



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
2022

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы
Москва • 2022

УДК 082
ББК 94
А64

А64 **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы,
2022. – 192 с.

УДК 082
ББК 94

© Аппарат Государственной Думы, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
--------------------	---

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Развитие сельского хозяйства	7
Занятость молодёжи в субъектах Российской Федерации	13
Совершенствование системы предоставления государственных услуг бизнесу	18
Цифровизация социально значимых услуг	25
Обеспечение граждан санаторно-курортным лечением	28
Медицинская реабилитация переболевших COVID-19	34
Доступность дополнительного образования для семей с детьми	39
Доступность городской среды для маломобильных групп граждан	45

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Соотношение норм международного и национального права в зарубежных государствах	48
Развитие международных отношений в сфере промышленности	53
Конституционные гарантии прав соотечественников, проживающих за рубежом	61
Использование инструментов межпарламентского диалога для защиты прав соотечественников	67

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Совершенствование системы государственного управления в Российской Федерации	72
Цифровизация избирательного процесса	79
Социально-экономическое развитие сельских территорий	84
Взаимодействие органов местного самоуправления с обществом	90
Развитие передовых финансовых технологий в Российской Федерации	97
Сбор и переработка отходов производства и потребления	101
Правовое регулирование обработки биометрических персональных данных	107
Принципы биоэтики и доказательной медицины в сфере науки, здравоохранения и благополучия человека	113
Защита прав граждан при внедрении новых технологий в сфере телекоммуникаций	117
Правовое регулирование использования общераспространённых полезных ископаемых для муниципальных нужд	123
Страхование профессиональной ответственности медицинских работников	129
Обеспечение сельской местности специалистами в сферах здравоохранения и образования	134
Развитие оптового и розничных рынков электрической энергии	140
Развитие технологий глубокой переработки угля	147
Защита безнадзорных, домашних и диких животных, содержащихся в неволе	153

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ**

Обеспечение политики содействия занятости населения	158
Государственная поддержка молодёжи	165
Государственная поддержка российских производителей	173
Государственная поддержка машиностроительного комплекса	179
Обеспечение жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	185

ВВЕДЕНИЕ

В Аналитический вестник вошли материалы, сформированные на основании результатов экспертно-аналитических исследований, проведённых в соответствии с Программой научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе в 2021 году.

Аналитический вестник за 2021 год завершает цикл публикаций результатов исследований, проведённых в период полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва (2016–2021 гг.).

В сборник включены результаты мониторинга правоприменения законодательных актов, выводы и рекомендации экспертов по совершенствованию нормативного правового регулирования различных отраслей экономики, социальной и политической сфер.

Результаты исследований используются фракциями политических партий и профильными комитетами Государственной Думы при разработке и рассмотрении законопроектов, в межпарламентском взаимодействии, при подготовке и проведении парламентских слушаний, «круглых» столов, экспертных советов и иных мероприятий Государственной Думы.

В подготовке данных материалов приняли участие ведущие научные и аналитические центры Российской Федерации.

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Развитие сельского хозяйства

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

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон № 264-ФЗ).

Ключевые результаты исследования. В отношении обеспечения агропромышленного комплекса квалифицированными кадрами следует отметить, что большинство субъектов Федерации в том или ином виде оказывает поддержку в подготовке специалистов для агропромышленного комплекса и социальную помощь молодым специалистам, трудоустроившимся в организации сельского хозяйства.

Вместе с тем с целью улучшения обеспечения сельского хозяйства квалифицированными специалистами представляется целесообразным установить на федеральном уровне путём принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации перечень мер поддержки развития кадрового потенциала агропромышленного комплекса как на стадии обучения (субсидии сельхозпроизводителям на организацию прохождения производственной практики, на повышение квалификации работников), так и на обустройство молодых специалистов (единовременные или периодические выплаты в течение определённого времени по окончании обучения).

В большинстве субъектов Федерации отсутствуют специальные программы, направленные на стимулирование научно-технической деятельности в сфере развития агропромышленного комплекса, лишь в не-

скольких регионах осуществляется государственная поддержка научных исследований в указанной сфере.

Не во всех субъектах Федерации предусматриваются налоговые преференции или льготы (например, по налогу на имущество или транспорт) для сельскохозяйственных производителей. Между тем их наличие могло бы являться существенным экономическим стимулом для осуществления подобной деятельности и выступало бы непосредственной мерой государственной поддержки.

Рост популярности здорового образа жизни определяет повышение спроса на продукцию органического сельского хозяйства. Однако такое направление государственной поддержки, как развитие органического сельского хозяйства и поддержка производителей органической продукции, практически не получило развития в субъектах Российской Федерации (за исключением Томской и Воронежской областей). Разъяснительная работа и информирование о возможности пройти обучение по ведению органического сельского хозяйства обеспечивается в отдельных регионах, но и такая деятельность не имеет широкого распространения. Как следует из результатов социологического исследования, у граждан России, работающих в сфере сельского хозяйства, почти нет информации о мерах поддержки развития органического сельского хозяйства и поддержки производителей органической продукции (только 5,7 % опрошенных хорошо знают о названных мерах поддержки).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ненадлежащим образом исполняют обязанность по выплате субсидий на строительство (приобретение) жилья в сельской местности, толкуя критерии и условия предоставления таких субсидий по собственному усмотрению, в связи с чем получатели данных социальных выплат вынуждены обращаться в суд за взысканием образовавшейся задолженности, что негативно сказывается на их сельскохозяйственной деятельности ввиду временных и денежных затрат на судебные процессы.

В связи с этим предлагается унифицировать в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», критерии, условия и порядок предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья для работы лиц в сельской местности.



