра. 2022; 3: 401: 153.

Таблица 2.

## Масштаб судостроительной отрасли России

№	Округ	Число судостроительных предприятий в регионе	Число судов, запланированных к постройке к 2035 г.	Общая стоимость запланированных к постройке судов, млрд руб.
01	Центральный федеральный округ	21	155	57,3
02	Южный федеральный округ	39	117	227,8
03	Северо-Западный федеральный округ	57	176	932,7
04	Дальневосточный федеральный округ	25	270	4,4
05	Сибирский федеральный округ	12	47	4015,4
06	Уральский федеральный округ	7	18	0,9
07	Приволжский федеральный округ	27	176	103,5

*Источник: судостроение. — URL: <https://loc-tech.ru/otraslevoj-konsalting/sudostroenie/> (дата обращения: 09.06.2023). Перспективы развития программы импортозамещения в судостроении. — URL: <https://anosudprom.ru/wp-content/uploads/2021/02/Презентация-АНО-СУДПРОМ-09.02.2021-1.pdf> (дата обращения: 09.06.2023)*

Несмотря на принятые меры, по целому ряду показателей отечественная авиационная и судостроительная отрасли промышленности существенно отстают от зарубежных стран — лидеров мирового рынка, уровень их зависимости от импорта по многим направлениям остаётся высоким, а достигнутые результаты отличаются от запланированных, в том числе в части объёмов производимой продукции и загрузки производственных мощностей.

По итогам проведённого исследования были сформулированы следующие предложения по совершенствованию законодательного обеспечения развития авиационной и судостроительной отраслей промышленности в России:

В целях привлечения дополнительного финансирования в авиационную отрасль промышленности необходимо внести изменения

в Федеральный закон от 08.01.1998 № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации», предусмотрев в цене на авиабилеты при пассажирских перевозках и стоимости грузовых перевозок сбор на финансирование развития данной отрасли.

В целях стимулирования развития авиационной отрасли промышленности необходимо:

— предусмотреть авиационный утилизационный грант (по аналогии с судовым утилизационным грантом, утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.04.2017 № 502), установив возможность предоставления российским организациям субсидий из федерального бюджета на возмещение части затрат на приобретение (строительство) новых гражданских воздушных судов (в том числе по договорам лизинга) взамен судов, сданных на утилизацию;

— продолжить практику создания авиационных кластеров, в том числе в рамках особых экономических зон (далее — ОЭЗ), и переложить обязанность финансирования создания и развития производственной, инженерно-технической, инновационной и информационной инфраструктур таких кластеров на компании с преобладающим государственным участием;

— предоставить авиационным предприятиям, локализовавшим своё производство на территории России, гарантию неприменения в отношении произведённой ими продукции параллельного импорта, что будет способствовать стимулированию производства критически важных для отрасли инновационных товаров;

— принять нормативные акты (нормы лётной годности и авиационной безопасности), посвящённые вопросу повышения безопасности и эффективности авиационной деятельности во всех её сферах и на всех стадиях жизненного цикла авиатехники, что особенно важно в условиях вывода на отечественный рынок импортозамещённых воздушных судов, а также необходимости поддержания лётной годности воздушных судов иностранного производства.

В целях стимулирования развития судостроительной отрасли промышленности необходимо:

— предусмотреть субсидии на возмещение финансовых потерь, понесённых судостроительными предприятиями при закупке иностранного судового комплектующего оборудования (далее — СКО), не поставленного таким предприятиям ввиду ограничительных мер (санкций), принятых иностранными государствами, потерь, понесённых при перепроектировании находящихся в постройке судов с учётом оборудования, поставленного или планируемого к поставке новыми поставщиками;

— предоставить судостроительным предприятиям льготные кредиты на пополнение оборотных средств ввиду необходимости закупки ими альтернативного СКО, не производимого в России, и вызванного этим вынужденного перепроектирования судов;

— распространить субсидии, предоставляемые промышленным предприятиям на производство пилотных партий средств производства (в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 № 634), на выпуск головных судов;

— установить до 31 декабря 2030 года для судостроительных предприятий налоговую ставку по налогу на прибыль организаций в размере 0 процентов при условии, что не менее 50 процентов прибыли такого предприятия направляется на финансирование научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ (далее — НИОКР) и (или) обновление основных производственных фондов;

— установить запрет на строительство гражданских судов и изготовление в других странах при наличии возможности их создания на отечественных предприятиях;

— предусмотреть возможность доступа иностранных компаний на отечественный рынок судостроения при условии обязательной передачи исключительных прав на разработанные и используемые ими технические решения, то есть отказа такими иностранными компаниями от защиты соответствующих прав интеллектуальной собственности;

— установить возможность создания ОЭЗ на основе действующих судостроительных предприятий, предусмотреть возможность ОЭЗ иметь филиалы и представительства за пределами соответствующей зоны;

— продолжить практику создания судостроительных и судоремонтных кластеров, в состав которых (наряду с соответствующими предприятиями) должны входить компании-проектировщики, субпоярочки предприятий смежных отраслей, представители крупных заказчиков, что будет способствовать обеспечению серийности импортозамещённой продукции и позволит заказчикам, проектировщикам и судостроительным предприятиям выполнить требования по локализации, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.2015 № 719;

— снизить страховые взносы для судоремонтных предприятий в Арктической зоне и предусмотреть строительство новых верфей, предназначенных для крупнотоннажного судостроения, что позволит обеспечить строительство судов ледового класса, необходимых для развития транспортировки грузов по Северному морскому пути на Восток в рамках круглогодичной навигации.

В целях стимулирования увеличения расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) в авиационной и судостроительной отраслях промышленности необходимо предусмотреть в Налоговом кодексе: а) инновационный налоговый кредит на специальные расходы на НИОКР, предоставляемый промышленным предприятиям, которые осуществляют

инновационные проекты и внедряют передовые инновации в производство, в том числе совместно с научно-исследовательскими институтами (далее — НИИ), либо участвуют в научно-исследовательских консорциумах; б) исследовательский налоговый кредит — целевой налоговый кредит на проведение фундаментальных исследований, предоставляемый как промышленным предприятиям, так и тем НИИ и университетам, которые работают с такими предприятиями.

Для привлечения инвестиций в промышленность (включая авиационную и судостроительную отрасли промышленности) необходимо:

— принять единый нормативный акт о внутренних инвестициях (кодифицировать инвестиционное законодательство Российской Федерации), содержащий понятные инвесторам нормы прямого действия, что позволит решить проблему существования множества инвестиционных законов и режимов;

— до принятия единого акта об инвестициях принять дорожную карту «Льготы и гарантии инвесторам», содержащую всю необходимую информацию о льготах и гарантиях, доступных инвесторам согласно законодательству Российской Федерации;

— предоставить иностранным инвесторам разрешение осуществлять инвестиции во все сферы, открытые для отечественных частных предприятий, и предусмотреть систему выдачи им лицензий на основе согласованных инвестиционных проектов, предоставляющих право пользоваться привилегиями и защитой, предусмотренными для иностранных инвесторов;

— систематизировать меры поддержки промышленности в условиях односторонних ограничений (санкций) в Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», сделав акцент на устойчивом развитии производства.

В целях стимулирования производства в России критически важной продукции и снижения зависимости отечественных предприятий от иностранных поставщиков, в том числе из дружественных стран, взаимодействие с которыми затруднено ввиду односторонних ограничительных мер (санкций), необходимо:

— внести изменения в Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», предусмотрев возможность использования обратного проектирования (реверс-инжиниринга);

— принять Федеральный закон «Об обратном проектировании (реверс-инжиниринге)» и конкретизирующие его Постановления Правительства Российской Федерации.

В целях ускорения наращивания промышленного потенциала, обеспечения технологического суверенитета России и развития импортозамещения необходимо внести изменения в Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёр-



стве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части: а) закрепления возможности заключения соглашений государственно-частного партнёрства применительно к проектам, относящимся к промышленному производству; б) упрощения процедуры заключения соглашений государственно-частного партнёрства и сокращения срока согласования проекта и прохождения экспертизы до трёх-шести месяцев, а для крупных проектов стоимостью более 1 млрд рублей — до одного года; в) увеличения предельной доли прямого или косвенного участия государства в капитале частного партнёра до 50 процентов, что позволит участвовать в таких проектах компаниям с государственным участием, в которых сосредоточен значительный объём промышленного производства в авиационной и судостроительной отраслях промышленности.

Для решения проблемы кадрового дефицита в авиационной и судостроительной отраслях промышленности необходимо:

— упростить процедуру получения виз и вида на жительство для талантливых выпускников образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов в гражданской промышленности;

— предусмотреть ускоренную упрощённую процедуру оформления вида на жительство и гражданства для иностранных граждан, получивших в Российской Федерации учёные степени по техническим специальностям;

— установить возможность продления вида на жительство в упрощённом порядке для высококвалифицированных иностранных специалистов;

— внести изменения в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», установив возможность признания высококвалифицированных специалистов в авиационной и судостроительной отраслях без учёта требований к размеру заработной платы;

— внести изменения в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусмотрев подготовку кадров для авиационной и судостроительной промышленности по программам специалитета с единым подходом к обучению без возможности реализации вариативной части образовательной программы;

— разрешить судостроительным предприятиям увеличить долю иностранных работников до 30 процентов, сократить срок процедуры оформления виз для таких работников до минимального;

— принять меры поддержки молодых специалистов, в том числе: установить единовременные выплаты в размере 250 тыс. рублей для оплаты до 80 процентов первого взноса при покупке молодыми специалистами по наиболее востребованным специальностям

жилья в ипотеку; установить персональные надбавки для талантливых молодых специалистов; увеличить уровень заработной платы до уровня, хотя бы на 10 процентов превышающего средний уровень заработной платы, установленный в соответствующем регионе; предоставить отсрочку от призыва на военную службу;

— внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, сделав обязательным предоставление предприятиям, которые на безвозмездной основе оказывают содействие образовательным учреждениям в приобретении необходимого им имущества, инвестиционного налогового вычета при расчёте налога на прибыль.

**Анализ нормативной правовой базы и выработка предложений  
по совершенствованию национального законодательства  
в рамках формируемого единого рынка энергоресурсов  
Евразийского экономического союза**

**Руководитель исследования:** *И. А. Долматов, директор Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук.*

**Цель исследования:** выработка предложений по совершенствованию национального законодательства в рамках формируемого единого рынка энергоресурсов ЕАЭС.

**Ключевые результаты исследования.** Основными источниками энергетического права ЕАЭС являются Договор ЕАЭС и другие международные соглашения, заключённые для осуществления деятельности Евразийского экономического союза. Коллизии условий заключённых двусторонних договоров государств — участников ЕАЭС и норм права ЕАЭС разрешаются в рамках концепции иерархии норм международного права (например, на основе Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года).

В Договоре о ЕАЭС акцентируются создание и гарантии условий для беспрепятственного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение единой и согласованной политики на энергетических рынках с целью устранения барьеров в торговле и увеличения объёмов поставок. В идеале целью создания общих рынков энергетических ресурсов должно быть повышение благосостояния граждан государств — членов ЕАЭС. Такая цель позволяла бы поставить в качестве приоритетной задачу достижения минимальной стоимости энергетических ресурсов для потребителя и стимулировала бы увеличение экономической и технической эффективности.

Развитие конкуренции является мощным инструментом для решения многоплановой задачи обеспечения оптимальной комбинации цены и качества, надёжности поставляемых на энергетические рынки ресурсов и услуг. Нормы ЕАЭС устанавливают прочные основы антимонопольной политики: запрет на злоупотребление доминирующим положением, координацию экономической деятельности и недобросовестную конкуренцию, заключение антиконкурентных соглашений. Государствам — членам ЕАЭС необходимо найти баланс интересов производителей и потребителей, провести разделение (выделение) конкурентных видов деятельности,

обеспечить развитие конкурентных видов деятельности (в первую очередь среди оптовых поставщиков электрической энергии). Конкуренция на розничных рынках возможна только тогда, когда сетевые компании эффективно отделены от рынка.

Вместе с тем изъятия из важнейших положений договора, связанные с вопросами национальной безопасности, позволяют блокировать любому государству — члену ЕАЭС процесс формирования общих рынков. Для углубления интеграции необходимы укрепление и демонстрация доверия между государствами — членами ЕАЭС, примером этого могли бы стать разработка и принятие Общей концепции (или даже стратегии) энергетической безопасности ЕАЭС.

Развитие интеграции на электроэнергетическом рынке характеризуется хорошо проработанными нормами, определяющими его контуры. Большинство отложенных и ещё не утверждённых норм должны в соответствии с Решением Высшего совета ЕАЭС начать действовать не позднее 1 января 2025 года. Вступление в силу части норм, регулирующих отношения на электроэнергетических рынках, привязано к срокам формирования рынка газа.

Модель функционирования общего рынка электроэнергии ЕАЭС можно охарактеризовать следующим образом. Рынок наднациональный: правила функционирования внутренних рынков не предполагают фундаментальных изменений, а договоры, заключённые на торговой площадке общего рынка, учитываются в объёмах внутренних оптовых рынков по национальным правилам. Предполагается торговля одним товаром (электрической энергией), которая осуществляется путём заключения свободных двусторонних договоров, срочных контрактов, договоров купли-продажи электрической энергии по результатам централизованной торговли на сутки вперёд, договоров купли-продажи почасовых отклонений. До формирования общего рынка газа в рамках общего рынка торгуют те производители (потребители), которые уполномочены национальным законодательством, впоследствии торговлю могут осуществлять все участники внутреннего рынка с учётом технологических ограничений (торговля осуществляется на пограничных сечениях). Общий рынок предполагает осуществление сделок между участниками из разных стран (торговля между производителем и потребителем из одной страны осуществляется в рамках её внутреннего рынка).

Вопросами, требующими внимания законодателей государств — членов ЕАЭС, являются определение субъектного состава (участники оптового рынка), развитие биржевой торговли, институтов справедливого ценообразования и информационной прозрачности (определение порядка сбора, обработки и обмена информацией), унификация тарифов и их структуры.

Тарифы должны возмещать экономически обоснованные, понесённые и эффективные затраты. Сетевая компонента должна быть привязана в значительной степени к уровню подключённой мощности (как основного источника затрат) и покрывать технологически эффективные активные потери. Регуляторы должны использовать передовые методы контроля за эффективностью затрат.

Остаются не решёнными проблемы перекрёстного субсидирования, координации инвестиционных проектов и распределения инвестиционных затрат между государствами — членами ЕАЭС; развития «чистой» энергетики, энергоэффективности и децентрализованной энергетики как стимула развития конкуренции.

Развитие интеграции на рынке газа характеризуется отсутствием серьёзных коллизий и конфликтных вопросов. Общий рынок газа будет создаваться с учётом опыта формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС.

Основные проблемы, которые требуют решения, схожи с проблемами, решаемыми для создания электроэнергетического рынка, а именно урегулирование проблемы по трансграничной транспортировке газа, установление свободных и справедливых цен, функционирование биржи и обеспечение её ликвидности, гармонизация моделей национальных рынков (в отдельных государствах-членах за отдельными субъектами закреплены исключительные права для поставки энергетических товаров на экспорт, а иногда в стране функционирует монополист).

Самым либерализованным (из рассматриваемых) рынком в ЕАЭС в настоящее время является рынок нефти и нефтепродуктов. Рынки нефти государств — членов ЕАЭС, как правило, интегрированы в мировой рынок, в отличие от торговли нефтепродуктами, которая часто подпадает под национальное регулирование. Основными вопросами, требующими внимания законодателей, являются развитие биржевой торговли, гармонизация условий и тарифов для всех заинтересованных хозяйствующих субъектов государств — членов ЕАЭС; отказ от ввозных и вывозных таможенных пошлин и их аналогов, объёмных ограничений по поставкам. Важными аспектами являются обеспечение недискриминационного доступа к нефте- и продуктопроводам, проведение скоординированной транспортной политики. В рамках продолжающейся дискуссии государств-членов обсуждается целесообразность гармонизации условий транспортировки нефти и нефтепродуктов иными (кроме трубопроводного) видами транспорта. Данный вопрос пока не решён.

В настоящее время по отдельным рынкам энергоресурсов ЕАЭС достигнута разная глубина проработки проблем интеграции, что предполагает интенсификацию поиска компромиссных решений по общим рынкам газа, нефти и нефтепродуктов.

Анализ энергетического права государств — членов ЕАЭС сфокусирован на национальном законодательстве, регламентирующем правоотношения в электроэнергетике, газовой и нефтяной отраслях.

При описании энергетического законодательства каждой страны — члена Союза анализировались основные параметры национальных топливно-энергетических комплексов, их особенностей, направлений национальной энергетической политики. Это во многом определяет используемые подходы к правовому регулированию в каждой из стран. Несмотря на существенное влияние на национальное энергетическое законодательство опыта прошлого функционирования и развития в рамках единого топливно-энергетического комплекса СССР, за прошедшие годы суверенного развития во всех рассматриваемых государствах энергетическое право развивалось под воздействием различных самобытных факторов. Прежде всего на национальное энергетическое законодательство оказали воздействие требования национальной энергетической безопасности, которые в настоящее время по-разному проявляются в странах — экспортёрах (Россия, Казахстан) и в странах — импортёрах энергоресурсов (Армения, Беларусь, Кыргызстан).