Рис. 1. Информированность о мерах государственной поддержки сельского хозяйства

Источник: составлено авторами

Государственные органы зачастую не выполняют положения правовых актов, принятых в соответствии с Законом № 264-ФЗ (например, перечисляют суммы социальных выплат на строительство (покупку) жилья для жизни и работы в сельской местности, при этом не заключают трёхсторонний договор, предусмотренный Федеральной целевой программой «Устойчивое развитие сельских территорий», а впоследствии взыскивают перечисленные социальные выплаты в связи с невыполнением лицом условий данного трёхстороннего договора).

Учитывая, что единых чётких критериев для получения государственной поддержки, а также перечня документов, подтверждающих соблюдение таких критериев, Закон № 264-ФЗ не содержит, уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации произвольно устанавливают критерии получения государственной поддержки, а также порядок её получения, что приводит к установлению в ряде регионов дискриминационных условий получения субсидий (грантов), выполнить которые сельскохозяйственные производители не могут.

Предлагается внести в Закон № 264-ФЗ общие критерии предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья лицам, переезжающим в сельскую местность для работы в сфере агропромышленного комплекса, так как несовершенство критериев, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, создаёт аналогичную проблему, существующую при выплате субсидий (грантов) сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Судебная практика отражает допускаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере сельского хозяйства нарушения в ходе проверок сельскохозяйственных товаропроизводителей на соответствие установленным этими же государственными органами критериям в целях получения государственной поддержки.

В связи с этим необходимо закрепить в положениях Закона № 264-ФЗ порядок обязательного предварительного контроля соответствия представленных документов требованиям закона и подзаконных актов для получения государственной поддержки сельскохозяйственными товаропроизводителями с составлением акта прохождения такого контроля. При необходимости предлагается создать комиссии при органах государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере сельского хозяйства, осуществляющие указанный контроль.

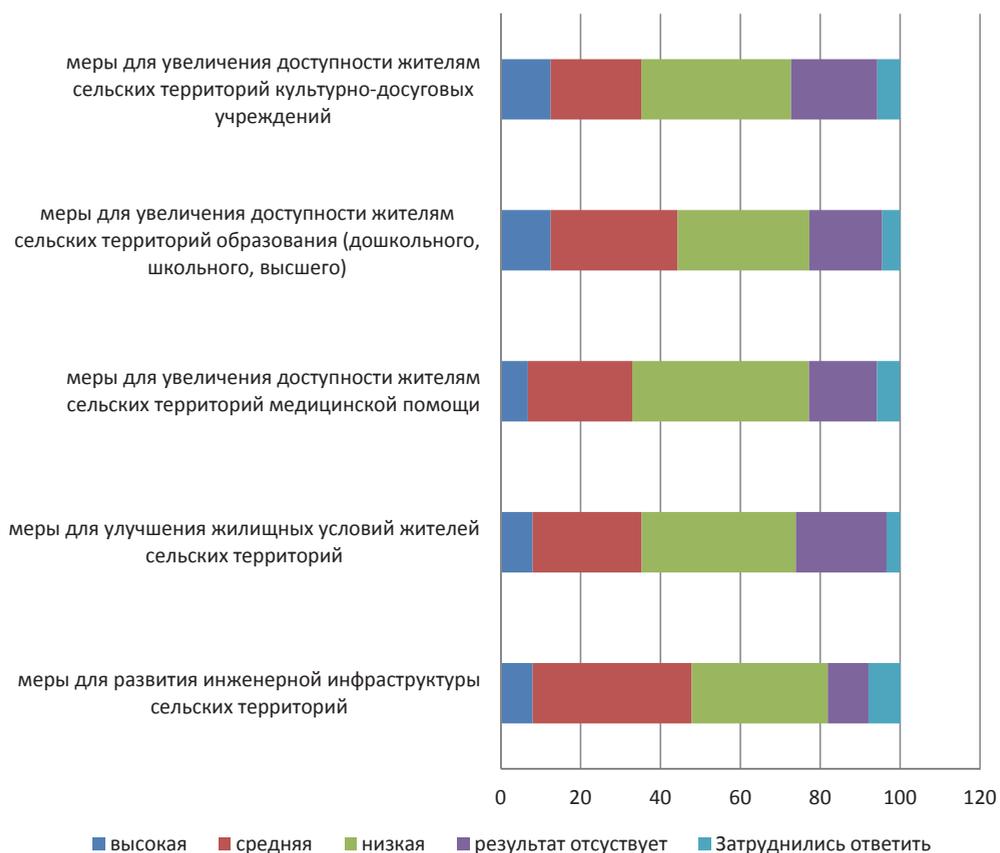


Рис. 2. Эффективность государственных мер для развития сельских территорий

Источник: составлено авторами

В 2021 году в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации указал на необходимость адаптации сельского хозяйства, промышленности, жилищно-коммунального хозяйства к современным климатическим вызовам путём создания отрасли по утилизации углеродных выбросов, снижения их объёмов и введения жёсткого контроля и мониторинга.

Закон № 264-ФЗ в действующей редакции не содержит каких-либо специальных положений, направленных на адаптацию сельского хозяйства к климатическим изменениям.

В целях устранения данного несоответствия предлагается внести изменения в статью 13 Закона № 264-ФЗ, добавив словосочетание «адаптацию к климатическим изменениям».

В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 5 Закона № 264-ФЗ доступность информации о состоянии государственной аграрной политики является принципом государственной аграрной политики.

Не во всех субъектах Российской Федерации обеспечивается достаточное информационное сопровождение государственной поддержки развития сельского хозяйства.

В связи с этим предлагается внести изменения в часть 5 статьи 17 Закона № 264-ФЗ, возложив на субъекты Федерации обязанность доводить до сельхозпроизводителей эти сведения доступно и в полном объёме, а также закрепить обязанность федерального органа исполнительной власти по контролю за обеспечением уполномоченными органами субъектов информационной поддержки сельскохозяйственных производителей.