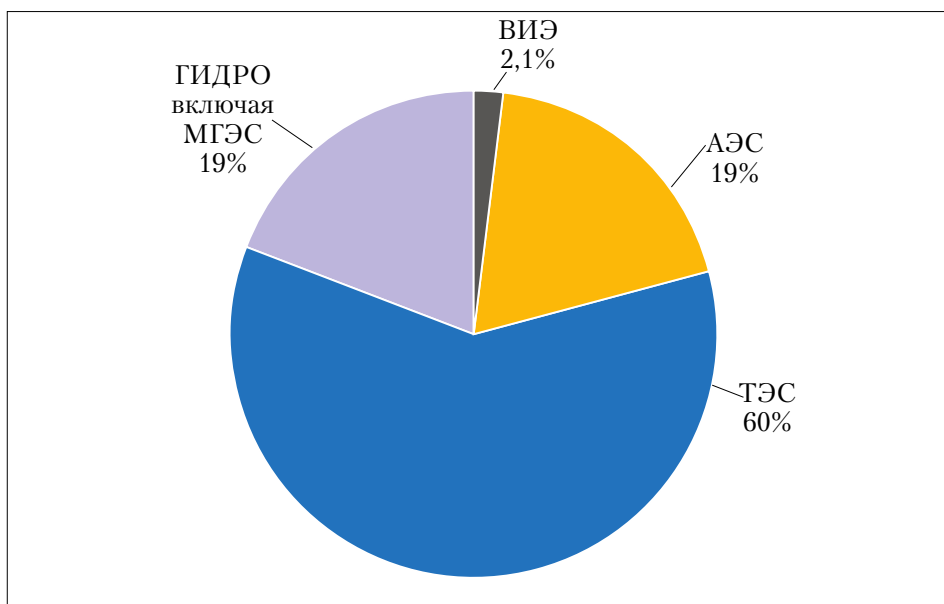
Не менее важное влияние на национальное энергетическое право оказало отношение к форме и силе проявления рыночных отношений, ориентации общеэкономического права при выборе государствами той или иной модели экономического развития. Как следствие, в рамках ЕАЭС имеет место широкий спектр правовых подходов к регулированию экономики и энергетики от квазицентрализованной системы регулирования энергетического комплекса (Республика Беларусь) до достаточно развитой системы рыночных отношений при активном государственном участии (Российская Федерация), в то время как остальные государства — члены Союза занимают промежуточное положение и находятся на пути к либерализации своих внутренних энергетических рынков. В связи с этим в государствах — членах Союза имеются разные подходы к вопросам регулирования естественных монополий, экспортно-импортных операций, вопросам недропользования, иностранных инвестиций и т. д.

В условиях формирования общих энергетических рынков в рамках ЕАЭС гармонизация энергетического законодательства имеет первостепенное значение. Все страны — члены ЕАЭС уже достаточно продолжительное время пытаются решать эту проблему, в том числе в рамках схожих межгосударственных объединений и соглашений с их участием (СНГ, Восточное партнёрство, Европейская энергетическая хартия и т. д.). Несмотря на достигнутые ощутимые результаты, ряд проблем далёк от разрешения. В связи с этим в практике ЕАЭС широко используется подход на основе поиска компромиссных решений. Таким образом, критериями гармо-

низации являются качественные оценки состояния законодательств государств-членов на рассматриваемый момент времени, полученные в результате мониторинга вносимых изменений в законодательства государств-членов в соответствии с Планом гармонизации законодательства ЕАЭС.

В настоящий момент работа по гармонизации энергетического законодательства в рамках ЕАЭС продолжается, однако говорить о её завершении преждевременно. Каждое из государств — членов Союза продолжает отстаивать собственные интересы в энергетической области, учитывая текущие и перспективные интересы в сфере обеспечения национальной энергетической безопасности и защиты национальных участников рынка (национальных энергетических компаний и различных категорий потребителей). Несогласованными остаются именно принципиальные противоречия, уступки по которым могут привести к серьёзным последствиям на внутренних энергетических рынках (доступ к услугам естественных монополий, перекрёстное субсидирование и т. п.). Более того, решения о компромиссах приходится принимать в кризисных условиях политического, экономического, экологического, технологического характера.

Ситуация в сфере гармонизации энергетического законодательства в рамках ЕАЭС осложняется наличием у каждого государства — члена Союза обязательств и интересов во взаимоотношениях с третьими странами. В частности, Российская Федерация и Республика Беларусь параллельно с участием в формировании общих энергетических рынков ЕАЭС реализуют проект по созданию объединённых энергетических рынков Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь, в рамках которых создаётся собственная нормативная правовая база, что объективно противоречит части интересов остальных государств — членов ЕАЭС. Одновременно Республика Армения адаптирует своё законодательство к требованиям ЕС (Восточное партнёрство), а Республика Казахстан и Кыргызская Республика (отчасти) стремятся в максимальной степени адаптироваться к условиям развития отношений с КНР (включая китайские международные проекты), США, ЕС и другими странами с целью привлечения иностранных инвестиций. Ситуация усугубляется неоднозначным подходом ряда стран ЕАЭС к санкционной политике западных стран в отношении Российской Федерации и Республики Беларусь, что ведёт к нарушению торгового законодательства ЕАЭС. В этих условиях можно констатировать усиление негативного фона при поиске взаимовыгодных решений при формировании общих энергетических рынков ЕАЭС и гармонизации национального энергетического законодательства отдельных государств — членов Союза.



**Рис. 1. Установленная мощность генерирующих источников электрической энергии в Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*

Международный опыт имеет ограниченную ценность для ЕАЭС. Межгосударственное объединение Соединённых Штатов Америки, Мексики и Канады строится на основе Соглашения о свободной торговле, которое не содержит специальных норм энергетического права, не ставит своей целью построение единого энергетического рынка и реализуется большей частью на основе двусторонних инициатив США с Мексикой или США с Канадой.

Интеграция рынков стран Центральной Америки осуществляется на базе крупного инвестиционного проекта по созданию магистральных линий передачи электрической энергии. Нормативная правовая база формируется медленно и не нацелена на глубокую интеграцию национальных рынков. Отдельные институциональные элементы объединения энергетического рынка стран Центральной Америки заимствованы из законодательства США и ЕС.

Богатый опыт создания единого энергетического рынка ЕС представляет особый интерес с точки зрения определения субъектного состава и обеспечения недискриминационного доступа; подходов к решению проблем ограничений и обеспечению надёжности функционирования системы, в том числе балансировки; гармонизации тарифов, организации платежей, обеспечения привлечения необходимых инвестиций и обеспечения эффективности инвестиционной деятельности. Важным опытом ЕС, касающимся интеграции энергетических рынков,



является обеспечение приоритета цели повышения благосостояния гражданина.

Исходя из текущего статуса законотворческой работы в рамках ЕАЭС и переговорного процесса между государствами — членами ЕАЭС, сформулированы следующие рекомендации:

#### *Общий электроэнергетический рынок*

Основная часть мероприятий, определённых Концепцией и Программой формирования общего рынка электроэнергии, выполнена при ратификации Протокола № 21. В обозримой перспективе предстоит рассмотрение законопроекта о внесении изменений в ряд федеральных законов (от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах», от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте»). Проект федерального закона разрабатывается уполномоченным органом (Министерством энергетики Российской Федерации). Изменения будут носить в большей части «технический» характер и призваны обеспечить реализацию норм, согласованных с государствами — членами ЕАЭС, закреплённых на уровне права ЕАЭС. Учёт в национальном законодательстве указанных норм не предполагает существенных изменений ни в правилах, ни в структуре (субъектном составе) внутреннего рынка электроэнергии в России. В связи с этим принятие указанных поправок не подлежит глубокому анализу с точки зрения экономических последствий для потребителей и производителей на территории Российской Федерации. Незначительность влияния обусловлена в первую очередь малым прогнозируемым объёмом торговли (по сравнению с объёмом внутреннего рынка России).

#### *Общие рынки газа, нефти и нефтепродуктов*

Целесообразно принимать во внимание ратификацию протоколов о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. В этом ключе важно учесть, что наиболее принципиальные разногласия (условия транспортировки энергоресурсов, в том числе целесообразность гармонизации условий транспортировки иными, кроме трубопроводного, видами транспорта, действие существующих межгосударственных соглашений) продолжают дискутироваться на уровне Совета руководителей уполномоченных органов государств — членов Союза. Часть вопросов требуют разрешения на уровне глав государств. Формирование позиции по таким вопросам возможно лишь после достижения согласованного видения моделей общих рынков. После ратификации изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года потребуются изменения в ряд федеральных законов. Характер этих изменений будет определён при ратификации изменений в Договор.

## **Анализ мирового опыта правового регулирования безопасной эксплуатации линейных инфраструктурных объектов топливно-энергетического комплекса**

**Руководитель исследования:** *О. В. Вагина, доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в части обеспечения безопасной эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта.

**Ключевые результаты исследования.** Реализация обновлённых положений законодательства, регулирующего порядок установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территории, устанавливающего пределы осуществления хозяйственной деятельности на данных территориях, на сегодняшний день значительно затруднена отсутствием необходимых правовых основ (не утверждены положения о зонах с особыми условиями использования территории, не определены органы исполнительной власти, уполномоченные на установление зон с особыми условиями использования территории), неоднозначным толкованием требований Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 342-ФЗ), недостатком и противоречивостью правоприменительной практики и другими факторами.

Земельный кодекс Российской Федерации, несмотря на наличие общих (подп. 4 п. 1, п. 1.1 ст. 57 Земельного кодекса РФ) и специальных (ст. 57.1 Земельного кодекса РФ) норм, фактически не предоставляет правообладателям эффективных гарантий защиты их прав и законных интересов от ограничений, обусловленных установлением или изменением зон с особыми условиями использования территории.

Судебная практика диктует новые вызовы законодателю, предполагая возможные изменения в Земельный кодекс Российской Федерации в части установления таких дополнительных условий для взыскания убытков от установления зон с особыми условиями использования территории, как добросовестность правообладателя и его активная позиция до, во время и непосредственно после приобретения прав на объект недвижимости по установлению сведений относи-

тельно существующих ограничений (в том числе (и даже прежде всего) не содержащихся в ЕГРН).

Суды рассматривают дела о сносе зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства, приведения их параметров и (или) разрешённого использования (назначения), разрешённого использования земельных участков в соответствии с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зон минимальных расстояний до магистральных и промышленных трубопроводов, в точном соответствии с законодательством, которым введена презумпция защиты добросовестного создателя объекта (Закон № 342-ФЗ).

На усмотрение суда отдана, по сути, только оценка обстоятельств, свидетельствующих о добросовестности создателя (владельца) объекта недвижимости, который не знал и не мог знать о действии ограничений использования в отношении принадлежащего ему земельного участка. Главенствующей является тенденция об отказе признания самовольной постройкой объекта недвижимости, воздвигнутого гражданами не в предпринимательских целях, в связи с недоказанной осведомлённостью граждан о границах зон минимальных расстояний до магистральных и промышленных трубопроводов.

Реформирование порядка установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территории должно осуществляться с учётом результатов анализа достаточности или избыточности введённых ограничений по видам деятельности в зонах с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ), связанных с магистральными и промышленными трубопроводами.

Авторы исследования пришли к выводам, что:

1. Большинство ограничений являются достаточными (то есть не являются избыточными), поскольку продиктованы соображениями безопасности и с учётом проверки на соответствие принципу обоснованности обязательных требований (ст. 6 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Закон № 247-ФЗ) вряд ли могут быть пересмотрены по существу;

2. Оптимизация ограничений может быть осуществлена по нескольким направлениям:

— посредством исключения ряда очевидно избыточных ограничений (не соответствующих принципу обоснованности с точки зрения ст. 6 Закона № 247-ФЗ);

— посредством улучшения юридической техники для формулировок ряда ограничений, которые можно было закрепить в положении о зонах минимальных расстояний;

— посредством конкретизации существующих ограничений без их кардинального пересмотра.

С учётом существующего законодательного регулирования актуальным видится реформирование механизмов сокращения минимальных расстояний.

Анализ действующих способов сокращения минимальных расстояний показал, что они определяются исходя из технических характеристик магистральных трубопроводов, обуславливающих их потенциальную опасность для окружающей среды, жизни и здоровья людей, что представляется вполне обоснованным.

Однако указанные способы сокращения минимальных расстояний распространяются только на трубопроводы, которые были созданы и реконструированы после принятия свода правил СП 36.13330.2012 «СНиП 2.05.06–85\* Магистральные трубопроводы». Актуализированная редакция СНиП 2.05.06–85\* (утв. Приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 25.12.2012 № 108/ГС). Соответственно, это не решает проблему для уже существующих (созданных до принятия упомянутого свода правил) трубопроводов, совокупная доля которых составляет более 90 процентов.

Отступление от способов сокращения, предусмотренных в своде правил, может быть предусмотрено в разделе специальных технических условий, разрабатываемых для конкретного магистрального трубопровода, и должно обосновываться компенсирующими мероприятиями, которые приводятся в специальных технических условиях (далее — СТУ), согласованных с исполнительными органами государственной власти.

Основная проблема, возникающая при согласовании и соответствующей ведомственной экспертизе СТУ, видится в отсутствии чётких критериев обоснованности и достаточности компенсирующих мероприятий, что может влиять на увеличение сроков проектирования и возникновение конфликтных ситуаций. Кроме того, при экспертизе документации осуществляется оценка соответствия объектов экспертизы нормативным требованиям, то есть конкретным пунктам нормативных документов, которым СТУ не могут соответствовать по определению.

Кроме того, выявлен пробел в регулировании компенсирующих мероприятий при проектировании участков магистральных трубопроводов, расположенных в ненормативном приближении к существующим строениям и объектам, что обуславливает необходимость разработки СТУ. Законодательные требования к обоснованию ЗМР<sup>1</sup> должны базироваться на основе учёта последствий аварий.

---

<sup>1</sup> ЗМР — наименьшее расстояние от объектов магистральных трубопроводов, обеспечивающее населённым пунктам, отдельным жилым, хозяйственным и производственным сооружениям и другим объектам третьих лиц отсутствие ущерба (или его минимизацию) при возможных авариях объектов магистральных трубопроводов.

При подготовке технико-экономического обоснования, подтверждающего эксплуатационную надёжность и экологическую безопасность, в целях уменьшения минимальных расстояний могут применяться меры экономического стимулирования деятельности правообладателей опасных производственных объектов (в том числе магистральных трубопроводов). Например, аналогичные тем, которые предусмотрены при использовании наилучших доступных технологий в сфере охраны окружающей среды.

Вышеизложенное позволяет констатировать: действующий способ сокращения минимальных расстояний на основании разработки СТУ представляется недостаточным, так как он неприменим для трубопроводов, которые были введены в эксплуатацию без разработки СТУ для их проектирования и строительства. Отступление от технических требований на основании СТУ возможно в случае реконструкции введённого в эксплуатацию трубопровода, тем самым требуется разработка такого способа сокращения минимальных расстояний трубопроводов, который был бы применим для всех этапов жизненного цикла данных сооружений.

Сокращение минимальных расстояний будет более эффективным, если допустить возможность их сокращения, в том числе на стадии эксплуатации трубопровода через обоснование безопасности, реализуемое в соответствии с нормами Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности производственных объектов», и разработанной авторским коллективом настоящего исследования методики определения риска.

Для целей определения главных мировых тенденций законодательного регулирования пространственного размещения объектов магистрального трубопроводного транспорта и нормативного правового регулирования зонирования территорий, на которых размещены такие объекты, был проанализирован зарубежный опыт стран Европейского союза с наиболее развитой системой трубопроводного транспорта.

Большой интерес представляют установленные в зарубежном законодательстве способы «преодоления» правового режима ЗМР или территорий с аналогичными публично-правовыми ограничениями.

Представляется целесообразным принять во внимание существующий в ФРГ подход, который можно сформулировать так: «использование объекта в ЗМР допускается в том же объёме и порядке при наличии гарантии отсутствия опасности для трубопровода».

Восприятие данного подхода позволило сформулировать предложения по внесению изменений в российское законодательство в части возможности уменьшения зон минимальных расстояний в частном порядке по требованию добросовестного правообладателя объекта, находящегося в зоне минимальных расстояний.

Особого внимания заслуживает подход, закреплённый в законодательстве Нидерландов, согласно которому размер так называемой зоны влияния трубопровода<sup>1</sup> (российский аналог охранной зоны трубопровода) определяется исходя из риска уязвимости объекта (не относящегося к трубопроводу) в случае повреждения трубопровода.

В зависимости от оценки соответствующих рисков выделяются уязвимые объекты (социального назначения, с массовым пребыванием людей и т. д.) и ограниченно уязвимые объекты. Исходя из этого, прогнозируются «локальные» и «групповые» риски, которые учитываются при подготовке плана зонирования (отдалённый аналог российской документации по планировке территории, совмещённый с правилами землепользования и застройки).

По сути, мы можем обнаружить пример применения так называемого рискориентированного подхода при определении размера зоны, предусматривающей строительные ограничения. Причём этот размер может изменяться как в большую, так и в меньшую сторону.

Заслуживает внимания подход в немецком праве, в соответствии с которым, если вина лица, имеющего право на компенсацию, способствовала возникновению его финансового неблагоприятия, размер возмещения убытков уменьшается на сумму, пропорциональную частичной вине лица, имеющего право на компенсацию.

Представляется целесообразным воспользоваться зарубежным опытом (а также сформированным в отечественной судебной арбитражной практике подходом по делам о взыскании убытков от установления ЗОУИТ) и закрепить в российском законодательстве общую норму, согласно которой возмещение убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением ЗОУИТ (ст. 57.1 ЗК РФ) осуществляется только с учётом добросовестности лица, претендующего на возмещение убытков и, соответственно, установленная недобросовестность служит основанием к полному или частичному отказу в возмещении убытков.

В целом имплементация зарубежного опыта в российский правопорядок должна носить ограниченный и выверенный характер. С одной стороны, это обусловлено сходством (а часто и идентичностью) правового регулирования отношений по размещению магистральных трубопроводов, поскольку требования по обеспечению безопасности носят универсальный характер, с другой — имеются глубокие различия, выявленные по меньшей мере в двух аспектах: развитые зарубежные правопорядки не имеют опыта регулирования проблем, присущих российской практике; многие подходы зарубежного законодательства не могут быть восприняты российским правом в связи с кардинальным различием базовых положений правовых систем.