Занятость молодёжи в субъектах Российской Федерации

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

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости) в части трудоустройства и закрепления молодёжи в регионах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанного акта и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. В результате анализа информации о практике применения Закона о занятости выявлено несоответствие норм нормативных актов ряда субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Вместе с тем законодательство субъектов Российской Федерации о содействии занятости молодёжи осталось прежним: нормативно предоставляются гарантии гражданам в возрасте от 18 до 20 лет, имеющим среднее профессиональное образование и ищущим работу впервые. Для надлежащего уровня гарантий, предоставляемых молодёжи регионов, необходимо привести законодательство субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством в отношении регулирования содействия трудоустройству молодёжи, в частности, увеличить возраст граждан, которым предоставляются такие гарантии, до 25 лет и распространить их на лиц, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование и ищущих работу в течение года с даты выдачи им документа об образовании и о квалификации.

Учитывая особую незащищённость данной категории граждан, по итогам социологического исследования выявлена заинтересован-

ность в правовой защите молодёжи – для 30,1 % респондентов высокая правовая защищённость будет являться одним из мотивов, чтобы остаться в родном регионе после получения профессионального образования. В связи с этим предлагается дополнить пункт 2 статьи 5 Закона о занятости положением о праве граждан, испытывающих трудности в поиске работы, на бесплатную юридическую консультацию по вопросам трудоустройства и нарушения трудовых прав и гарантий.

В целях ограничения внутренней миграции молодёжи между субъектами Российской Федерации и стимулирования закрепления молодёжи в регионах считаем целесообразной и эффективной мерой предоставление такой категории граждан жилых помещений на льготных условиях.

В целях повышения заинтересованности граждан в возрасте от 18 до 25 лет в получении образования и в дальнейшем трудоустройстве в родном регионе предлагается рассмотреть возможность создания ряда программ льготного кредитования молодёжи для целей получения образования, дополнительного образования, профессиональной переподготовки, включая ипотечное кредитование с предоставлением суммы для первоначального взноса за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Социологическое исследование продемонстрировало высокую зависимость мотивационных предпочтений молодёжи при выборе профессии в момент трудоустройства, а также на протяжении трудовой деятельности от размера оплаты труда. Фактор оплаты труда является одним из мотиваторов смены молодым человеком места жительства в поисках более подходящей и привлекательной работы: 79,7 % опрошенных указали достойный размер оплаты труда в качестве основного мотива остаться в родном регионе после получения профессионального образования. При этом большинство респондентов отметило, что приемлемым размером оплаты труда для них будет сумма от 35 000 до 45 000 рублей. Это обстоятельство должно служить серьёзным поводом для рассмотрения реализации ряда мер, направленных на повышение оплаты труда молодёжи, особенно имеющим среднее профессиональное образование и ищущим работу впервые. В качестве таких мер может быть предложена разработка специальных региональных программ по субсидированию заработной платы за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Такие субсидии могут предоставляться работодателям в виде целевых компенсационных выплат для возмещения расходов по оплате труда граждан либо в качестве меры социальной поддержки отдельных категорий граждан и выплачиваться в качестве специальной

выплаты (пособия) непосредственно гражданам при соблюдении ряда условий. Такие программы уже реализуются в ряде регионов (например, в Мурманской области), и лучшие практики могут быть использованы другими субъектами Российской Федерации.

Основной причиной отсутствия работы у молодёжи является невозможность совмещать работу и учёбу. Весомыми являются также семейные обстоятельства и отсутствие возможностей найти подходящую работу в регионе проживания.



Рис. 1. Результат социологического опроса

Источник: составлено авторами

Как показал опрос, около половины работающей молодёжи старается построить карьеру в родном регионе. Чаще всего они работают там, где получали профессиональное образование.

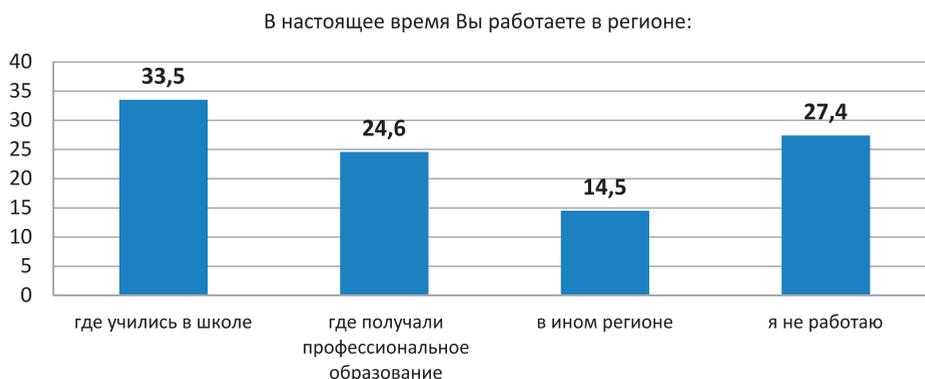


Рис. 2. Результат социологического опроса

Источник: составлено авторами

Учитывая проблемы транспортной доступности в ряде субъектов Российской Федерации и высокую стоимость транспортных услуг, необходимо подготовить нормативную базу для создания единой социальной карты студента, по которой студентам, обучающимся по очной форме в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию, а также в течение одного года после окончания обучения, в период с 1 сентября по 15 июня во всех субъектах Российской Федерации будет предоставляться скидка в размере 50 % на оплату проезда на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси и маршрутного такси), а также на пригородном железнодорожном транспорте всех тарифов.

В целях развития молодёжного предпринимательства авторами исследования предлагается изменить срок проведения эксперимента по применению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» на территории Российской Федерации и по итогам 3 (трёх) лет после распространения данного налогового режима на всей территории Российской Федерации, то есть в период с 1 января 2021 года по 31 декабря 2024 года, провести оценку эффективности применения специального налогового режима «Налог на профессиональный доход». В случае, если результат окажется положительным, рекомендуется ввести его на постоянной основе путём включения соответствующей главы в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Авторами также предлагается внести изменения в статью 1478 Гражданского кодекса Российской Федерации, дополнив её положением о праве лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность с использованием специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», обладать исключительным правом на товарный знак.

Рекомендуется разработать «Стратегию развития региональных брендов» как важного фактора развития молодёжного предпринимательства. В данной стратегии должна быть отражена программа информирования органов государственной власти субъектов о правовом регулировании наименований мест происхождения товаров и географических указаний, а также программа их популяризации в субъектах Российской Федерации (по данным опроса о региональном бренде имеют чёткое представление только 7 % опрошенных), в том числе путём предоставления налоговых льгот и иных стимулирующих мер производителям продукции, индивидуализируемой такими средствами.

В целях предотвращения внешней миграции молодёжи, используя опыт зарубежного законодательства (в том числе Польши и Белору-

си), предлагается рассмотреть возможность предоставления гражданам в возрасте от 18 до 25 лет дополнительных мер государственной поддержки в отдельных регионах и (или) при трудоустройстве в отдельных сферах деятельности в виде неприменения налога на доходы физических лиц в первые 3 года после трудоустройства.

На субъекты Российской Федерации, в которых зафиксирован высокий уровень безработицы среди граждан в возрасте от 18 до 25 лет, рекомендуется распространить положительный опыт применения закона города Москвы от 22.12.2004 г. № 90 «О квотировании рабочих мест», согласно которому организации с численностью работников более 100 человек обязаны принимать на работу 2 % кандидатов из числа молодёжи. Необходимо принять во внимание проект «Первая работа», который был запущен в 2020 году центром занятости населения Москвы «Моя работа». Цель проекта – помощь в трудоустройстве молодым специалистам, которые только окончили вуз или колледж. Данные меры позволят нивелировать возникший в связи с изменением федерального законодательства конфликт интересов между гражданами предпенсионного возраста и молодёжью. Аналогичной нормы на федеральном уровне, устанавливающей гарантии для молодых специалистов, в настоящий момент не существует.

В целях поддержки работодателей, обеспечивающих предоставление первого рабочего места молодым специалистам без опыта работы в возрасте от 18 до 25 лет, рекомендуется установить предоставление налоговых льгот и иных мер стимулирования для таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Проекты таких нормативно-правовых актов в настоящий момент обсуждаются в ряде регионов, например, в Республике Башкортостан и Иркутской области.

Совершенствование системы предоставления государственных услуг бизнесу

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

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в части внедрения сервисного подхода предоставления государственных услуг бизнесу) и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанного акта и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию в части внедрения сервисного подхода предоставления государственных услуг бизнесу.

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

1. В целях реализации Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в полном объёме предлагается принять нормативные правовые акты, утверждающие перечень государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами, которые могут быть предоставлены при обращении заявителей в коммерческие и некоммерческие организации; утверждающие порядок обращения в коммерческие и некоммерческие организации за предоставлением государственных услуг; утверждающие требования к использованию результатов предоставления услуг коммерческими и некоммерческими организациями, участвующими в организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

2. Для выработки единого определения понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга» и устранения неопределённости правоприменительной практики предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Пункт 1 статьи 2 изложить в следующей редакции:

«1) государственная услуга – деятельность по реализации отдельных государственных функций, осуществляемая по запросам заявителей и направленная на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ в пределах полномочий органов, оказывающих государственные услуги».

Пункт 2 статьи 2 изложить в следующей редакции:

«2) муниципальная услуга – деятельность по реализации отдельных функций органа местного самоуправления, осуществляемая по запросам заявителей и направленная на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ в пределах полномочий органов, оказывающих муниципальные услуги».

3. С целью упрощения адресатам поиска соответствующих предписаний, а также их толкования и последующего правоприменения на основании правил юридической техники предлагается самостоятельно определить понятия «органы, предоставляющие государственные услуги» и «органы, предоставляющие муниципальные услуги» путём внесения изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и дополнить его статью 2 пунктом 13 следующего содержания:

«13) органы, предоставляющие государственные услуги – федеральный орган исполнительной власти, государственный внебюджетный фонд, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также орган местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»;

дополнить статью 2 пунктом 14 следующего содержания:

«14) органы, предоставляющие муниципальные услуги – орган местного самоуправления, осуществляющий деятельность по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьёй 19 указанного федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесённых к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённых из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав».

4. Систематически совершаемым нарушением в отношении заявителей является требование о представлении заявителем документов свыше установленного для получения государственной или муниципальной услуги перечня и нарушение сроков предоставления услуги. Такой вывод сделан на основании анализа судебной практики и подтверждён данными опроса субъектов предпринимательства, треть из которых сталкивалась с обоими видами нарушений. В качестве одной из мер, направленных на решение проблемы, предлагается внесение изменений в статью 5 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которую необходимо дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6) на получение положительного решения по заявлению об оказании государственной или муниципальной услуги, поданному с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, региональных порталов государственных и муниципальных услуг, по истечении максимально установленного для её предоставления срока в случае отсутствия уведомления об отказе в её оказании»;

изложить пункт 2 статьи 11.1 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в следующей редакции:

«нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги, за исключением случая, предусмотренного в пункте 6 статьи 5 настоящего федерального закона. В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (без-

действия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объёме в порядке, определённом частью 1.3 статьи 16 настоящего федерального закона;».

5. Необходимость установления скидки для субъектов предпринимательства при обращении за получением услуги посредством единого портала государственных и муниципальных услуг, а также при безналичной оплате государственной пошлины по аналогии с нормами Налогового кодекса Российской Федерации, установленными в отношении физических лиц. По данным проведённого опроса, 57 % респондентов заявили о слишком высоком размере государственных пошлин.