---

<sup>1</sup> См. прежде всего п. 1 ст. 14 Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) (досл. Постановление о трубопроводах внешней безопасности).

На основе проведённого анализа российского законодательства и практики его применения и зарубежного опыта регулирования разработаны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности, земельного законодательства в части обеспечения безопасной эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта, в том числе предложены конкретные формулировки правовых норм.

Ключевые положения, которые должны быть учтены при совершенствовании законодательного регулирования, заключаются в следующем:

1. Установление, изменение и прекращение минимальных расстояний должно быть основано на применении рискориентированного подхода. Для этого предлагается скорректировать положения Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Суть предлагаемых изменений заключается в том, что размеры минимальных расстояний определяются исходя из единой методики оценки риска аварий на опасных производственных объектах магистрального трубопроводного транспорта, утверждаемой Ростехнадзором. Определение такого риска должно основываться на технических характеристиках конкретного трубопровода: его состоянии, датах ремонта и обслуживания, наличии дополнительных защитных ограждений и т. д.

Исходя из особого значения методики оценки риска аварий, научным коллективом были разработаны концепция методики оценки риска аварий на опасных производственных объектах магистрального трубопроводного транспорта, концепция применения методики оценки риска аварий на опасных производственных объектах магистрального трубопроводного транспорта.

2. Внедрение механизма «преодоления» ограничений в связи с установлением ЗМР. Принимая во внимание сформированные в правоприменительной практике подходы к разрешению вопросов о допустимости (недопустимости) нахождения строений и сооружений в границах ЗМР, представляется, что «преодолеть» существующие ограничения использования земельного участка в связи с установлением ЗМР возможно посредством использования как внесудебного механизма, так и судебной процедуры «согласования» размещения конкретного объекта в границах ЗМР. Суть предлагаемых к внедрению в законодательство механизмов сводится к следующему. По итогам заседания специально созданной комиссии при администрации соответствующего муниципального образования с обязательным участием представителей Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору между правообладателем объекта недвижимости и собственником трубопровода может быть заключено соглашение, предусматривающее реализацию за счёт одной либо обеих сторон такого соглашения функционально-

технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений, в результате которых отсутствует угроза жизни и здоровью граждан и (или) безопасной эксплуатации магистральных или промышленных трубопроводов. Данное соглашение, утверждённое комиссией, является основанием для законной эксплуатации объекта, находящегося в границах ЗМР. В случае если стороны на заседании комиссии не придут к соглашению и отсутствуют иные основания для законного нахождения объекта в границах ЗМР, правообладатель объекта может воспользоваться судебным способом «сокращения» ЗМР.

Итогом судебного оспаривания перечня ограничений будет являться судебное решение об исключении из перечня ограничений использования земельного участка запрета на эксплуатацию индивидуально определённого здания (ий), строения (ий), сооружения (ий), принимаемое на основании экспертного заключения, в соответствии с которым нахождение объекта в ЗМР не предполагает угрозы для трубопроводной системы или её эксплуатации, не создаёт риска причинения вреда жизни и здоровью граждан.

В обоих случаях «преодоления» ограничений ЗМР предполагается введение принципа «вредного соседства», в соответствии с которым правообладатели объектов не вправе требовать возмещения вреда, причинённого им вследствие несоблюдения указанных ограничений, их выкупа или возмещения убытков, причинённых указанными ограничениями. Для «отслеживания» такого условия предлагается включить соответствующие сведения в состав дополнительных сведений, вносимых в кадастр недвижимости Единого государственного реестра недвижимости.

Авторским коллективом поддерживается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. от 20.04.2023), заключающийся в конкретизации и распространении уже существующего нормативного правового механизма на порядок сокращения границ (размеров) минимальных расстояний вплоть до границ охранных зон на основании обоснования безопасности при применении в отношении магистральных и промышленных трубопроводов организационно-технических и (или) технологических решений, нивелирующих риск аварий и сокращающих размер вероятной зоны действия поражающих факторов и их последствий.

Предлагается следующее:

— в целях публичной достоверности сведения и о ЗМР, и о минимальных расстояниях должны вноситься в ЕГРН (вне зависимости от того, сохранится ли ЗМР как вид ЗОУИТ или будут исключены из перечня ЗОУИТ);

— в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» необхо-



димом внести изменения, согласно которым обоснование безопасности опасного производственного объекта должно включать проект границ минимальных расстояний или обоснование прекращения установления минимальных расстояний, составляемые исходя из современного уровня развития науки, техники и технологий в сфере безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, развития национальной экономики и материально-технической базы (в контексте принципа обоснованности обязательных требований, предусмотренного ст. 6 Закона № 247-ФЗ).

Подготовленное таким образом обоснование безопасности, исходя из принципа обоснованности обязательных требований по смыслу ст. 6 Закона № 247-ФЗ, будет выступать для принимающих решение органов власти и для собственников магистральных или промышленных трубопроводов «прочным» обоснованием разумного размера минимальных расстояний, основанного на проверяемых результатах испытаний.

## **Разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения сферы внешнеторговых отношений Российской Федерации на основе анализа международных правовых актов, законодательных актов зарубежных стран и Российской Федерации**

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

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения сферы внешнеторговых отношений Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В настоящий момент в России существуют потребность и возможность сформировать новые подходы и законодательные решения, которые способны обеспечить более сбалансированное развитие внешнеторговой деятельности страны в условиях внешних санкций и кризисных процессов. В связи с этим требуется разработка новых вариантов и систем регулирования внешнеторговой деятельности страны, которые позволят сделать экономику России относительно более независимой от внешних факторов, что особенно важно в условиях нарастания санкционного давления со стороны США и ряда других стран.

Вместе с тем действующее законодательство, формирующее внешнеэкономическую и внешнеторговую политику, регулирующее внешнеэкономическую деятельность страны, не полностью соответствует назревшим проблемам, новым целям и требованиям государства и рынка в современных условиях.

В условиях политического и экономического кризиса, антироссийских санкций основная задача регулирования внешнеэкономической деятельности России заключается в защите суверенитета страны, стимулировании развития национальной экономики, обеспечении экономической безопасности, поиске новых путей интеграции экономики Российской Федерации в мировую экономику<sup>1</sup>.

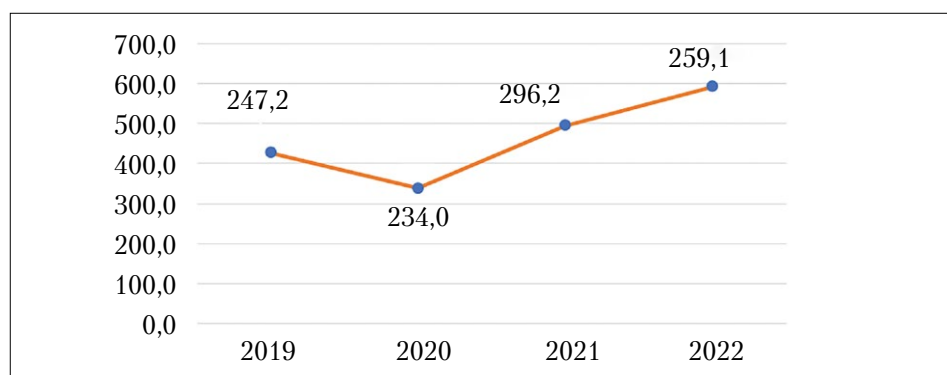
Проведённый анализ макроэкономических показателей во внешнеэкономической сфере по вопросам реализации отечественной продукции на экспорт, импорта товаров и продукции, необходимых для обеспечения работы организаций реального сектора экономики страны, с учётом действующих программ по импортозамещению ведущих

---

<sup>1</sup> Корякина А.Е. Внешнеторговая деятельность России: тенденции и перспективы развития // Евразийское научное объединение. М.: М. Ю. Орлов. 2019; 12: 3 (58): 227–228.

отраслей экономики, реализуемых за 2019 год – III квартал 2022 года, в целом продемонстрировал хорошие показатели.

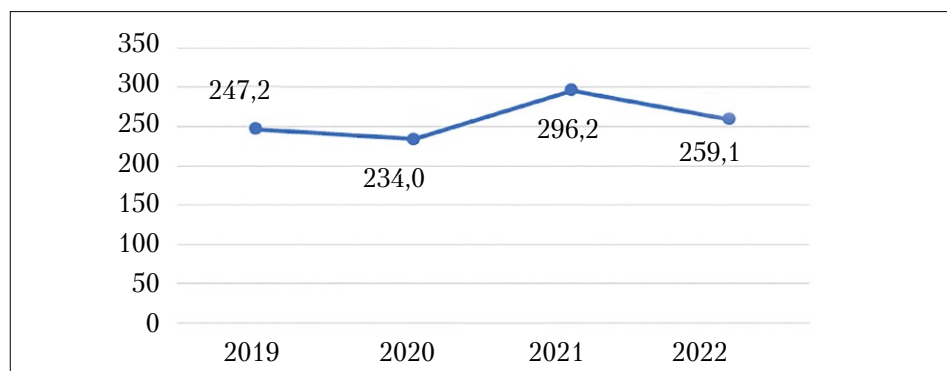
Экспорт товаров в России растёт быстрее, чем ВВП страны. В частности, за последние три года экспорт вырос на 75 процентов, в то время как аналогичный показатель для ВВП составил 50 процентов. В 2022 году наблюдался положительный темп роста экспорта продукции сельского хозяйства, животноводства и химической промышленности (в частности, удобрений).



**Рис. 1. Экспорт Российской Федерации в 2019–2022 гг., млрд долл. США**

*Источник: составлено авторами*

Высокая доля импорта продуктов машиностроения, электроники, транспортных средств свидетельствует об устойчивом росте спроса на импортную высокотехнологическую промышленную продукцию из третьих стран. От санкционной политики западных стран пострадали авиастроительная и фармацевтическая промышленность, станкостроение.



**Рис. 2. Импорт Российской Федерации в 2019–2022 гг., млрд долл. США**

*Источник: составлено авторами*

В значительной мере снизился импорт высокотехнологичной продукции, прочих товаров, произведений искусства, предметов коллекционирования и антиквариата и кожевенной продукции. Выявлено сокращение импортозависимости в электронике, электротехнике, подшипниковой и судостроительной промышленности.

Доля отечественного производства в конечном потреблении в 2022 году составила 20 процентов по сравнению с 16 процентами в 2019-м (что всё ещё значительно ниже требуемого). Вместе с тем в значительной мере изменилась география как экспорта, так и импорта. Если в экспорте Российской Федерации всё ещё преобладают западные страны (хотя их доля сокращается), то в импорте товаров уже решающее место имеют страны Азии (в частности, Индия и Китай), которые за четыре года удвоили импорт промышленных товаров в Российскую Федерацию до 101,6 млрд долл. США в 2022 году.

Безусловно, экономический спад, введённые санкции и ограничения повлияли на выбор стран, с которыми Россия имеет перспективы развития торговых отношений в разрезе динамики международной торговли. Неизбежно смещение вектора экспортно-импортной политики с недружественных государств на страны, являющиеся дружественными в отношении нашей страны.

Фактически глобальный разворот торговых отношений России на восток и юг можно считать завершённым. Перечень государств, с которыми целесообразно развитие внешнеторговых отношений России в долгосрочной перспективе, включает, в частности, такие государства, как Китай, Индию, Иран и Турцию, страны Африки, включая Южно-Африканскую Республику, Египет, страны Латинской Америки, в том числе Бразилию и Аргентину.

Очевидно, что обеспечение защиты российского суверенитета, стимулирование российской экономики и постепенная интеграция Российской Федерации в мировую экономику невозможны без соответствующего нормативного правового регулирования.

В условиях сохранения международных обязательств в сфере международной торговли российские антисанкционные правовые меры должны основываться на нормах международных договоров и принципах международного права.

Проведённый анализ зарубежного опыта законодательного обеспечения государственного регулирования внешнеторговых отношений в условиях санкций и ограничений (КНР, Индия, Республика Беларусь), осуществления государственной поддержки внешнеторговой деятельности в условиях санкций и ограничений, законодательства по ограничению допуска иностранных инвестиций в стратегические сферы экономики и анализ зарубежной правоприменительной практики в условиях санкций и ограничений позволили выявить наиболее эффективные практики в области стимулирования и поддержки внешнеторговой деятель-

ности, рекомендуемые к имплементации в национальную правовую систему, и сформулировать предложения по обеспечению правовой защиты российских инвесторов в дружественных государствах.

За последние несколько лет в России принято значительное количество нормативных актов в целях противодействия санкциям, в рамках которых введены новые ограничения или запреты на ввоз, вывоз товаров с недружественными странами, запрет или ограничение на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, нужд отдельных видов юридических лиц, установлены новые правила для российских компаний, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, меры ее поддержки. Все эти законодательные решения, несомненно, продемонстрировали свою эффективность и своевременность.

Вместе с тем действующее законодательство, формирующее внешнеторговую и внешнеэкономическую политику, регулирующее внешнеторговую деятельность страны, ещё несовершенно, оно не в полной мере способно разрешить назревшие проблемы, не в полном объёме соответствует новым целям и требованиям государства и рынка.

Высокими остаются потребность и возможность формирования новых подходов и законодательных решений, которые способны обеспечить более сбалансированное развитие внешнеторговой деятельности страны в условиях внешних санкций и кризисных процессов. В частности, в области законодательного регулирования внешнеэкономической деятельности в условиях санкционного давления выявлены следующие «точки роста»:

Отсутствие единой стратегии внешнеэкономической деятельности в условиях санкционного давления не позволяет определить «вектор» движения государства в данной области, определить миссию и задачи торговых представительств в вопросах продвижения и защиты национального экспорта с учётом новых реалий и вызовов международной торговли, затрудняет планирование внешнеэкономической деятельности. Разработка такой стратегии представляется крайне необходимой.

Международные расчёты. В условиях внешнеполитического давления со стороны стран, совершающих недружественные действия в отношении России, её физических и юридических лиц, традиционно используемые участниками внешнеэкономической деятельности каналы межбанковских расчётов в валютах недружественных стран потеряли надёжность. В связи с этим важнейшей задачей в сфере расчетов является изменение правил международных платежей и расчётов, направленных на преодоление существующих ограничений и создание новой платёжной системы. В целях обеспечения разработки механизма для урегулирования на многосторонней основе платежей, связанных с импортом и экспортом товаров и услуг, представляется целесообразным вступление Российской Федерации в Азиатский клиринговый союз.

В части предложений по совершенствованию действующего законодательства авторами исследования предложено отнести к категории цифровых финансовых активов обеспеченные золотом стейблкоины, разрешить их использование в качестве средства платежа или иного встречного предоставления за передаваемые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги во внешнеторговых контрактах, а также иного способа, позволяющего предполагать оплату цифровым финансовым активом товаров (работ, услуг) по внешнеторговым контрактам (дополнение ст. 1 и 4 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), наделить Правительство Российской Федерации и Банк России правом принимать нормативные правовые (нормативные) акты в целях регулирования отношений участников национальной платёжной системы с участниками платёжных систем других государств (международных платёжных систем) (дополнения ст. 2 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе»), наделить Банк России полномочиями определять порядок осуществления расчётов с международными организациями, иностранными государствами, юридическими и физическими лицами в рамках национальной платёжной системы, интегрированной в платёжные системы других государств (дополнения ст. 4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Интеллектуальная собственность. Особое значение в её надлежащем использовании приобретают законодательство в сфере интеллектуальной собственности, контрафактное, антимонопольное и таможенное законодательство, поскольку стабилизировать внешнеторговую деятельность, связанную с импортом товаров, по которым на рынке наблюдается недостаток, представляется возможным лишь посредством реализации комплексного правового режима параллельного импорта. В связи с этим целесообразны адаптация к существующим реалиям положений Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», проработка договорных механизмов реализации ряда иных санкционных оговорок, учёт положений законодательства об обстоятельствах непреодолимой силы (форс-мажор) согласно п. 3 ст. 401 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В частности, предложено использовать для осуществления внешнеторговой деятельности принцип взаимности, предусматривающий предоставление одним государством (группой государств) другому государству (группе государств) определённого режима международной торговли взамен встречного предоставления такого же режима, равнообъёмное ограничение прав субъектов международной торговли в ответ на ограни-

чение прав российских субъектов (дополнения ст. 2 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»)

Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 1229, 1252, 1359, 1487, 1286.2) предложено дополнить положениями, предусматривающими порядок ввоза на территорию Российской Федерации и использования товарных знаков иными лицами в отношении товаров, которые были введены в гражданский оборот непосредственно правообладателем или с его согласия, допустимость определения между правообладателями доли каждого из них в исключительном праве на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации; а также основания и порядок получения принудительной лицензии на использование произведения науки, литературы или искусства.

Специальные меры. В рамках проведенного исследования авторами сделан вывод о необходимости специальных мер в сфере параллельного импорта, исчерпания прав с соблюдением требований к качеству и происхождению ввозимой в Российскую Федерацию продукции.

Инвестиционная деятельность. В целях стимулирования развития внешнеторговых отношений в условиях санкционного давления высокое значение приобретает формулирование принципов ответственного инвестирования. Их необходимо закрепить в законодательстве и международных инвестиционных договорах Российской Федерации, разработать комплекс мер для ускорения внедрения данных принципов в отечественную правовую систему.

В том числе предложено проводить оценку экономических и социальных последствий планируемых иностранных инвестиций, а в случае выявления угрозы обороне страны или безопасности государства проводить по поручению федерального органа исполнительной власти в области обороны и федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности экспертную оценку вероятности реализации выявленной угрозы (дополнения ст. 10 Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»).

Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование. В текущих условиях отмечается некоторая унификация законодательства о таможенно-тарифном, нетарифном и торговом регулировании стран — членов Евразийского экономического союза. Соответственно, приобретает важное значение применение наиболее совершенных моделей тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговых операций на уровне многосторонних международных соглашений. В связи с этим целесообразно инициировать и интенсифицировать работу по заключению соответствующих торговых соглашений на уровне ЕАЭС со странами, входящими в блок БРИКС, и развитию зон свободной торговли.

Серьёзную обеспокоенность вызывает проблематика разрешения трансграничных споров, в которых преобладает «проинвесторский», предвзятый подход в инвестиционных арбитражах при разрешении спорных ситуаций. Высок уровень проблематики при рассмотрении трансграничных споров в международных коммерческих арбитражах, в государственных органах, включая иные механизмы альтернативного разрешения споров из внешнеэкономических контрактов.

В целях разрешения существующих сложностей предложено законодательно закрепить создание единого информационного ресурса (государственный реестр) в сфере международного коммерческого арбитража. Разработаны рекомендации для защиты российских активов посредством инвестиционного арбитража, модели международно-правового регулирования внешнеэкономических отношений Российской Федерации в условиях санкций и ограничений.

Предложены изменения в ст. 11, 241, 247 и 248.1 АПК РФ, ст. 2, 13, 16, 17 и 30 Закона Российской Федерации от 07.07.1993 № 5338–1 «О международном коммерческом арбитраже», изменения в ст. 2, 44 и дополнения новой главой 9.1 Федерального закона от 29.12.2015 № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации». Изменения, в частности, предусматривают: особенности применения в рамках международного коммерческого арбитража срочных обеспечительных мер, принимаемых до формирования состава третейского суда; порядок финансирования арбитража (третейского разбирательства) третьими лицами; возможность разбирательства дела в закрытом заседании в случае выполнения судом функций содействия международному коммерческому арбитражу; особенности признания и приведения в исполнение решений международных коммерческих арбитражей, принятых ими на территории иностранных государств; необходимость учитывать при установлении компетенции арбитражных судов в Российской Федерации по делам с участием иностранных лиц наличие тесной связи спорного правоотношения не только с территорией Российской Федерации, но и с территорией иностранного государства; презумпцию наличия у лица препятствий в доступе к правосудию в случае применения в отношении одного из лиц, участвующих в споре, мер ограничительного характера иностранным государством, учреждением иностранного государства, государственным объединением и (или) союзом.

Кроме того, в рамках проведённого исследования выработаны наиболее приемлемые практики международного сотрудничества в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности, предложены рабочие механизмы в условиях санкций и ограничений, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

С учётом проведенного исследования разработаны рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования сферы внешнеэкономических отношений Российской Федерации в условиях санкций и ограничений, объявленных России недружественными зарубежными странами.



## **Анализ правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию государственного регулирования зелёной экономики**

**Руководитель исследования:** *С.Д.Афанасьев, руководитель проектов направления правовых исследований и юридического сопровождения ООО «Интеллектуальная аналитика», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** разработать предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования государственной политики в сфере зелёной экономики и её организационного обеспечения.

**Ключевые результаты исследования.** Разделяемые Российской Федерацией прогрессивные идеи, связанные с устойчивым развитием и экологически ориентированной безопасной экономикой, на данный момент реализуются с большими оговорками, поскольку многие аспекты концепции зелёного перехода на данный момент ещё не нашли достаточно полного отражения в документах стратегического планирования, в законодательных и подзаконных актах.

Ключевыми теоретическими и фундаментальными результатами исследования являются анализ и определение потенциальных рамок зелёной экономики. Ключевые аспекты, определяющие границы распространения и применения принципов зелёной экономики, — политический, нравственный и институциональный. Благодаря взаимосвязи данных аспектов представляется возможным определить понятие зелёной экономики, которое раскрывается в качестве экономического принципа, основанного на экологических началах. Схематично результаты исследования потенциальных рамок зелёной экономики могут быть представлены в виде схемы (рис. 1).

Действующее правовое регулирование в своём текущем виде является в большей степени попыткой фрагментарного урегулирования выявленных проблемных зон, а в совокупности — скорее манифестом признания значимости экологической повестки. Однако для выстраивания развитой и по-настоящему системной и действенной политики, направленной на создание зелёной экономики в целях обеспечения устойчивого развития, необходим более комплексный, детальный подход к указанным концепциям и вариантам их воплощения в российскую правовую модель.

По результатам анализа российского законодательства и правоприменительной практики представляется возможным утверждать, что фундаментальные основы целостной концепции российского зелёного законодательства ещё не сформированы. Так, с позиции экологиче-



**Рис. 1. Потенциальные рамки зелёной экономики**

*Источник: составлено авторами*

ского законодательства существуют значимые пробелы нормативного регулирования в области зелёных инвестиций и инноваций, зелёных производств, зелёного финансирования, государственных зелёных закупок. Как отмечается некоторыми авторами, реального перехода на зелёную экономику не происходит. В научной литературе существует мнение, согласно которому причина сложившейся ситуации состоит в том, что осуществляемые Правительством Российской Федерации меры в большей степени имеют административный характер, используют преимущественно санкции. При нынешнем состоянии дел такой подход малоэффективен, поскольку организациям либо не выгодно инвестировать в зелёную экономику, либо у них просто отсутствуют необходимые финансы. Гораздо проще на сегодняшний день заплатить штраф, чем инвестировать в окружающую среду.

По результатам анализа зарубежного опыта законодательного регулирования политики развития зелёной экономики установлено, что наиболее распространённой проблемой (фактически относящейся ко всем странам) в данной сфере являются постоянное расширение предмета правового регулирования, увеличение количества его взаимосвязей со смежными отраслями права, что в результате приводит к созданию большого и неповоротливого корпуса нормативных правовых актов, появлению пробелов и коллизий. Вышеуказанные обстоятельства напрямую влияют на качество координации целей и задач и эффективности взаимодействия различных органов и ведомств, осуществляющих полномочия в рамках целей и задач развития зелёной экономики.

Из важных тенденций, характерных для стран с наиболее развитой и эффективной системой регулирования развития зелёной экономики, необходимо выделить наличие специальных полномочий по реализации конкретных целей и задач развития зелёной экономики в исполнительных органах власти (Китай, Нидерланды, Франция), а в отдельных случаях — специальных государственных органов, работающих исключительно в указанном направлении государственной политики (Новая Зеландия).

Отсюда следует, что к решению существующих организационно-правовых проблем в сфере правового регулирования зелёной экономики необходимо подходить комплексно, обеспечивая единство базовых принципов, понятий и основ правового регулирования при сохранении гибкой системы подзаконных внутриотраслевых документов. Возможность организации такой системы обеспечивается как законодательными, так и организационными мерами.

Исходя из результатов исследования, представляется, что в целях совершенствования законодательного регулирования государственной политики в сфере развития зелёной экономики и модернизации её организационного обеспечения в Российской Федерации необходимо предпринять следующие меры.

В качестве комплексной меры предлагается выделить новое государственное полномочие по обеспечению перехода к зелёной экономике и наделить им либо существующий, либо вновь создаваемый федеральный орган исполнительной власти.

Представляется необходимым разработать систему аудита эффективности действующих мер стимулирования развития зелёных технологий (стимулирующих зелёных мер) как прямых (отдельные примеры уже существуют в некоторых нормативных правовых актах), так и косвенных (как, например, система зелёного (экологического) страхования).

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» Государственная Дума Феде-

рального Собрания Российской Федерации осуществляет взаимодействие со Счётной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации», в том числе посредством утверждения постановлений Государственной Думы о необходимости проведения соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Исходя из результатов проведённого исследования, представляется очевидным, что с учётом всего разнообразия направлений развития российской и мировой экономики регулирование её фундаментальных принципов должно быть обеспечено в рамках единого подхода и методологии, при этом являться достаточно гибким и отзывчивым к происходящим изменениям. В инструментарии современной юридической техники реализацию задач по единому и гибкому правовому регулированию однородных правоотношений обеспечивают кодифицированные правовые акты. Таким образом, базовым и основным предложением по формированию эффективного механизма правового регулирования развития зелёной экономики Российской Федерации будет являться создание зелёного кодекса — базового федерального закона, обеспечивающего аккумуляцию всех принципов и подходов к нормативному правовому регулированию направлений охраны природы, рационального использования природных ресурсов и минимизации негативного воздействия на экологию.

Единый правовой акт более эффективен и доступен как в правоприменительном процессе, так и в использовании самими гражданами и организациями. При этом расширение действующего Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — федеральный закон № 7-ФЗ) разделом о регулировании зелёной экономики без соответствующей работы по гармонизации структуры данного нормативного правового акта, без актуализации связанных с ним нормативных и ненормативных правовых актов не может рассматриваться как замена кодексу, особенно с учётом того, что предмет данного закона распространяется именно на охрану природы, но не на рациональное использование природных ресурсов. Процесс разработки зелёного кодекса предлагается рассматривать в двух вариантах — в качестве замены действующему базовому закону и формироваться на его основе либо (это является наиболее предпочтительным вариантом) зелёный кодекс может вобрать в себя значительную часть общих принципов и дефиниций действующего федерального закона № 7-ФЗ, при этом оставив в нём только те охранительные и предписывающие нормы, которые полностью отвечают предмету регулирования и наименованию данного нормативного правового акта.

Представляется, что в таком случае примерная структура зелёного кодекса состоит из общей и особенной частей. Общая часть кодекса

может содержать исходные нормативные положения, которые характеризуются высокой степенью обобщённости, стабильности и закладывают правовую основу использования (применения) норм особенной части. Особенная часть регулирует отношения в отдельных направлениях развития зелёной экономики, что даёт возможность редактировать состав и структуру глав и разделы особенной части кодекса по мере возникновения изменений в данной сфере.

Целью зелёного кодекса может являться создание кодифицированной законодательной базы для эффективного правового регулирования вопросов охраны природы, рационального использования природных ресурсов в целях минимизации негативного эффекта на экологию и сохранения природных ресурсов.

Предметом кодекса должны являться общественные отношения в сфере обеспечения охраны природы и рационального природопользования.

Зелёную экономику в контексте нового кодекса необходимо рассматривать как один из базовых принципов регулирования, обеспечивающих необходимый баланс между приоритетами и целями достижения показателей экономического роста при применении подходов рационального использования природных ресурсов в целях минимизации негативного эффекта на экологию и сохранения природных ресурсов.

Базовый механизм действия зелёного кодекса строится на принципах действия закона по кругу лиц и участии всех заинтересованных сторон, прежде всего на добровольной, осознанной и ответственной основе. Положения зелёного кодекса могут носить принудительный характер в соответствующих случаях.

Помимо предложений, носящих комплексный характер, на основании выводов аналитического отчёта и по результатам анализа правоприменительной практики представляется необходимым внедрить новый институт стимулирования разработки и внедрения зелёных технологий: зелёную интеллектуальную собственность путём закрепления понятия «зелёные технологии» в Федеральном законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также дополнения Гражданского кодекса Российской Федерации ст. 1355.1, содержащей положения о мерах государственного стимулирования процессов создания и использования зелёных технологий, в частности освобождения от соответствующих пошлин на регистрацию патентов в сфере зелёных технологий, упрощения порядка регистрации полезных моделей и промышленных образцов.

В рамках устранения отдельных пробелов правового регулирования предлагается закрепить в федеральном законодательстве понятие «плодородный слой почвы» и право общественных объединений и некоммерческих организаций на обращение в уполномоченный государственный орган и (или) к субъекту общественного контроля

за защитой права на благоприятную окружающую среду в защиту публичных интересов (в интересах неопределённого круга лиц). Данное предложение позволит обеспечить большую прозрачность при разрешении споров об экологических правах граждан и соответствие принципу участия граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды.

По результатам общего анализа итогов проведённого исследования представляется, что регулирование зелёной экономики следует рассматривать и планировать в рамках «экосистемного» подхода, позволяющего в режиме реального времени обеспечить координацию вводимых изменений в большом количестве неоднородных областей правового регулирования.

## ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

### Совершенствование нормативного правового регулирования оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий

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

**Цель исследования:** совершенствование нормативного правового регулирования оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий.

**Ключевые результаты исследования.** Проведённый авторами исследования анализ рынка оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий показал, что использование цифровых технологий в системе здравоохранения носит многовекторный характер (рис. 1).



**Рис. 1.** Основные формы развития телемедицины на современном этапе

*Источник: составлено авторами*

В настоящее время достигнуты следующие результаты развития цифрового здравоохранения в Российской Федерации:

- введены в действие информационные системы для предоставления медицинских услуг (федеральные информационные системы ФФОМС и ТФОМС, государственные системы субъектов РФ, МИС медицинских организаций и системы фармацевтических организаций);
- создана Единая федеральная информационная система ЕГИСЗ.

При этом существует ряд аспектов, которые необходимо принять во внимание:

- архитектурные проблемы реализации федеральных сервисов: разные требования к протоколам в зависимости от региона и частые смены протоколов, дублирование сервисов в некоторых учреждениях, необходимость передавать документы большого размера с изображениями в синхронном режиме;

- задержки в интеграции коммерческих клиник, которые являются поставщиками данных в ЕГИСЗ, из-за неутверждённой формы заявки;

- отсутствие показателей, определяющих снижение трудозатрат на оформление МИС, единых требований перехода на электронный медицинский документооборот, формализованного описания для дальнейшей автоматизации посредством информационных систем;

- отсутствие полной защищённости персональных данных.

Анализ рынка оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий показал, что мировой рынок телемедицины активно развивается. Выявлена общая положительная динамика венчурной инвестиционной активности на мировом рынке телемедицины. Российский рынок телемедицины имеет положительную динамику, что обусловлено повышением популярности данного формата предоставления медицинских услуг в социально-экономической среде и расширением потенциала использования цифровых сервисов в отечественной системе здравоохранения. Основные перспективы развития телемедицины в России связаны с расширением опций медицинского обслуживания, цифровизацией документооборота и коммуникаций.

Авторы исследования отмечают, что в настоящее время в России происходят разработка и адаптация тех или иных медицинских технологий. Процесс разработки и внедрения инноваций является достаточно длительным. В связи с этим требуются достаточная финансовая поддержка со стороны государства, нормативное правовое регулирование применения созданных медицинских технологий.

Проанализировав концепцию цифровой логистики, авторы исследования отмечают, что она позволяет сконструировать цифровой образ пациента, который включает в себя все основные характеристики динамического среза состояния его здоровья и интенсивности обращения к услугам медицинских работников. К числу основных элементов работы медицинского учреждения на основании концепций цифровой



логистики относятся: электронная медицинская карта; электронный рецепт; мессенджеры как инструменты коммуникации и логистики; информационные порталы ЕГИСЗ и ЕРИС; система экстренного медицинского реагирования; сервисы цифровой медицинской мобильности; логистика управления запасами лекарственных препаратов, потоками пациентов, обслуживанием медицинского оборудования, качеством выполнения трудовых функций персонала; роботизация бизнес-процессов; использование искусственного интеллекта. Качественное и грамотное использование элементов цифрового логистического пространства медицинского учреждения многократно повышает оперативность предоставления медицинской помощи.

В процессе проведённого анализа нормативного правового регулирования оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий выявлено, что на данный момент оказание медицинской помощи с использованием таких технологий сфокусировано на следующих направлениях:

- обеспечение качества предоставляемых консультаций и их оценка;
- обеспечение технологической оснащённости для реализации задач телемедицины (в том числе развития информационной инфраструктуры, телекоммуникационных линий сети Интернет и оснащённости современными компьютерами рабочих мест медицинских работников);
- обеспечение страхования и оплаты предоставляемых услуг в данном формате, в том числе с возможностью возмещения затрат;
- обеспечение доступа к данным и защиты информации о пациентах;
- регулирование отношений, возникающих при оказании медицинской помощи.

Авторами исследования выявлено, что построение системы информационной безопасности медицинского учреждения в условиях активного применения телекоммуникационных технологий и развития инструментов телемедицины должно происходить с учётом специфики его деятельности и актуальности транслируемой информации. К числу основных проблем информационной безопасности использования информационно-коммуникационных технологий и искусственного интеллекта в цифровом здравоохранении относятся: чёткость структурирования и идентификации той информации, которая подлежит обязательной защите с учётом специфики деятельности медицинского учреждения; формирование релевантной системы информационной безопасности медицинского учреждения с учётом типологии угроз технических инструментов; низкий уровень укомплектованности специалистами в сфере кибербезопасности и недостаточность цифровой грамотности медицинского персонала; присутствие на рынке большого количества и спектра действия программ и технических решений, которые применяют для решения проблем в области обеспечения информационной безопасности; использование в информационных

системах медицинских учреждений неverifiedированного программного обеспечения, которое не позволяет гарантировать полную защиту от несанкционированного доступа.

К числу пробелов в нормативных правовых актах, регулирующих оказание медицинской помощи с использованием телекоммуникаций, следует отнести отсутствие закреплённого понятия «телемедицина». На текущий момент законодатель остановился только на термине «телемедицинские технологии». В связи с этим предлагается внести дополнения в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части определения понятия «телемедицина».

В исследовании даётся анализ нормативного правового обеспечения системы телемедицинских услуг в субъектах Российской Федерации, который показал, что регионами накоплен достаточный опыт проведения телемедицинских консультаций, который требует корректировки. Авторами исследования предлагается:

– установить единые подходы к процессу получения направления на дистанционную консультацию, в том числе к способу передачи медицинской документации, к срокам и способам получения консультации, способу получения заключений, согласования заявок на консультацию и др.;

– осуществлять направление заявки на телемедицинскую консультацию вместе с обеспечением доступа к электронной медицинской карте пациента и вместе с иной медицинской документацией (при её отсутствии в электронной медицинской карте пациента).

В исследовании выявлено, что одним из важных вопросов является юридическая ответственность за причинение вреда жизни (здоровью) пациента при лечении с применением телемедицинских технологий (в частности, медицинская организация, в которой пациент наблюдается очно). В связи с этим предлагается Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» дополнить пунктом, касающимся особенностей медицинской помощи, оказываемой с применением телемедицинских технологий, а также информацией, касающейся информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и на отказ от медицинского вмешательства.