Предлагается изложить часть 4 статьи 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «Размеры государственной пошлины, установленные настоящей главой за совершение юридически значимых действий в отношении физических и юридических лиц, применяются с учётом коэффициента 0,7 в случае подачи заявления о совершении указанных юридически значимых действий и уплаты соответствующей государственной пошлины с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, региональных порталов государственных и муниципальных услуг и иных порталов, интегрированных с единой системой идентификации и аутентификации.».

6. С целью повышения удовлетворённости субъектов предпринимательства уровнем оказания государственных и муниципальных услуг, а также в качестве меры предупреждения коррупциогенных правонарушений предлагается предусмотреть размеры государственной пошлины в зависимости от срока предоставления государственной или муниципальной услуги. 23 % опрошенных представителей субъектов предпринимательства высказали согласие оплачивать повышенную госпошлину при сокращении срока оказания услуги, ещё 53 % отметили готовность платить увеличенную пошлину за срочное оказание услуги в крайних для себя случаях при возникновении непредвиденных обстоятельств. Предложение основано на успешном опыте США по предоставлению государственных и муниципальных услуг в сокращённые сроки при условии повышения её стоимости по сравнению с получением аналогичной услуги в общие сроки.

7. Отсутствует чёткое понимание по вопросу применения норм привлечения к административной ответственности при выявлении нарушений организации предоставления государственных и муниципальных услуг в связи с толкованием понятия «законодательства» в названии статьи 5.63 КоАП РФ. В связи с этим название статьи 5.63 КоАП РФ следует изложить в следующей редакции: «Нарушение правил организации предоставления государственных и муниципальных услуг» вместо «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

8. Доказана необходимость сохранения традиционной формы получения государственных и муниципальных услуг по собственному выбору предпринимателя. Данный вывод обусловлен невысоким уровнем доверия со стороны заявителей по вопросу обеспечения безопасности персональных данных, а также необходимостью подключения всех населённых пунктов Российской Федерации к сети Интернет. По данным Федеральной службы государственной статистики, доступ к Сети отсутствует у 24 % городских домохозяйств и у 43,5 % домохозяйств в сельской местности.

9. По результатам социологического исследования определены основные направления совершенствования организации предоставления государственных и муниципальных услуг:

- сокращение сроков предоставления услуг;
- изменение размеров государственных пошлин за предоставление услуг;
- повышение удобства обращения за услугами (совершенствование интернет-ресурсов, увеличения количества информации в открытом доступе об услугах и порядке их получения);
- повышение уровня профессионализма работников органов, оказывающих услуги, в том числе уровня профессиональной этики.

10. В качестве меры реализации государственной политики поддержки малого и среднего предпринимательства и с целью выработки новых её форм, а также гарантий прав при получении государственных и муниципальных услуг предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

часть 1 статьи 12 изложить в следующей редакции:

«1. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии

с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения, за исключением случаев, указанных в части 1.1 и части 1.2 настоящей статьи.»;

статью 12 дополнить частью 1.2 следующего содержания:

«1.2. Письменное обращение по вопросам организации предоставления государственных и муниципальных услуг, поступившее в уполномоченный орган государственной власти от субъекта малого и среднего предпринимательства, рассматривается в течение 15 дней со дня регистрации письменного обращения.».

В результате проведённого в рамках мониторинга социологического исследования введение сокращённого срока рассмотрения обращений субъектов малого и среднего предпринимательства поддержало 74 % опрошенных.

11. Вывод о возможности имплементации в российское законодательство об организации предоставления государственных и муниципальных услуг ряда положений, предусмотренных в нормативных правовых актах других государств:

– использование искусственного интеллекта при предоставлении государственных и муниципальных услуг в отношении субъектов предпринимательства в рамках сервисного подхода при организации предоставления государственных и муниципальных услуг (опыт Новой Зеландии);

– получение обязательного электронного почтового ящика для субъектов предпринимательства одновременно с государственной регистрацией или в первые дни после неё, что позволило бы решить проблему коммуникации и получения юридически значимых сообщений предпринимателями, возникающую по причине фактического отсутствия по адресу, указанному в ЕГРЮЛ (опыт Дании);

– внедрение требования о готовности принимаемых законопроектов к использованию цифровых технологий на основании определения соответствия разработанным для этого принципам, в связи с чем предлагается дополнить Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов критериями готовности законопроектов к использованию цифровых технологий (опыт Дании);

разработать автоматизированную систему выявления соблюдения условий и оснований получения налоговых льгот, а также оптимизации налогообложения. Основной целью такой услуги должна стать помощь субъектам предпринимательства в соблюдении законодательства, при-

меня при этом налоговое законодательство единообразно ко всем налогоплательщикам. В рамках имплементированного сервисного подхода налоговые органы могут предоставлять предпринимателям возможные варианты оптимизации налоговой нагрузки. Реализация данного предложения поспособствует взаимной открытости налоговых органов и налогоплательщиков и будет являться стимулирующей мерой по соблюдению налогового законодательства (опыт Великобритании).

Цифровизация социально значимых услуг

Руководитель исследования: *М. А. Булавина, кандидат юридических наук, доцент, проректор по научной работе ИАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: анализ правоприменения нормативных правовых актов, разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования в области цифровизации социально значимых услуг.

Ключевые результаты исследования. В настоящее время рост и развитие системы оказания социально значимых услуг прочно связаны с процессами цифровизации экономики. Применение передовых достижений в сфере информационных технологий, связи и коммуникаций, создание инновационных продуктов, которые позволяют обеспечить возрастающую потребность в информационном взаимодействии государственных структур, бизнеса и граждан, стало приоритетной задачей государства.

Национальная система цифровизации социально значимых услуг развивается быстрыми темпами, однако анализ нормативных правовых актов в данной области выявил отсутствие правовых норм по цифровизации многих социальных услуг и чётких нормативных показателей их качества, а также проблемы правоприменения в сфере реализации отдельных форм социального обслуживания, в том числе регулирующих цифровизацию услуг в таких сферах, как медицина, образование, финансы, транспорт и другие.