В настоящее время гражданским законодательством не регламентирована форма договорных отношений, возникающих при оказании медицинской помощи (услуг) с использованием телемедицинских технологий. В связи с этим предлагается дополнить Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ главой 39.1 «Договор оказания медицинских услуг с применением телемедицинских технологий».

При анализе правоприменительной практики в области оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникационных техно-

логий было выявлено, что законодательно не закреплён период, в течение которого врач (медицинский работник) обязан после проведения консультации в дистанционном формате принять решение для проведения очной встречи и провести её с целью выставления (подтверждения) диагноза. Это касается и периода между очным приёмом пациента и дистанционным консультированием, особенно когда речь идёт о хронических заболеваниях и длительно протекающих болезнях. Необходимо отметить, что возможность выписывания рецепта при такой форме приёма пациента относится к неурегулированным вопросам.

Предлагается дополнить Порядок организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий (утв. Приказом Минздрава России от 30.11.2017 № 965н) положением о том, что медицинское заключение или соответствующая запись о корректировке ранее назначенного лечения в медицинской документации пациента лечащим врачом, в том числе формирование рецепта на лекарственный препарат в форме электронного документа, должно быть отражено в медицинской карте пациента в день предоставления медицинской услуги непосредственно по её окончании. При проведении консультации консилиумом врачей такое медицинское заключение (или соответствующая запись о корректировке ранее назначенного лечения) должно быть отражено в медицинской карте пациента не позднее следующего дня за днём предоставления услуги. При принятии решения о необходимости проведения очного приёма пациента такой приём должен быть запланирован в течение семи дней после дня принятия соответствующего решения.

В процессе исследования было выявлено, что в условиях развивающихся технологий, активной автоматизации, роботизации всех процессов, появления новых направлений в сфере медицины действенным механизмом регулирования является система стандартизации в здравоохранении, которая направлена на совершенствование управления отраслью, обеспечение её целостности за счёт единых подходов к планированию, нормированию, лицензированию и сертификации. Это в свою очередь должно привести к повышению качества медицинской помощи, рациональному использованию финансовых, материальных, трудовых, информационных ресурсов, оптимизации лечебно-диагностического процесса, интеграции отечественного здравоохранения в мировую медицинскую практику.

В настоящее время стандартизированная система оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий не разработана. В качестве рекомендаций, направленных на создание в России стандартизированной системы оказания медицинской помощи с использованием телекоммуникаций и цифровых технологий, в исследовании предлагается разработка Стандарта оказания медицинской помощи с использованием телемедицинских услуг.

## **Правовое регулирование организации цифровой торговой инфраструктуры: оценка современного состояния и направления совершенствования законодательства**

**Руководитель исследования:** *О.Ю. Ильина, декан юридического факультета, заведующая кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», доктор юридических наук, профессор.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования цифровых форматов торговли.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертно-аналитического исследования обусловлена бурным развитием интернет-торговли в условиях цифровизации экономики. Интернет-торговля показывает своё сравнительное преимущество перед обычными форматами торговли, приводя к снижению коммерческих издержек, цен на товары и увеличению их ассортимента. Интернет-торговля предоставляет возможность приобретать товары по более низким ценам и в большем ассортименте населению отдалённых районов, что чрезвычайно важно, учитывая пространственные протяжённости Российской Федерации. Электронная торговля приводит к усилению конкуренции между товаропроизводителями путём предоставления широкого выбора товаров на своих электронных площадках, в большей степени гарантирует поставку качественных товаров. Интернет-торговля представляет возможность сбыта товаров, а сегодня, по сути, стала главным каналом реализации товаров для сотен тысяч производителей. Электронная торговля формирует цифровую торговую инфраструктуру, в которую входят компании-маркетплейсы, логистические компании, пункты выдачи заказов, в которых постоянно создаются новые рабочие места. Расширение сети пунктов выдачи товаров приводит к развитию малого предпринимательства по всей территории Российской Федерации.

Особую актуальность темы обуславливают экономические санкции со стороны недружественных стран, которые привели к разрыву сложившихся коммерческих связей. Это потребовало формирования новых логистических цепочек поставок товаров конечным потребителям, которые всё больше формируются с использованием цифровой торговой инфраструктуры. Вместе с тем развитие интернет-торговли часто происходит без надлежащей нормативной правовой основы и правового сопровождения. Совершенствование законодательной базы цифровой торговой инфраструктуры позволит повысить эффек-

тивность торговой отрасли, снизить издержки и обеспечить доступность товаров для значительного числа потребителей, повысить степень защиты прав потребителей.

Таблица 1.

**Объём рынка интернет-торговли в России  
за 2018 год – I полугодие 2023 года.**

Год	Внутренняя торговля,		Трансграничная торговля,		Всего, млрд руб.
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	
2018	1153	70	504	30	1657
2019	1446	71	586	29	2032
2020	2781	86	440	14	3221
2021	3604	92	317	8	3921
2022	4809	96	177	4	4986
I полугодие 2023	2665	97	76	3	2741

*Источник: рынок интернет-торговли в России // Официальный сайт Ассоциации компаний интернет-торговли (АКИТ). – URL: <https://akit.ru/analytics/analyt-data> (дата обращения: 01.07.2023)*

Правовая регламентация отношений в сфере электронной торговли не ограничивается от сферы регулирования торговли в целом и осуществляется на базе Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» с закреплением полномочий за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области торговой деятельности. При этом круг полномочий субъектов Федерации и органов местного самоуправления сводится к реализации государственной политики в области торговой деятельности, в том числе принятие законов субъектов Российской Федерации о государственном регулировании торговли, разработка и реализация мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности и др.

Содержательное регулирование дистанционной торговли в разрезе применения цифровых технологий осуществляется за счёт нормативных правовых актов Российской Федерации, относящихся к системе гражданского законодательства, что и не подразумевает возможность регулирования соответствующих отношений на уровне субъектов Российской Федерации.

Проведённый в исследовании обзор регионального законодательства показал, что региональные законы в сфере торговли разграничивают полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по государственному регулированию торговой деятельности, определяют основные формы, принципы и основания оказания государственной поддержки хозяйствующим субъектам регионов. Как правило, государственная поддержка предпринимателей оказывается в финансовой, информационной, консультационной и других формах. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают региональные программы развития торговли, где реализуются различные формы содействия предпринимателям.

Следует констатировать, что в региональном законодательстве не усматривается положений, регламентирующих организацию деятельности частных интернет-магазинов и маркетплейсов. Вместе с тем органы государственной власти субъектов Федерации предпринимают широкий спектр мер, направленных на развитие интернет-торговли. Среди них важное значение приобретают: развитие информационно-телекоммуникационных систем в торговле; продвижение продукции предпринимателей с помощью маркетплейсов и иных цифровых форматов; развитие логистической инфраструктуры для интернет-торговли, а именно: сервисов упаковки и доставки товаров, пунктов выдачи заказов; информирование населения по вопросам финансовой грамотности и о финансовых услугах, в том числе маркетплейсах; прохождение обучения по вопросам размещения на маркетплейсах и иных цифровых платформах и др. Большинство исследованных субъектов Российской Федерации имеют соответствующий закон, регулирующий торговую деятельность и позволяющий разграничивать полномочия Российской Федерации и её субъектов.

Регулирование дистанционной торговли в разрезе применения цифровых технологий по доставке товаров потребителю на сегодняшний день не требует создания специального законодательства как некой обособленной сферы. Соответствующие нормы уже включены в нормативные правовые акты, регулирующие торговую деятельность. Правовое обеспечение движения товаров до потребителя путём транспортирования, складирования, хранения и выполнения иных операций, именуемого на практике логистикой, осуществляется за счёт нормативных правовых актов, относящихся к системе гражданского законодательства, не подразумевающего возможности регулирования соответствующих отношений на уровне субъектов РФ. В сфере транспортного права предлагается планомерно осуществить переход на оформление в электронной форме всех товаросопроводительных и иных документов, опосредующих перевозку, приём и передачу товаров. Существующий на сегодняшний день электронный документооборот в транспортно-логистической сфере позволяет говорить о создании системы единых правил обмена данными между государ-

ственными органами и бизнесом, что в свою очередь позволяет сократить издержки бизнеса, ускоряет и упрощает процесс прохождения контрольно-надзорных процедур.

Проведённый в рамках исследования анализ показателей деятельности цифровой торговой инфраструктуры в Российской Федерации показал, что рынок цифровой торговли в России играет возрастающую роль в экономике, демонстрируя высокие темпы роста в части товарооборота, количества заказов, количества активных покупателей и продавцов, предлагающих свои товары онлайн, и др. Наблюдается заметный рост именно внутренней онлайн-торговли, что связано с уходом из России иностранных брендов из-за санкционных рестрикций со стороны недружественных стран и ответных мер со стороны России. Несмотря на положительную динамику ряда показателей цифровой торговой инфраструктуры (товарооборот, количество заказов, активных покупателей и продавцов, ассортиментные позиции и др.), компании периодически демонстрируют убытки. Однако за счёт оптимизации бизнес-процессов в логистике (затрат на выполнение и доставку заказов, на продажи и маркетинг и пр.), эффекта масштаба и других мер по совершенствованию своей деятельности финансовые результаты компаний имеют тенденцию к улучшению.

Результаты деятельности компаний в сфере электронной торговли проявляются в активном развитии: сопутствующей инфраструктуры (распределительные центры, складские объекты, сортировочные центры, пункты выдачи заказов и пр.); экосистемы сервисов (IT-решения, аналитика рынка, автоматизация отзывов и сбора обратной связи, инструменты управления логистикой, складскими запасами и др.); технологий искусственного интеллекта; новых рабочих мест и занятости населения; доступности товаров для населения, в том числе в небольших населённых пунктах, отдалённых и труднодоступных территориях.

В рамках исследования был проведён Google-опрос респондентов по вопросам их удовлетворённости интернет-торговлей. Большинство респондентов указали, что покупки товаров они производят в основном через интернет, а главными преимуществами данного способа покупки считают удобство приобретения в любое время, возможность сравнить цены и отзывы о товаре. Респонденты полагают, что степень нарушения прав потребителей при приобретении товаров через интернет не выше, чем через стационарную торговлю. Главными недостатками приобретения товаров через интернет являются сложность оценки качества товаров и возможность мошенничества. Около половины респондентов считают, что государству следует усилить регламентацию интернет-торговли, в то время как другая половина респондентов считают, что этого не следует делать, или затруднились с ответом на данный вопрос. Мнения респондентов разделились и на вопрос о том, следует ли принять специальный закон, регулирующий интернет-торговлю, либо

внести изменения в действующее законодательство, либо осуществлять саморегулирование данной сферы.

Таблица 2.

**Результаты ответов респондентов на вопрос  
«Каково, на ваш взгляд, главное преимущество приобретения  
товаров через интернет?», %**

Варианты ответа	Лица до 35 лет (включительно)	Лица 36 лет и старше	Мужчины	Женщины	Всего
Возможность сравнить цены и отзывы о товаре	30	30	26	32	30
Низкая цена	6	3	10	3	4
Удобство и возможность сделать покупку в любое время	46	49	42	49	48
Широкий выбор	15	7	14	10	11
Прочие преимущества	3	3	5	3	3
Затрудняюсь ответить	0	7	3	4	4
Итого:	100	100	100	100	100

*Источник: составлено авторами*

Основными проблемами правового регулирования онлайн-торговли, создающими барьеры и ограничения для расширения сбыта и продвижения товаров на российском рынке, являются нарушение исключительного права на товарный знак, несовершенство порядка маркирования товаров при дистанционной торговле, торговля запрещённой продукцией или контрафактом, действие системы платного возврата, факты мошенничества и недобросовестное поведение продавцов на цифровых площадках.

Санкции, которые повлияли на трансграничную онлайн-торговлю, позволили отечественным представителям данной отрасли активно развиваться и занимать освободившуюся долю рынка. Проблемы, возникшие с платежами внутри страны, носили временный характер и достаточно быстро были устранены, логистические трудности достаточно быстро были преодолены и носили временный характер. Уход иностранных брендов не оказал негативного влияния на российский рынок интернет-торговли, можно даже сказать, что их уход способствовал его росту. В своё



время крупнейшие компании на рынке конкурировали за долю рынка, а не за прибыль. Технологические санкции в отношении России создают угрозу для развития триады сквозных технологий, лежащих в основе цифровой трансформации: искусственного интеллекта, интернета вещей и сетей связи пятого поколения (5G). Все эти технологии используются и внедряются в интернет-торговле. В частности, для развития искусственного интеллекта необходимы вычислительные мощности — суперкомпьютеры, при создании которых используются графические ускорители таких компаний, как NVIDIA, Intel, AMD. Ушедшие с рынка компании были заменены поставщиками из России. На рынке работают десятки курьерских компаний федерального масштаба и множество региональных. Это очень конкурентный и высокоразвитый рынок, поэтому уход иностранных компаний носил временный характер. Во внутренней логистике, в отличие от международной, цепочки поставок не нарушились, она продолжает стабильно работать.

В исследовании рассмотрен опыт Германии, Индии, Казахстана, США, Китая, Южной Кореи и Японии в регулировании интернет-торговли. Рассмотренные выше страны по структуре их законодательства, регламентирующего торговую деятельность с использованием цифровых торговых форматов, можно разделить на три типа: не имеющие специализированного законодательства, регулирующего торговую деятельность с использованием цифровых торговых форматов; имеющие ядро в виде законов, регламентирующих деятельность в сфере цифровой экономики, с периферией в виде законов, регламентирующих торговую деятельность в общем, но такие государства не имеют специализированного закона «О цифровой торговле»; имеющие специализированный закон «О цифровой торговле».

К рискам использования цифровой торговой инфраструктуры в Российской Федерации следует отнести неблагоприятное изменение законодательства в сфере регулирования интернет-торговли, киберпреступления, мошенничество со стороны различных субъектов рынка или третьих лиц, доминирование на рынке крупных «игроков», захват рынка интернет-торговли иностранными маркетплейсами, рост доли возвращаемых товаров, риск санкционного давления со стороны недружественных стран. Контроль рисков должен осуществляться как со стороны участников рынка интернет-торговли, в том числе путём создания объединения участников рынка, так и государством.

Для дальнейшего развития электронной торговли в России необходим переход на цифровые платформы (и особенно создание экосистем), на сегодняшний момент такой потенциал есть у крупных компаний, например у «Яндекс», «Сбермаркета». В этом направлении роль государственного регулятора видится в создании благоприятного правового режима и информационной безопасности, в защите от конкуренции более развитых иностранных цифровых экосистем,

предоставляющих свои услуги российским потребителям. Для малых и средних форм электронной коммерции существует опасность монополизации данной сферы, а для МСП в качестве продавцов — навязывание крупными торговыми площадками невыгодных условий торговли. В случае проявления антиконкурентного поведения онлайн-платформой возможно эффективное сотрудничество ФАС России и АКИТ по решению возникших трудностей.

В качестве направлений совершенствования правового регулирования, обеспечивающего синергетический эффект от применения взаимосвязанных мер по совершенствованию торговой инфраструктуры и транспортному обслуживанию логистических цепочек продвижения отечественных товаров на рынке от производителей к конечным потребителям, следует определить меры по технологическому развитию торговой инфраструктуры и логистических цепочек движения товаров, меры по совершенствованию правил оформления сделок на базе электронных торговых площадок, меры по совершенствованию логистической инфраструктуры электронной торговли и меры по совершенствованию налогового законодательства.

Возможными решениями проблем правового регулирования создания и функционирования объектов цифровой торговой инфраструктуры на региональном и федеральном уровнях можно считать следующее:

1. Необходимость дальнейшей работы регионов в сфере разработки и реализации мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъектов Российской Федерации с использованием цифровых площадок посредством популяризации интернет-торговли.

2. Разработка и принятие норм, регулирующих вопросы проведения информационно-аналитического наблюдения за состоянием потребительского рынка и торговой деятельности на территории субъектов Российской Федерации с использованием цифровой торговой инфраструктуры.

3. Необходимость усиления мер, направленных на защиту информации, использование антивирусных программ, специализированных программ для защиты специализирующегося на e-commerce бизнеса в субъектах РФ.

4. Развитие мер по содействию импортозамещению в сфере применения цифровых торговых форматов, более того, такой пробел видится ощутимым на фоне активной работы регионов по организации соответствующих мероприятий в секторах критической инфраструктуры.

5. Необходимо активизировать принятие субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, содержащих положения, направленные на продвижение товаров местных производителей с помощью электронных торговых площадок.

6. Необходимо развивать направление по содействию в размещении субъектов малого и среднего предпринимательства на электронных торговых площадках и маркетплейсах в регионах.

## МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

### Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

**Руководители исследования:** *О. С. Гринь, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** получение полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон об основах общественного контроля в Российской Федерации).

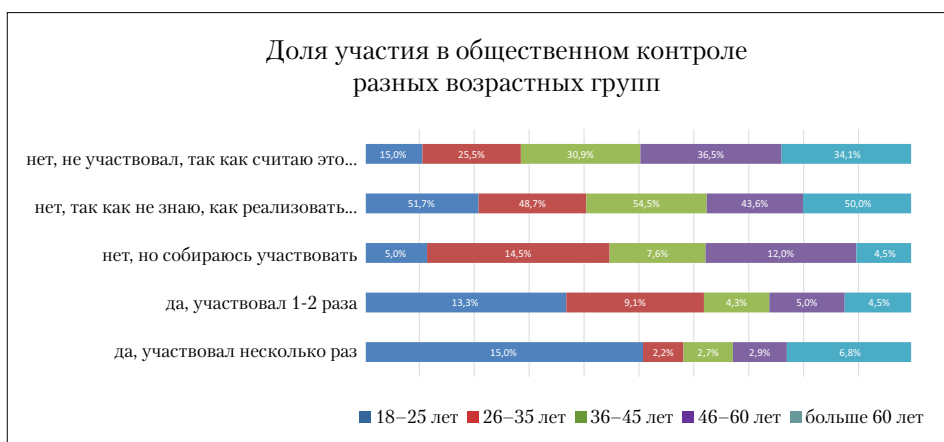
**Ключевые результаты исследования.** Активное конструктивное взаимодействие государства и гражданского общества является определяющим условием реализации конституционной нормы о демократическом правовом характере государства. Очевидно, такое государство должно находиться в постоянном диалоге с обществом и быть в необходимой степени подконтрольным ему. Конструктивный диалог, выстраивание доверительных отношений — залог социальной солидарности и достижения устойчивого развития.

Общественный контроль как социальное явление, свойство, присущее только демократическим государствам, в немалой степени способствует человеческому прогрессу и высокому уровню гарантированности прав человека. Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества повышает доверие граждан к власти и способствует социальной стабильности. Общественный диалог помогает выявить недостатки управления, нарушения отдельных должностных лиц, коррупционные факторы, обусловленные недостатками законодательства и правоприменения, и эффективно с ними бороться. Авторами исследования проведён массовый опрос населения на предмет выявления уровня удовлетворённости граждан принятыми мерами по регулированию общественных отношений, входящих в предмет регулирования Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».



**Рис. 1. «Имеют ли право граждане России осуществлять общественный контроль за деятельностью органов публичной власти?»**

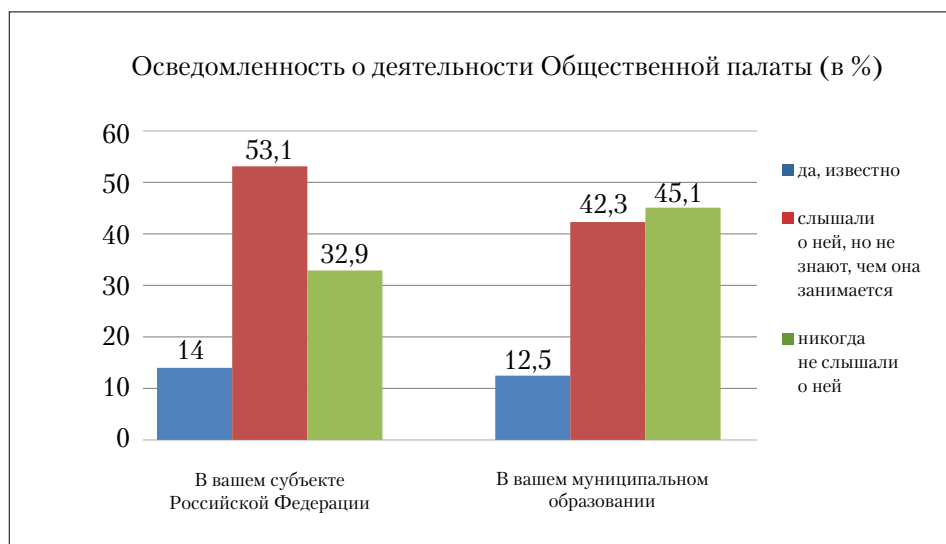
*Источник: составлено авторами*



**Рис. 2. Доля участия в общественном контроле разных возрастных групп**

*Источник: составлено авторами*

Ключевым механизмом общественного контроля в нашей стране выступает институт общественных палат, включающий Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты в муниципальных образованиях.



**Рис. 3. Осведомлённость о деятельности общественной палаты**

*Источник: составлено авторами*

Общественные палаты призваны расширить формы и пределы общественного (гражданского) участия в процессе разработки и принятия важнейших управленческих решений на уровне страны, региона, муниципального образования, обеспечить баланс интересов граждан, их объединений, социальных групп и сообществ, государства. Не вызывает сомнения роль общественного участия в противодействии коррупции.

В настоящее время сохраняется насущная потребность в расширении правовых и организационных возможностей для осуществления эффективного общественного контроля, повышения его практической значимости в общественно-государственном диалоге.

В результате проведённого исследования сделаны следующие основополагающие выводы.

Учитывая тенденцию сужения круга общественных отношений, регулируемых Законом об основах общественного контроля в Российской Федерации, которую нельзя признать положительной, предлагается исключить из текста закона (ст. 2 ч. 2 и ч. 3) тот перечень общественных отношений, на который действие закона не распространяется (о выборах и референдумах; об организации и проведении общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности; отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного экологического контроля, общественными инспекторами в области обращения с животными общественного контроля в области обращения с животными).

Закон об основах общественного контроля в Российской Федерации устанавливает основы общественного контроля, обязательные для всех субъектов общественного контроля и всех подконтрольных субъектов.

Низкая информированность о деятельности Общественной палаты и невысокое доверие результативности её работы приводят к невысоким ожиданиям относительно её функционирования. Население неточно понимает функции Общественной палаты и не проявляет большого к ним интереса. Несмотря на это, выделяются три задачи, вокруг которых могут существенно возрасти ожидания и интерес к её работе. К ним относятся поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение, оказание поддержки общественным объединениям и некоммерческим организациям в развитии гражданского общества в России, защита и помощь в реализации прав граждан на распространение информации законным способом, обеспечение гарантий свободы слова и свободы массовой информации. Именно решение этих задач ждёт население в первую очередь. Актуальным для опрошенных является и поддержка общественных объединений и некоммерческих организаций в защите традиционных ценностей России, хотя данная функция не относится к деятельности Общественной палаты.

Для обеспечения системности правового регулирования в сфере общественного контроля предлагается, чтобы исследуемый закон занял в системе правового регулирования отношений, связанных с общественным контролем, место, аналогичное месту Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, а все другие законы и подзаконные акты, в том числе закрепляющие особенности осуществления общественного контроля в тех или иных сферах, должны ему соответствовать.

Авторами исследования сделан вывод о необходимости расширения круга субъектов общественного контроля.

В качестве основных направлений совершенствования парламентского контроля в сфере отношений, входящих в предмет регулирования Закона об основах общественного контроля в Российской Федерации, можно рекомендовать следующие:

— проведение общих организационных мероприятий, направленных на усиление взаимодействия субъектов парламентского контроля и общественного контроля, включая обмен данными, совместную работу в комиссиях, рабочих группах; совместное обсуждение результатов и выработку общих рекомендаций; создание на основе обращений субъектов общественного контроля по итогам общественного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

мониторинга комиссий по парламентским расследованиям; инициирование субъектами общественного контроля парламентских слушаний, приглашение к участию в них субъектов парламентского контроля; приглашение субъектов парламентского контроля на заседания комитетов, комиссий палат Федерального Собрания; инициирование парламентских запросов субъектами общественного контроля. Конкретные мероприятия и ответственные лица могут быть определены по результатам обсуждения данного вопроса на парламентских слушаниях;



**Рис. 4. Результат опроса, какие функции выполняет  
Общественная палата РФ**

*Источник: составлено авторами*

— создание на базе Общественной палаты Российской Федерации общедоступного банка данных о субъектах общественного контроля. Для этого нет необходимости вносить изменения в законодательство, поскольку подача заявок от субъектов общественного контроля о включении в такой банк данных должна быть добровольной. Достаточно провести организационные мероприятия в рамках Общественной палаты Российской Федерации: принять соответствующее решение, создать электронный ресурс, разместить соответствующую информацию и т. п.;

— проведение общих организационных мероприятий по созданию централизованной интернет-платформы для обращений граждан и их объединений, обмена информацией, сообщений о нарушениях, предложений, инициации контрольных мероприятий с возможностью прослеживания статуса обращений. Реализация предложения позволит осуществлять регулярный мониторинг обращений граждан, их объединений, субъектов общественного контроля;

— расширение возможностей получения субъектами общественного контроля информации от подконтрольных субъектов, установление административной ответственности за сокрытие информации от субъектов общественного контроля;

— популяризация института общественного контроля через государственные и негосударственные средства массовой информации, социальную рекламу. Направления деятельности и конкретные меры могут быть определены в ходе обсуждения на парламентских слушаниях;

— расширение международного сотрудничества с институтами общественного контроля дружественных стран. Включать в повестки мероприятий, проводимых в ходе межпарламентского сотрудничества, обсуждение вопросов общественного контроля, лучших практик, планирование совместных мероприятий.

Рекомендовано рассмотреть вопрос о принятии этического кодекса субъектов общественного контроля. Проект может быть подготовлен Общественной палатой Российской Федерации, перед принятием направлен в региональные палаты, другим субъектам общественного контроля для предварительного обсуждения.

Применение мер правового и организационного характера, усиливающих роль общественного контроля и его независимый характер, призвано послужить выполнению задач общественного контроля.



**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ  
«О Счётной палате Российской Федерации»**

**Руководители исследования:** *О. С. Гринь, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** получение полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о Счётной палате).

**Ключевые результаты исследования.** Эффективная система государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля является залогом прагматичного социально-экономического развития государства. В России во исполнение ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> (в целях осуществления контроля за исполнением федерального бюджета) разработан и принят Федеральный закон от 05.04.2013 № 41 «О Счётной палате Российской Федерации», который пришёл на замену аналогичному закону от 1995 года. Законодатель обосновывал необходимость принятия нового закона следующими ключевыми аргументами:

— создание правовых основ для обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства посредством внешнего государственного аудита (контроля);

— внедрение современных (на момент принятия Закона) видов аудита: стратегический аудит, аудит эффективности, финансовый аудит;

— установление нового порядка выдвижения кандидатов на замещение руководящих постов и аудиторов Счётной палаты Российской Федерации;

— усиление роли института парламентского контроля, так как, реализуя полномочия, закреплённые в Конституции Российской Федерации, парламент, как законодательный и представительный

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

орган, выражает волю граждан Российской Федерации не только при принятии законов, но и при контроле их исполнения, в том числе посредством институтов государственного финансового контроля.

В течение 10 лет с момента своего принятия Закон о Счётной палате претерпевал изменения с целью достижения соответствия стратегическому направлению развития государства. Однако при объективной потребности в модернизации государственной экономики (коронавирусная инфекция, беспрецедентное международное давление) возникла необходимость усиления контроля за целевым расходованием бюджетных средств.

Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 №9-П<sup>1</sup>, по смыслу ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации законодатель обладает достаточной свободой при установлении конкретных полномочий, порядка и форм деятельности Счётной палаты Российской Федерации, однако вводимое им правовое регулирование должно быть таковым, чтобы Счётная палата Российской Федерации имела возможность беспрепятственно выполнять своё предназначение в качестве специализированного постоянно действующего органа парламентского контроля за исполнением федерального бюджета.

Для достижения заявленных целей необходимо дальнейшее совершенствование нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере. В совершенствовании системы работы контрольно-счётных органов заинтересованы как граждане, так и юридические лица. Эффективность их деятельности зависит от уровня административной нагрузки, возлагаемой со стороны государства, которая в первую очередь выражена в количестве и содержании проводимых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также контроль-счётными органами на муниципальном уровне мероприятий финансового контроля.

Граждане, особенно осуществляющие предпринимательскую деятельность, нуждаются в информационной поддержке в области взаимодействия с государством и органами местного самоуправления по вопросам осуществления контроль-счётной деятельности. Причём она должна выражаться не только в разъяснениях его общего порядка, но и разбора конкретных ситуаций, возникающих при его реализации.

Среди граждан доминирует представление о необходимости контроля над расходованием бюджета, об открытости такой инфор-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 №9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

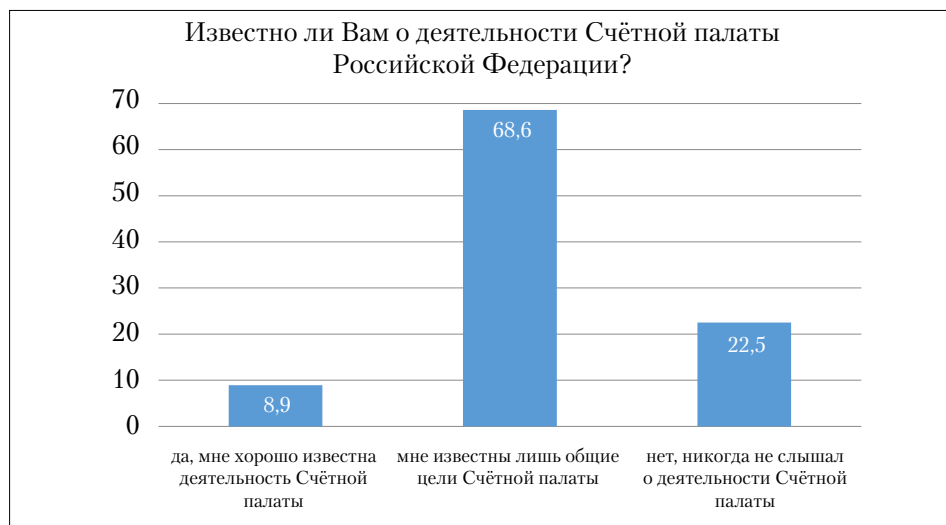
мации. Опрошенные граждане понимают, что от качества проверок зависит социально-экономическое развитие общества, качество предоставления различных государственных услуг.

Вместе с тем у 90 процентов граждан практически нет информации о реальных задачах и результатах их решения Счётной палатой Российской Федерации. В сознании опрошенных распространено смутное представление о механизме проверок, действиях, которые следуют по их результатам. Респонденты в большинстве случаев даже не считают возможным взаимодействие Счётной палаты Российской Федерации с правоохранительными органами. В результате почти отсутствует мотивация получать какие-либо данные о проверках или направлениях расходования бюджета.

Для повышения открытости и эффективности проверок граждане считают важным привлечение общественных объединений. Данное решение, по мнению опрошенных, будет способствовать большему доверию к Счётной палате Российской Федерации со стороны населения. Поскольку у населения почти нет в том числе негативной информации о Счётной палате Российской Федерации, но существует понимание необходимости контроля расходования бюджетных средств, информация о таком контроле повысила бы доверие к государственной власти в целом как к структуре, способной к самоконтролю. Особенно остро потребность в информации о контроле государственных расходов у населения проявляется в областях, влияющих на качество жизни и социально-экономическое состояние граждан (например, в сфере здравоохранения, социального, в том числе пенсионного, обеспечения, в финансовой сфере). В первую очередь граждан интересует информация о целевом расходовании средств в жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении, сфере формирования заработной платы и иных государственных выплатах работникам бюджетной сферы.

Деятельность Счётной палаты Российской Федерации сегодня является хорошим ресурсом для повышения интереса и доверия граждан к институту государства, к его возможностям рационального расходования средств, социальной поддержки, предотвращения незаконного расходования средств. Если такие учреждения, как Генеральная прокуратура Российской Федерации, органы вытуренных дел, уже имеют сформировавшийся в обществе имидж, то в отношении Счётной палаты Российской Федерации такого нет. Важно сформировать образ Счётной палаты Российской Федерации как существенно отличного от других структур органа, имеющего современные научные аналитические механизмы отслеживания финансовых потоков, экономической эффективности достижения государственных целей, представить больше информации об экспертах — аудиторах Счётной палаты Российской Федерации, об их компетенциях и результатах деятельности.

Авторами исследования проведён массовый опрос населения (рис. 1–3).



**Рис. 1. Результат опроса населения, %**

*Источник: составлено авторами*



**Рис. 2. Результат опроса населения. Знание о деятельности Счётной палаты РФ, %**

*Источник: составлено авторами*



**Рис. 3. Ожидания от актуальных задач Счётной палаты, %**

*Источник: составлено авторами*

Анализ правоприменения Закона о Счётной палате позволил определить круг вопросов, требующих дальнейшего решения нормативного правового характера. К ним относятся:

- необходимость совершенствования норм Закона о Счётной палате и принятых в соответствии с ним правовых актов, в том числе процесса планирования деятельности Счётной палаты Российской Федерации;
- определение правового режима заключений по результатам экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, правового режима рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации;
- совершенствование системы оценки эффективности деятельности Счётной палаты Российской Федерации;
- необходимость актуализации стандартов Счётной палаты Российской Федерации;
- повышение уровня взаимодействия Счётной палаты Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

– механизм деятельности Счётной палаты Российской Федерации в отношении документов стратегического планирования Российской Федерации.

В результате проведённого исследования сделаны следующие основополагающие выводы.

1. Выявлена недостаточность правового регулирования планирования деятельности Счётной палаты Российской Федерации: некоторые формы планирования работы Счётной палаты Российской Федерации только перечислены (основные направления деятельности Счётной палаты Российской Федерации, план научно-исследовательских работ для нужд Счётной палаты Российской Федерации), некоторые не упоминаются вовсе (стратегия развития Счётной палаты Российской Федерации). Предлагается внести комплексные изменения в ст. 33 Закона о Счётной палате в части организации планирования деятельности Счётной палаты Российской Федерации, а именно закрепление актуальных форм планирования работы Счётной палаты Российской Федерации, их содержания и соотношения между собой, закрепить норму о разработке отсутствующего в настоящее время стандарта в сфере планирования работы Счётной палаты Российской Федерации.

2. В результате анализа практической значимости института рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации установлена необходимость закрепления в Законе о Счётной палате соответствующего регулирования. В целях совершенствования правоприменения рекомендаций Счётной палаты Российской Федерации предлагается соотнести их с одной из форм деятельности Счётной палаты Российской Федерации в рамках указанного федерального закона. Для достижения указанных целей предлагается внести изменения в ч. 1 ст. 14 и ст. 17 Закона о Счётной палате.

3. Основное регулирование деятельности Счётной палаты Российской Федерации осуществляется в утверждаемых ею стандартах. При этом существующие стандарты организации деятельности Счётной палаты Российской Федерации утверждены в соответствии с ранее действующим Федеральным законом о Счётной палате 1995 года и в настоящее время не актуализированы.