Действующее законодательство в области обеспечения безопасности при оказании социально значимых услуг в цифровой среде содержит ряд пробелов. Данные пробелы носят как системный, так и отраслевой характер. В настоящее время наиболее ощутимым системным пробелом в законодательстве является отсутствие нормативного определения понятия «цифровые услуги», перечня рассматриваемых услуг, безопасность которых в процессе их цифровизации должна обеспечиваться.

Современное законодательство отличается также несовершенством разграничения полномочий: преимущественно правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне, а не на уровне субъектов Российской Федерации. И это происходит на фоне предоставления большей части видов социальной поддержки регионами. Также выявлена нерешённость вопросов правового регулирования цифровизации социально значимых услуг на уровне муниципальных образований.

Для формирования рынка социальных услуг авторами разработан подход к определению состава социальных услуг и нормативных затрат на их оказание через социальный сертификат. Приемлемым является разработка и принятие на федеральном уровне методики расчёта региональных минимальных экономически обоснованных тарифов на социальные услуги.

Усложняет процесс цифровизации отсутствие нормированных единых стандартов электронного документооборота, нормативного правового обеспечения системы межведомственного электронного взаимодействия.

Несмотря на достаточный срок применения цифровых технологий, всё ещё большой проблемой является дублирование электронной и бумажной документации, особенно это заметно при рассмотрении регионального документооборота.

В целях реализации системного подхода к совершенствованию законодательного регулирования в области цифровизации социально значимых услуг в России необходимо принять специальный федеральный закон, предмет которого должны составить общественные отношения, складывающиеся в процессе заказа, оказания, получения и принятия результата услуг, оказываемых в цифровой форме. В круг социально значимых услуг, подлежащих цифровизации, представляется возможным включить:

1. Государственные и муниципальные услуги.

2. Услуги в сфере образования, трудоустройства, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, оказываемые государственными, муниципальными учреждениями, коммерческими и некоммерческими организациями.

3. Услуги в сфере туризма, культуры и отдыха, финансовые и юридические услуги, оказываемые физическим лицам.

Авторы исследования также считают необходимым закрепить права, обязанности и ответственность в сфере оказания цифровых услуг не только исполнителя и заказчика, но и оператора информационной

системы, в которой осуществляется заказ и (или) оказание цифровых услуг.

В настоящее время серьёзным препятствием цифровизации является отсутствие единой системы предоставления данных, так как в государственных информационных системах существует свой порядок и форма предоставления информации, базы данных представлены на различных носителях. В России в настоящее время реализуется национальная система управления данными (НСУД), утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.06.2019 г. № 1189-р «Об утверждении Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий («дорожной карты») по созданию национальной системы управления данными на 2019–2021 годы». Анализ складывающихся запросов в сфере оказания социально значимых услуг показал, что в рамках НСУД необходима разработка концепции и нормативного правового обеспечения системы межведомственного электронного взаимодействия, что позволит значительно повысить эффективность предоставления услуг.

В исследовании указывается на необходимость организовать обучение молодых специалистов (среднего и высшего профессионального образования) по программам, связанным с ИТ – информационная безопасность, информационные системы и технологии, прикладная информатика, программная инженерия, бизнес-информатика, особенно по перспективным направлениям (искусственный интеллект, машинное обучение, большие данные, робототехника), создать условия для работы их в России.

Важным направлением развития данной сферы является переобучение и повышение квалификации сотрудников во всех областях с ориентированием на информационные технологии, компьютерную грамотность.

Обеспечение граждан санаторно-курортным лечением

Руководитель исследования: *И. Ю. Остапович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 11.06.2021 г.) «О государственной социальной помощи» (в части обеспечения граждан санаторно-курортным лечением) и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанного акта и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию в части обеспечения граждан санаторно-курортным лечением.

Ключевые результаты исследования. Набор социальных услуг в современном виде относительно нов для отечественной системы социального обеспечения. Он был закреплён в законодательстве в 2004 году в процессе перераспределения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, получившем название «монетизация льгот».

Получатели санаторно-курортного лечения – граждане, которые, как правило, относятся к категориям лиц, нуждающихся в повышенной защите со стороны государства: инвалиды, дети-инвалиды, ветераны боевых действий, лица, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф и др. Поэтому в рассматриваемой сфере общественных отношений необходим такой механизм правового регулирования, который позволит эффективно реализовать принадлежащие гражданам права.

Фактическое обеспечение граждан путёвками на санаторно-курортное лечение затруднено. Согласно результатам социологического исследования, 10,7 % опрошенных считают социальную услугу по санаторно-курортному лечению абсолютно доступной, 34,8 % респондентов

заявили о том, что встречаются некоторые ограничения в получении социальной услуги по санаторно-курортному лечению, 21 % респондентов заявили о практической недоступности санаторно-курортного лечения.



Рис. 1. Оценка доступности социальных услуг в сфере обеспечения санаторно-курортным лечением граждан, имеющих право на выбор социальных услуг

Источник: составлено авторами

В целях формирования единого подхода к целям санаторно-курортного лечения и приведения положений Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в соответствие со статьёй 40 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» авторами исследования предложено изложить пункт 1.1 части 1 статьи 6.2 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в следующей редакции: «предоставление при наличии медицинских показаний путёвки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях реабилитации, лечения и/или профилактики основных заболеваний, в санаторно-курортные организации, определённые в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Показана целесообразность установления в зависимости от целей санаторно-курортного лечения дифференцированного подхода к периодичности предоставления этой социальной услуги. В связи с этим ав-

торами исследования предложено дополнить статью 6.3 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» частью 2.1, устанавливающей период однократного предоставления социальной услуги по санаторно-курортному лечению и бесплатному проезду междугородным транспортом к месту лечения и обратно в зависимости от потребности получателя в указанном лечении – один календарный год, два календарных года либо три календарных года.