4. Установлено, что в Регламент Счётной палаты Российской Федерации длительное время не вносятся актуализирующие изменения в связи с изменениями Закона о Счётной палате. Предлагается максимальный срок для внесения соответствующих изменений, который составит 3 месяца после вступления в силу изменений Закона о Счётной палате.

5. Выявлен пробел в правовом регулировании: правовой режим и процедура рассмотрения заключений Счётной палаты Российской Федерации на проекты федеральных законов и иных нормативных

правовых актов, содержащих замечания, в настоящее время не определены. Предлагается дополнить Закон о Счётной палате соответствующими положениями в целях повышения значимости указанных заключений Счётной палаты Российской Федерации и качества соответствующих нормативных правовых актов.

6. Установлена недостаточность регулирования порядка взаимодействия Счётной палаты Российской Федерации и её должностных лиц с палатами Федерального Собрания, в том числе сделан вывод об отсутствии в Законе о Счётной палате ряда правовых норм, корреспондирующих Федеральному закону от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>1</sup>. Авторами исследования предлагается внести изменения в ст. 7 Закона о Счётной палате, предусмотрев соответствующее полномочие председателя Счётной палаты Российской Федерации. Аналогичные изменения предлагается внести в полномочия аудиторов Счётной палаты (ст. 9 Закона о Счётной палате). Указанные изменения направлены на унификацию полномочий аудиторов Счётной палаты Российской Федерации и будут способствовать повышению эффективности взаимодействия Счётной палаты Российской Федерации с Государственной Думой и Советом Федерации.

7. Выявлено, что отдельные положения Закона о Счётной палате не соответствуют Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон о стратегическом планировании). В целях устранения соответствующих противоречий предлагается исключить п. 5 ч. 1 ст. 24 в части экспертизы проектов государственных программ. Пунктом 6 ч. 1 указанной статьи предусматриваются проведение экспертизы Счётной палаты Российской Федерации и подготовка соответствующих заключений по проектам документов стратегического планирования Российской Федерации, нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере стратегического планирования. В соответствии с Законом о стратегическом планировании в Российской Федерации государственные программы Российской Федерации относятся к документам стратегического планирования.

8. Закон о Счётной палате содержит ряд юридико-технических недочётов, которые могут быть исправлены принятием изменений в федеральный закон.

9. В целях повышения юридического значения решений, принимаемых руководителем аппарата Счётной палаты Российской Федерации, предлагается внести изменение в ст. 11 Закона о Счётной палате, предусматривающее обычное право руководителя аппарата Счётной палаты

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Российской Федерации на участие в голосовании по вопросам повестки заседаний Коллегии Счётной палаты Российской Федерации (вместо совещательного голоса). Предоставление возможности участвовать в принятии решений по ключевым вопросам деятельности Счётной палаты Российской Федерации лицу, осуществляющему непосредственное руководство организацией такой деятельности, будет способствовать повышению эффективности работы Счётной палаты Российской Федерации.



**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском  
расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»**

**Руководители исследования:** *О. С. Гринь, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** получение полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о парламентском расследовании).

**Ключевые результаты исследования.** Российская Федерация развивается в условиях международного политико-экономического кризиса, объективной потребности политических и социально-экономических ориентиров, открытой враждебности более 50 государств, установивших в совокупности около 11 тысяч санкций, направленных на подрыв политической системы Российской Федерации, сложившегося за последние 30 лет социально-экономического уклада жизнедеятельности российского общества.

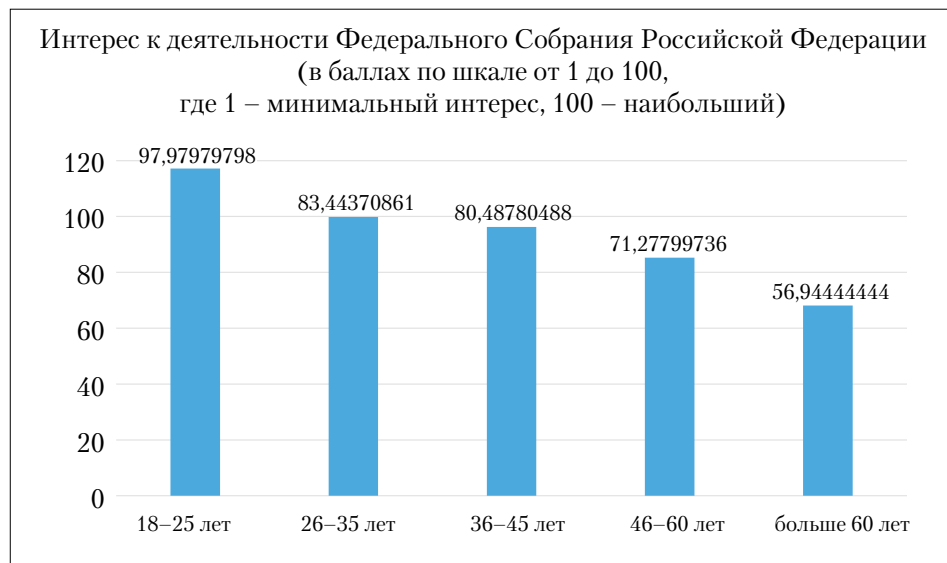
Санкции против России установлены США, Канадой, Великобританией, всеми государствами Европейского союза, рядом стран Тихоокеанского континента (Япония, Южная Корея). При этом названные и иные недружественные государства не скрывают, что целями проводимой ими санкционной политики является если не полное уничтожение Российской Федерации как независимого суверенного государства, имеющего существенные природные ресурсы и ядерный потенциал, то её раздробление на ряд небольших государств, которые потеряют самостоятельность и утратят возможность противостоять так называемому западному миру, его экономическим и иным притязаниям. Эти губительные идеи поддерживаются воспоминаниями и реалиями распада Советского Союза на 15 государств. Причём только Беларусь сохраняет максимально полные позитивные отношения с Российской Федерацией и объединяется с ней в Союзное государство.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Россия как правопреемник Советского Союза предпринимает усилия по противостоянию США, пытающихся утвердить однополярный мир, в том числе путём разжигания конфликтов, направленных на уничтожение «неудобных» государственных режимов. Это отвлекает материальные, военные и человеческие ресурсы Российской Федерации. В связи с этим Российская Федерация вынуждена держать свой военный контингент — миротворцев в ряде зарубежных стран.

Сложная международная обстановка объективно отражается на организации внутренней жизни российского общества. В сложившихся внешних и внутренних угрозах для российского государства и общества требуется максимальная активизация всех органов публичной власти, в том числе Федерального Собрания — парламента Российской Федерации, полное использование имеющихся у них возможностей не только для поддержания определённой стабильности, но и поступательного развития общества, победоносного завершения специальной военной операции на Украине.



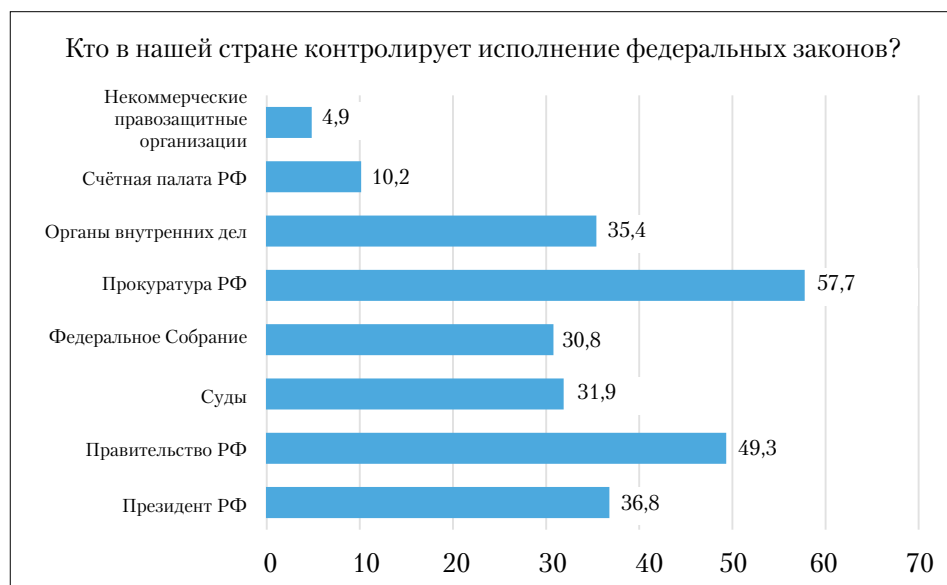
**Рис. 1. Интерес населения к деятельности  
Федерального Собрания Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*

В результате проведённого исследования сделаны следующие основополагающие выводы.

Анализ Конституции Российской Федерации показал, что Федеральное Собрание не имеет должных конституционно-властных рычагов для полноценного осуществления парламентского контроля и тем более его весьма сложного направления в виде парламентских

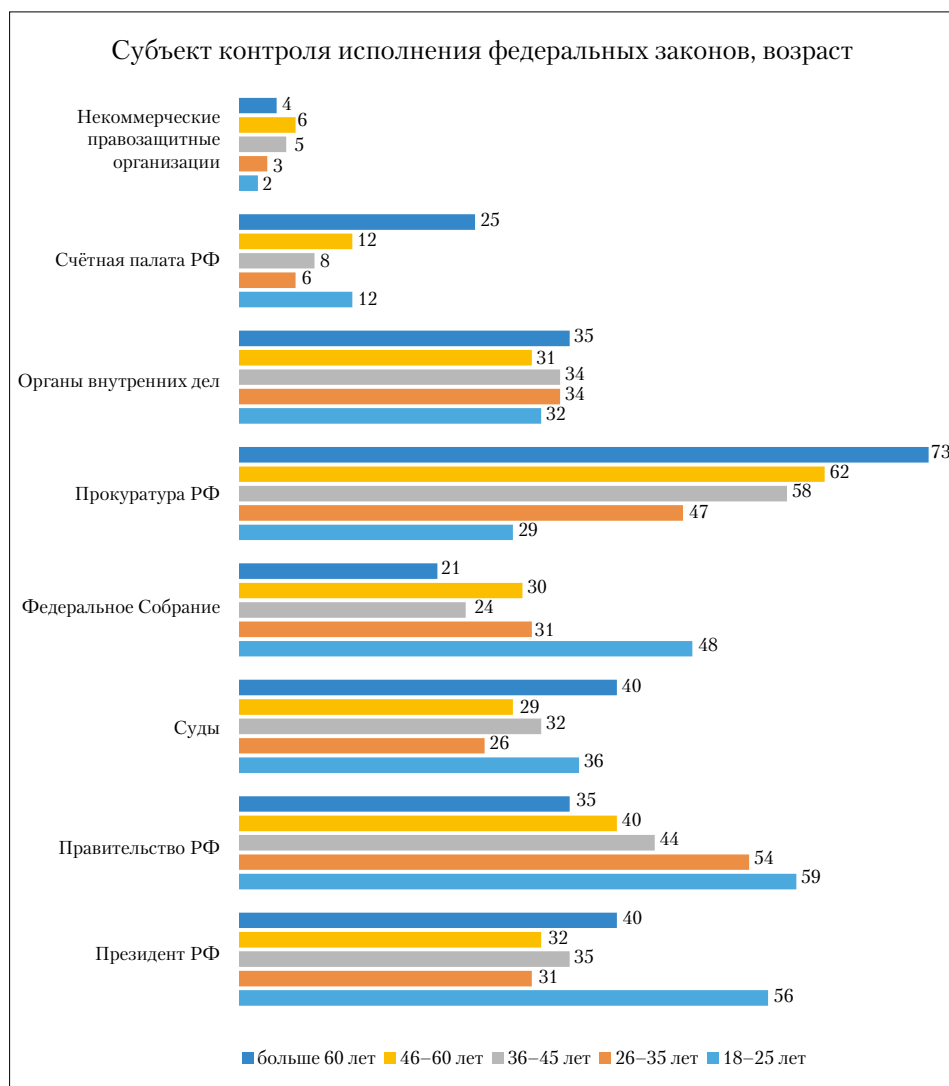
расследований. В ст. 94 Конституции Российской Федерации не закреплён третий основной признак парламентов — контрольная функция. В ней не указано, что Федеральное Собрание является органом государственной власти. Не признаёт властную функцию российского парламента ч. 4 ст. 78, в которой установлено, что только Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. При всей очевидности противоречия данной конституционной нормы ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации о том, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание — Совет Федерации и Государственная Дума, Правительство Российской Федерации и суды, изменения в ч. 4 ст. 78 Конституции Российской Федерации не вносятся.



**Рис. 2. Кто в нашей стране контролирует исполнение федеральных законов?**

*Источник: составлено авторами*

Только в 2020 году произошла конституционная легализация контрольной деятельности палат Федерального Собрания путём введения в Конституцию Российской Федерации ст. 103. Согласно данной статье Государственная Дума и Совет Федерации вправе осуществлять парламентский контроль. Однако об их праве на осуществление парламентского расследования пока в Конституции Российской Федерации не говорится, что явно затрудняет их деятельность в этом важном направлении.



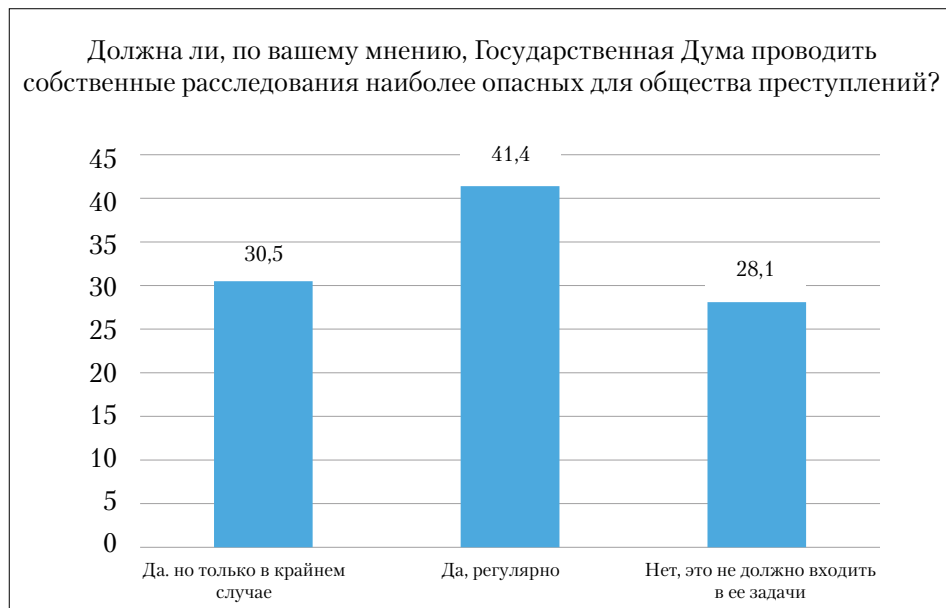
**Рис. 3. Субъект контроля исполнения федеральных законов**

*Источник: составлено авторами*

Принятый Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» по существу оказался почти не применяемым на практике, несмотря на то что в стране, как показано ранее, имеются много проблем, в разрешении которых необходимо участие парламента, в том числе путём реализации Федеральным Собранием своих полномочий в сфере парламентских расследований.

Активизация деятельности Федерального Собрания в сфере парламентских расследований представляется возможной лишь в случае

принятия нового федерального закона по этому вопросу, закрепления в Конституции Российской Федерации права палат Федерального Собрания на совместную деятельность по любому вопросу, когда они сочтут нужным.



**Рис. 4. Должна ли Государственная Дума проводить собственные расследования наиболее опасных для общества преступлений?**

*Источник: составлено авторами*

Для реализации вышеизложенных предложений необходимы соответствующие изменения Конституции Российской Федерации. Однако в пределах действующей её редакции следовало бы принять новую редакцию федерального закона о парламентском расследовании с учётом следующих предложений:

— полномочиями проводить парламентское расследование следует наделить комитеты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по профильным вопросам своей деятельности;

— включить в перечень оснований проведения парламентского расследования существенные нарушения отраслевого федерального законодательства, повлёкшие значительный материальный ущерб экономике, социально-культурной и образовательной деятельности государства;

— упростить порядок согласования инициативы парламентариев по созданию обеими палатами парламента объединённых комиссий по парламентскому расследованию, определив максимально чётко



**Рис. 5. О необходимости проведения парламентских расследований**

*Источник: составлено авторами*

предмет их деятельности, включая деятельность Президента Российской Федерации и его Администрации;

— закрепить в предлагаемом проекте закона право парламентариев участвовать в проверках деятельности проверяемых органов, объединений и организаций, право на особое мнение, которое должно быть отражено в приложении к итоговому докладу;

— в связи с тем что парламентское расследование может длиться один год, целесообразно ввести в Федеральный закон норму о праве палат парламента заслушивать промежуточные отчёты комитетов и объединённой комиссии парламентского расследования;

— следует закрепить в федеральном законе возможность рассмотрения Государственной Думой и Советом Федерации итогового доклада комитета, объединённой комиссии в двух чтениях;

— целесообразно закрепить право палат российского парламента на создание согласительной комиссии при отказе одной из палат утвердить итоговый доклад, подготовленный объединённой комиссией парламентского расследования. В случае несогласования итогового

доклада на заседаниях согласительной комиссии доклад направляется адресатам, включая проверяемые органы и организации, палатой, его утвердившей, с пометкой об отказе другой палаты утвердить доклад;

— включить в перечень обязательных адресатов рассылки итоговых докладов комитетов и объединённых комиссий палат Генерального прокурора Российской Федерации и председателя Следственного комитета Российской Федерации;

— установить обязанность всех адресатов получения итоговых докладов проинформировать, соответственно, Совет Федерации и Государственную Думу о результатах их рассмотрения;

— предоставить комитетам палат парламента и объединённым комиссиям парламентского расследования право запроса о реализации органами и организациями предложений, содержащихся в итоговых докладах. При этом после получения дополнительной информации о реализации предложений, касающихся их деятельности, установить право палат парламента провести повторное парламентское расследование по этому вопросу.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

### Разработка предложений по совершенствованию законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации

**Руководитель исследования:** *Н.Е. Дмитриева, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук, доцент факультета социальных наук.*

**Цель исследования:** разработка практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования порядка рассмотрения обращений граждан органами системы публичной власти и их должностными лицами.

**Ключевые результаты исследования.** На конституционно-правовом уровне регулирования содержание права граждан на обращение установлено в ст. 33 Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ). Конституционно-правовой уровень регулирования права на обращение имеет важное значение, поскольку на этом уровне закрепляются основы содержания названного субъективного права и принципиальные положения о порядке подачи и рассмотрения обращений органами системы публичной власти и организациями, осуществляющими публичные полномочия. В правовом регулировании отражаются традиционные ценности российского государства и народа, которые заложены в содержании права граждан на обращение и в порядке рассмотрения обращений.

Социально-политическая значимость обращений граждан ориентирована на два основных направления. Первое направление — идеологическое. Оно заключается в том, что конституционное субъективное право на обращение обеспечивает связь народа и органов публичной власти, является необходимой формой права граждан на участие в управлении делами государства, поддерживает демократическое устройство общества и государства. Такая конституционно-правовая интерпретация права на обращение традиционна для России и исходит из принципа народного суверенитета (ст. 3 Конституции Российской Федерации), показывает содержание конституционной идентичности российского государства. Ещё в советский период сформировалась



государственная традиция выявления предложений, нужд, чаяний, интересов граждан, наказов избирателей через институт обращений. Субъективное право на обращение имеет материальные истоки своего существования в дореволюционный период российской государственности. Второе направление содержания права на обращение носит прикладной и технологический характер. Оно включает в себе возможность и обязанность органов власти оказывать услуги гражданам, вступающим во взаимодействие с соответствующими органами в определённых сферах жизнедеятельности: регистрация лиц, статусов, объектов, лицензирование, сертификация и др. Содержательное развитие второго направления социально-политической значимости рассматриваемого права в правовом регулировании актуализировалось после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, главным образом в связи с глобализацией, усложнением коммуникаций граждан и органов власти, компьютеризацией государственных и общественных процессов, развитием искусственного интеллекта.

Регулирование права граждан на обращение на федеральном уровне, включает, помимо Конституции Российской Федерации и Закона № 59-ФЗ, целый ряд федеральных законов, подзаконных актов органов государственной власти и управления, в которых устанавливаются особенности порядка подачи и рассмотрения обращений граждан. При этом Конституция Российской Федерации и Закон № 59-ФЗ являются актами высшей юридической силы по отношению ко всем другим актам, которые в своём содержании не могут им противоречить. Закон № 59-ФЗ является актом общего регулирования. Его можно назвать своего рода кодексом по рассмотрению обращений, в котором содержатся основы для рассмотрения всех видов обращений, базовые правила для порядка рассмотрения обращений граждан во всех сферах общественных отношений.

Подзаконные правовые акты уточняют порядок подачи и рассмотрения обращений применительно к структуре и особенностям деятельности конкретных федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций с публично-правовым статусом. Сложившаяся к настоящему времени практика рассмотрения обращений граждан и организаций приобрела стойкие ведомственные отличия и не отвечает единым требованиям, не обеспечивает равной защиты прав.

Органы власти и организации имеют структурную, процедурную, организационную и иную специфику деятельности. Такая специфика требует отражения особенностей порядка подачи и рассмотрения обращений, уточнение содержательных параметров обращений, которые характерны для соответствующих процедур.

Потребность у органов и организаций в собственном регулировании связана с тем, что в коммуникациях между лицами вообще

и между гражданами и органами в частности быстро развиваются ИТ-технологии, которые не могут не распространяться на практику подачи и рассмотрения обращений граждан по электронным каналам связи: информационно-телекоммуникационной сети Интернет, сервисам предоставления государственных услуг онлайн, сервисам интернет-приёмных. Программы и концепции электронного государства, электронного правительства, электронного оказания услуг населению включают в себя положения об обеспечении коммуникаций общества и государства посредством ИТ-технологии и искусственного интеллекта. Последние в сфере рассмотрения обращений граждан развиваются быстрее, чем правовое регулирование успевают оформлять соответствующие информационно-телекоммуникационные отношения между гражданами и органами власти. Кроме того, рассмотрение обращений граждан, направляемых по электронным каналам связи, ещё не до конца апробировано на практике: бывают сбои, хакерские атаки, несовместимости и др. Если даже на практике понятно, как обеспечить совершение того или иного факта фиксации, удостоверения, сохранения передаваемой информации, обеспечения защиты от сбоев и др., то не всегда понятно, как юридически оформить соответствующие отношения, подобрать правовые категории и зафиксировать правовую форму. Вопрос не столько в сохранении персональной информации, которая регулируется специальным законодательством, сколько в обеспечении юридических фактов, правовой значимости электронных действий (бездействия) граждан и органов власти, взаимодействующих по вопросу подачи и рассмотрения обращения через информационно-телекоммуникационные системы. Поэтому второй причиной собственного нормотворчества ведомств по вопросу рассмотрения обращений граждан является необходимость восполнения пробелов Закона № 59-ФЗ, прежде всего в связи с развитием ИТ-технологий и искусственного интеллекта.

В настоящее время специальное законодательство Российской Федерации об обращениях граждан не охватывает значительную часть существующих правоотношений в данной сфере. На основе проведённого анализа законодательного регулирования показано, что нормативное правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан в органах системы публичной власти является достаточно разрозненным и неполным. Описан целый ряд коллизий и правовых пробелов, которые устраняются либо на уровне законодательства субъектов Российской Федерации, либо на уровне подзаконных актов. Выделены и описаны федеральные законы, в которых содержатся отдельные аспекты регулирования различных вопросов, связанных с обращениями граждан и организаций в органы системы публичной власти.

Наличие поля для усмотрения правоприменителя создаёт риски нарушений прав граждан при направлении и рассмотрении обращений, поэтому Закон № 59-ФЗ должен стать системным специальным законом, регулирующим все основные вопросы обращений граждан, а другие отраслевые законы должны уточнять (дополнять) отдельные специальные аспекты. Системные проблемы, на которые обращают внимание исследователи и практики, — недостаточный терминологический аппарат Закона № 59-ФЗ, нечёткость классификации видов, форм и каналов подачи обращений.

Предлагается ввести в ст. 4 Закона № 59-ФЗ новые понятия, которые используются в других федеральных законах и подзаконных актах, в обзорах (отчётах) органов системы публичной власти (сообщениях, петициях, массовых обращениях, коллективных обращениях). Предлагается восполнить недостаток Закона № 59-ФЗ, на который обращают внимание многие исследователи: дать определение понятию «организации, реализующие публично значимые функции», которое не используется больше ни в каких других законодательных актах. На основе анализа обзоров об обращениях, разрабатываемых органами исполнительной власти, предлагается ввести дополнительные нормы о рассмотрении коллективных обращений. Право гражданина при рассмотрении обращения (ст. 5 Закона № 59-ФЗ) предлагается дополнить правом обращаться через представителя.

Ещё одна важнейшая проблема — отсутствие в Законе № 59-ФЗ полного перечня способов (каналов) направления обращений. Это даёт возможность органам государственной власти и местного самоуправления определять перечень таких способов самостоятельно. Электронные приёмные (или интернет-приёмные) как способ направления обращения в форме электронного документа не урегулированы федеральным законодательством, однако в последнее время они всё чаще становятся основным источником поступления обращений в органы власти федерального, регионального и муниципального уровня. В ряде ведомственных актов к электронным относятся только обращения, которые направляются путём заполнения специальной формы на официальном сайте ведомства (например, Инструкция по рассмотрению обращений граждан в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, утверждённая приказом Роспатента от 23.11.2016 № 324/Л, Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утверждённая приказом Минтруда России от 01.12.2020 № 845 и др.). При этом обращения, направленные на электронную почту, инструкциями не предусматриваются.

Остаётся принципиально не решённым вопрос о возможности (невозможности) подачи обращения в единую интернет-приёмную без указания органа власти либо должностного лица с возможностью

модерации таких обращений автоматически или уполномоченным модератором. В то же время ч. 1 ст. 10 Закона № 8-ФЗ содержит норму, позволяющую создание единого портала, на котором размещаются несколько официальных сайтов государственных органов, органов местного самоуправления и (или) подведомственных организаций, что может быть предусмотрено федеральными законами. Это означает, что в случае создания единого портала может быть реализована и единая интернет-приёмная для подачи обращений в несколько органов власти и подведомственных организаций. Поэтому предлагается в Законе № 59-ФЗ предусмотреть утверждение Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации либо актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Порядка создания, функционирования и использования специальных информационных систем для обращений граждан, рассмотрения обращений граждан с их использованием.

Ещё одна дискуссионная проблема — проблема авторизации и идентификации заявителя при подаче обращений в органы системы публичной власти посредством электронного документа. Так, в 54 субъектах Российской Федерации отсутствует необходимость (требование) авторизации и идентификации на сайтах высших исполнительных органов государственной власти субъектов при подаче обращения в форме электронного документа. В 10 регионах (Республика Башкортостан, Татарстан, Забайкальский и Пермский края, Астраханская, Курганская, Псковская, Ростовская и Самарская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) предусмотрено прохождение идентификации и аутентификации заявителя посредством единой системы идентификации и аутентификации (далее — ЕСИА) для отдельного трека — подачи обращений (заявлений) граждан и организаций, содержащих сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, о нарушении прав потребителей и прав маркировки товаров, что в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако в целом ряде регионов (Камчатский край, Астраханская, Амурская, Белгородская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Калужская области, города Санкт-Петербург и Севастополь, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ и др.) предусмотрена авторизация посредством ЕСИА для подачи любых обращений. Аналогичная практика выявлена и в отношении требований на сайтах зарегистрироваться (создать личный кабинет) заявителям, чтобы подать обращение. Налицо попытка заместить традиционный механизм права и правоприменения созданием и внедрением технологий, предпочитая формулированию норм права регламенты подключения к информационным системам. Помимо рисков декон-

струкции права, происходит замена правовой основы деятельности органов власти алгоритмами и техническими требованиями к государственным информационным системам.

По-разному решается вопрос о регулировании обращений граждан, поданных посредством порталов народного контроля. Преимущественно в положениях о соответствующих порталах указано, что его использование не является официальным обращением гражданина в органы исполнительной власти, подлежащим рассмотрению в рамках Закона № 59-ФЗ. Из 15 работающих региональных порталов уже более 10 лет успешно работают три портала: ГИС Республики Татарстан «Народный контроль» (<https://uslugi.tatar.ru/open-gov>), ГИС города Москвы «Наш город» (<https://gorod.mos.ru/?show=about>) и проект Белгородской области «Народная экспертиза» (<https://narod-expert.ru/>). За это время порталы совершенствовались, но основная их идеология осталась неизменной. Пользователь на карте может выделить объект, выбрать из предложенной тематики проблему и описать её. В том же формате создана общероссийская Платформа обратной связи на ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Принятым Федеральным законом от 04.08.2023 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» указанная платформа обратной связи подпадает под регулирование Закона № 59-ФЗ. Считаем, что созданные ранее и успешно работающие региональные и муниципальные порталы обратной связи должны подпадать под регулирование Закона № 59-ФЗ.

С принятием Федерального закона от 14.07.2022 № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» были внесены изменения в Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в части совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сети Интернет, в частности в социальных сетях. В рамках данного исследования был проведён анализ официальных аккаунтов федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Количественный и качественный анализ проводился с помощью сервисов для анализа статистики в социальных сетях «Крибум», LiveDune и JagaJam, для оценки уровня читабельности использовался сервис «Простым языком».

В результате исследования было выявлено, что уровень читабельности материалов в мессенджере Telegram выше, чем материалов, размещённых в социальной сети «ВКонтакте»: 20 официальных аккаунтов глав регионов в Telegram получили отличные оценки по уровню восприятия текстов против всего двух аккаунтов в «ВКонтакте».

Преимущественно это связано с тем, что для мессенджера Telegram контент составляется специально, а для «ВКонтакте» нередко просто переносится информация с официального сайта. Были выделены наиболее сложные для восприятия тексты на официальных аккаунтах «ВКонтакте» глав регионов и региональных органов власти.

Активно используют аккаунты в соцсетях и муниципалитеты. Показатель количества сообщений главе муниципалитета посредством социальных сетей нередко включается в ежегодные отчёты глав муниципальных образований о результатах своей деятельности представительным органам муниципального образования. Вследствие этого авторы исследования считали бы возможным, чтобы официальные аккаунты, то есть те официальные страницы в социальной сети органов власти и должностных лиц, которые прошли процедуру верификации официальной страницы с получением отметки «Госорганизация» через единый портал государственных услуг, в будущем могли бы стать предметом регулирования Закона № 59-ФЗ.

Проблема защиты и обработки персональных данных заявителей при передаче обращения в электронном виде через открытые каналы связи, в том числе электронную почту, неоднократно поднималась исследователями. Далеко не все региональные порталы, предоставляющие гражданам возможность направить обращения в государственные органы, обеспечивают безопасную передачу персональных данных заявителей при отправке обращений. Данные отправляются в открытом, незашифрованном виде, и это ставит под угрозу обеспечение безопасности персональных данных граждан. Как показал сравнительно-сопоставительный анализ интернет-приёмных на официальных сайтах (порталах) высших исполнительных органов государственной власти, только на 42 сайтах заявитель при заполнении формы выражает согласие на обработку персональных данных. Авторы исследования считают, что при отсутствии в форме обращения подтверждения согласия заявителя на передачу информации в электронном виде, в том числе персональных данных, по открытым каналам связи сети Интернет обращение не должно быть отправлено.

Серьёзным недостатком Федерального закона № 59-ФЗ признаётся увеличение срока рассмотрения обращений, который согласно ч. 1 ст. 12 составляет 30 дней с момента регистрации обращения гражданина. Кроме того, в Законе № 59-ФЗ отсутствует категория срочных обращений, требующих незамедлительной реакции из-за общественной опасности. Сокращённый срок реагирования предусмо-

трен только для письменных обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции (ч. 1.1 ст. 12). Несмотря на отсутствие прямого запрета на рассмотрение обращений граждан в более короткие сроки, у органов и организаций, уполномоченных рассматривать обращения граждан, как правило, отсутствует правовая база для самостоятельного определения категорий обращений, подлежащих ускоренному рассмотрению, в связи с чем ко всем обращениям применяется максимально возможный срок исполнения. Представляется целесообразным рассмотреть возможность указания в Законе № 59-ФЗ категорий (тематик) обращений, по которым органы власти могут устанавливать сокращённые сроки, как это в настоящее время предусмотрено для обращений на Платформу обратной связи. На этом основании предлагается рассмотреть возможность установления сокращённого 10-дневного срока рассмотрения обращений, содержащих сведения о нарушении прав несовершеннолетних, избирательных прав граждан, о случаях либо рисках причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью людей и окружающей среде, имуществу граждан и организаций, государственному и муниципальному имуществу, о случаях либо рисках инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, о случаях либо рисках возникновения аварий, техногенных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций.

В Законе № 59-ФЗ закреплены несколько этапов рассмотрения обращений граждан: получение обращения, его регистрация, предварительное рассмотрение и основное рассмотрение. Однако наиболее подробно урегулированы первые два этапа, которые являются формальными. В проанализированных ведомственных инструкциях органов власти по работе с обращениями граждан (73 документа на федеральном уровне) детально урегулированы бюрократические механизмы рассмотрения обращений, а не качество ответов, удовлетворённости граждан и т. п. Одной из главных проблем законодательства является оставление без внимания вопроса о качестве работы с обращениями граждан. Отсутствие в Законе № 59-ФЗ универсальных критериев качества ответа на обращение приводит к формализму со стороны должностных лиц, которые отвечают «отписками». Другим недостатком действующего законодательства о рассмотрении обращений граждан является не указание в законе видов принимаемых по обращениям граждан решений. Представляется, что указание содержательных элементов направляемого по результатам рассмотрения обращения ответа позволит обеспечить всестороннее рассмотрение обращения, избежать формального подхода при рассмотрении обращений.

Проблема направления гражданами массовых рассылок обращений является одной из наиболее актуальных для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц. Данные обра-

щения внезапно перегружают и блокируют работу государственных органов, в связи с чем невозможным становится качественное рассмотрение иных обращений граждан. При этом в Законе № 59-ФЗ порядок работы с такими обращениями не определён. Предлагается предусмотреть специальные нормы о рассмотрении массовых обращений, в том числе возможность их одновременного рассмотрения.

Проанализировав несколько сотен отчётов органов исполнительной власти о рассмотрении обращений граждан и подтвердив их полную несопоставимость, предлагается дополнить Закон № 59-ФЗ требованиями к отчётам, размещаемым на официальных сайтах органов власти и организаций, включив в обязательном порядке следующие сведения:

- о количестве поступивших и рассмотренных обращений граждан;
- о содержании обращений, в том числе обзоры обращений по тематикам и категориям;
- обобщённую информацию о результатах рассмотрения этих обращений.



## Аналитический вестник

Редактор: Е. М. Шитикова  
Корректор: Г. М. Кузнецова  
Компьютерная вёрстка: Е. В. Зиновьева

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Издательско-информационное агентство  
«Пресс-Меню» (Агентство «Пресс-Меню»)  
129128, г. Москва, ул. Малахитовая, д. 21, подв. 1, ком. 2

---

Подписано в печать 24.09.2024.  
Формат 70x100/16. Печ. л. 12. Тираж 400 экз. Заказ № 2616.

---

Отпечатано с оригинал-макета  
ООО «Полиграфическая компания «Экспресс»  
603104, Нижегородская обл., г. Нижний Новгород,  
ул. Медицинская, д. 26, пом. 1