Авторами исследования предложен дифференцированный подход к определению круга получателей санаторно-курортного лечения. При сохранении перечня категорий граждан, имеющих право на указанное лечение, закреплённого в статье 6.1 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», предложено установить в качестве критериев дифференциации объективную потребность в санаторно-курортном лечении в целях реабилитации, лечения и/или профилактики основных заболеваний, а также объективную невозможность самостоятельного обеспечения себя указанным лечением в силу отсутствия оплачиваемой работы и определённого уровня доходов для отдельных получателей набора социальных услуг (к примеру, для работающих инвалидов III группы).

В связи с этим предложено дополнить статью 6.2 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» частью 1.1, устанавливающей право отдельных категорий получателей набора социальных услуг на санаторно-курортное лечение при условии, что они не осуществляют работу и (или) иную деятельность, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», либо осуществляют указанную деятельность, однако имеют среднедушевой доход ниже двукратной величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в субъекте Российской Федерации.

Предложено внесение изменений во взаимосвязанные с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» иные федеральные законы, определяющие размеры ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан в зависимости от наличия или отсутствия у них права на указанную социальную услугу, а также в случае отказа от услуги.

Предложено дополнить статью 23.1 Федерального закона от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» пунктом 4.1 следующего содержания:

«4.1) членам семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, членам семей погибших в Великой Отечественной войне лиц из числа личного состава групп самозащиты объектовых и аварийных команд местной противовоздушной обороны, а также членам семей погибших работников госпиталей и больниц города Ленинграда, если они осуществляют работу или иную деятельность, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», и их среднедушевой доход превышает двукратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в субъекте Российской Федерации, ежемесячная денежная выплата устанавливается в размере 804 рублей».

Предложено также дополнить статью 28.1 Федерального закона от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1. В случае, если инвалиды II и III группы осуществляют работу или иную деятельность, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», и при этом их среднедушевой доход превышает двукратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в субъекте Российской Федерации, ежемесячная денежная выплата устанавливается в размере:

- 1) инвалидам II группы – 1421 рубль;
- 2) инвалидам III группы – 1113 рублей».

Поскольку социальная услуга по санаторно-курортному лечению и социальная услуга по бесплатному проезду на междугородном транспорте к месту лечения и обратно являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, обосновано предложение по выделению социальной услуги по бесплатному проезду на междугородном транспорте к месту лечения и обратно в целях определения размера ежемесячной денежной выплаты в случае отказа лица от получения социальных услуг и замены на денежную компенсацию.

Законодательство о государственной социальной помощи (в части обеспечения граждан санаторно-курортным лечением) не исклю-

чает установления очерёдности в порядке обеспечения путёвками на санаторно-курортное лечение. Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» не содержит такого положения. В целях конкретизации порядка предоставления санаторно-курортного лечения предложено дополнение статьи 6.3 указанного федерального закона частью 2.2 следующего содержания:

«2.2. Услуги, указанные в пункте 1.1 и пункте 2.1 части 1 статьи 6.2 настоящего федерального закона, предоставляются в порядке очерёдности, определяемой датой регистрации заявления в электронной очереди».

Гражданам принадлежит право отказаться от набора социальных услуг полностью или в определённой части, заменив социальные услуги (социальную услугу) денежной компенсацией, которая интегрирована в состав ежемесячной денежной выплаты. Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» не конкретизирует правовые последствия такого отказа относительно предыдущего временного периода, когда гражданин имел право на социальную услугу по санаторно-курортному лечению, но не получил её. В целях обеспечения единства правоприменительной практики предложено дополнить часть 3 статьи 6.2 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» абзацем третьим следующего содержания:

«При этом отказ гражданина от получения социальных услуг, предусмотренных в пункте 1.1 и пункте 2.1 части 1 статьи 6.2 настоящего федерального закона, влечёт за собой отказ в предоставлении указанных социальных услуг за предшествующий период».

Анализ влияния процессов цифровой трансформации на отношения по обеспечению граждан санаторно-курортным лечением в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» позволил сформулировать предложение о дальнейшей автоматизации процесса реализации права на указанную социальную услугу в части оформления и передачи посредством единой системы межведомственного взаимодействия медицинских справок о необходимости санаторно-курортного лечения, о наличии медицинских показаний и отсутствии противопоказаний.

Внедрение сформулированных в ходе настоящего исследования предложений, направленных на совершенствование законодательного регулирования обеспечения граждан санаторно-курортным лечени-

ем в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» позволяет достичь целей адресности и нуждаемости, закреплённых указанным федеральным законом, а также основными документами стратегического развития Российской Федерации.

Медицинская реабилитация переболевших COVID-19

Руководитель исследования: *И. Ю. Остапович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в части реабилитации переболевших COVID-19) и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанного акта и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. Право на медицинскую реабилитацию, включая реабилитацию переболевших COVID-19, является составной частью конституционного права на охрану здоровья, гарантированного статьёй 41 Конституции Российской Федерации, и относится к категории значимых социальных прав.

Право на медицинскую реабилитацию, получившее развитие в Федеральном законе от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в качестве одной из его важнейших новелл, понимается как отдельный вид медицинской услуги (подпункт 4 статьи 2 и статьи 40) и как социальная гарантия в случае перенесённого заболевания (статья 8). В последнем значении реабилитация направлена на восстановление здоровья и улучшение качества жизни граждан, выступая одной из форм их социальной защиты.

Анализ нормативно-правовой базы по тематике исследования показал недостаточность в действующем правовом регулировании учёта в полной мере специфики реабилитации переболевших COVID-19, вызванным малоизученным заболеванием, что сказывается на эффективности осуществляемых реабилитационных мер. Особенностью новой коронавирусной инфекции (COVID-19) является её широкое распространение и вызываемые ею почти у 70 % переболевших постковидные

последствия (выявлено 55 симптомов), необходимость проведения специализированной реабилитации с момента завершения лечения и в течение как минимум двух-трёх месяцев и далее в зависимости от изменения состояния пациента. При этом по сведениям федерального Фонда обязательного медицинского страхования медицинскую реабилитацию в 2020 году прошли 19 тысяч пациентов, переболевших COVID-19, что не соответствует общему числу переболевших данным заболеванием. Поэтому гарантированная государством эффективность и доступность медицинской реабилитации при новой коронавирусной инфекции как мера медицинской и социальной поддержки нуждается в развитии.

Принятие мер по медицинской реабилитации увеличивает расходы на здравоохранение, вызванные необходимостью финансирования реабилитационных мероприятий на всей территории Российской Федерации, к тому же это связано с переоснащением медицинских организаций для целей реабилитации при коронавирусной инфекции. В то же время не оказание квалифицированной реабилитационной помощи может повлечь снижение доверия граждан к органам публичной власти в их способности оказать им помощь в возникшей трудной ситуации, ухудшение качества и уровня жизни из-за расходов граждан по самостоятельному реабилитационному лечению, возрастание жалоб на нарушения состояния здоровья, вызванные коронавирусным заболеванием.

Анализ регионального законодательства и правоприменительной практики подтверждает, что во всех 85 субъектах Российской Федерации медицинские организации оказывают помощь в реабилитации переболевшим COVID-19. На эффективность применяемых реабилитационных мер повлияли общие проблемы отрасли: износ материально-технической базы медицинских организаций; дефицит квалифицированных медицинских кадров; наличие региональных диспропорций и неравенства в обеспечении доступности реабилитационной помощи для населения, многие реабилитационные организации были перепрофилированы под оказание стационарной помощи больным COVID-19, соответственно, уменьшились их возможности по восстановлению как после COVID-19, так и после других тяжёлых заболеваний.

Авторами исследования сделан вывод об отсутствии единства в правовом регулировании реабилитации переболевших COVID-19 на региональном уровне. Если в ряде субъектов Российской Федерации (Воронежская область, Пермский край, Москва, Московская область) в рамках региональных программ по развитию регионального здравоохранения приняты и действуют подпрограммы или акты по такой реабилитации,

то в большинстве субъектов Российской Федерации подобные подпрограммы и акты не приняты. Соответственно, в этих субъектах Российской Федерации реабилитационная помощь при новой коронавирусной инфекции системно не предоставляется. Последнее свидетельствует о неравенстве прав граждан, переболевших коронавирусной инфекцией, в зависимости от региона их проживания.

Множественность учреждений, объединений, государственных органов различных уровней, участвующих в пределах компетенции в реабилитации после перенесённого COVID-19, существенно влияет на обеспечение единообразия в применении правовых норм, своевременное выявление и устранение возникающих коллизий. В частности, коллизии выявлены при проведении реабилитации переболевших COVID-19 с использованием телемедицинских технологий. Телереабилитация признана востребованной и безопасной мерой в условиях пандемии, но правоприменитель сталкивается с юридической коллизией: исходя из положений статьи 36.2 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» дистанционно работать с пациентами, которые не были на первичном приёме, не наблюдались в медицинской организации, невозможно. Врач не может определять диагноз и проводить телереабилитационное лечение. Выявлены и другие коллизии норм права в сфере реабилитации, их расширительное толкование и применение, создающее условия для формирования в правовом пространстве коррупциогенных факторов, требующих законодательного разрешения.

Недавнее появление самой инфекции, а следовательно, и процесс становления системы медицинской реабилитации в постковидный период, отсутствие единообразного правового регулирования такой реабилитации на уровне субъектов Российской Федерации, отсутствие единообразных гарантий предопределили временное отсутствие споров, жалоб в указанной сфере правоотношений. Последнее подтверждается данными Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, проведёнными социологическими опросами, которые свидетельствуют о слабой информированности граждан Российской Федерации о праве на медицинскую реабилитацию и, как следствие, неполучение ими гарантированной реабилитационной помощи и отсутствие требований её с их стороны.

Особенностью зарубежной практики является выработка рекомендаций реабилитационного лечения не органами здравоохранения, а профессиональными медицинскими сообществами (объединениями),

например, в Великобритании – Королевское общество физиотерапии (CSP), публикующее акты по реабилитации (Стандарты реабилитации взрослых, госпитализированных из-за острого или длительного COVID-19 и др.) или Британское торакальное общество (BTS), издавшее «Техническое руководство для респираторного сообщества: респираторное наблюдение за пациентами с клинико-радиологическим диагнозом «COVID пневмония» и стандарты безопасности для персонала, ухаживающего за пациентами отделения» и другие аналогичные документы.

Особое внимание за рубежом уделяется исследованию практики применения телемедицинских технологий при реабилитации переболевших COVID-19. В то же время зарубежные учёные указывают на некоторые проблемы в данной области, отчасти имеющие мультигосударственный характер: отсутствие должной правовой регламентации телереабилитации, включая вопрос защиты персональных данных пациента; возможность применения телереабилитации, в том числе и после COVID-19, только в отношении пациентов, не имеющих существенных нарушений здоровья, в противном случае может потребоваться поддержка со стороны медицинского персонала, которую невозможно оказать при удалённом сопровождении.

По результатам проведённого исследования выработаны следующие концептуальные предложения по совершенствованию правового регулирования отношений, связанных с реабилитацией при новой коронавирусной инфекции. Следует законодательно конкретизировать полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части организации и регулирования медицинской реабилитации при новой коронавирусной инфекции. Для этого необходимо внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в целях:

1. Разработки и включения подпрограмм по медицинской реабилитации при новой коронавирусной инфекции в региональные программы по развитию здравоохранения. Учитывая, что в ряде субъектов Российской Федерации такие подпрограммы приняты, такая норма позволит обеспечить равный доступ к медицинской реабилитации всех переболевших COVID-19.

2. Предоставления субсидий медицинским организациям частной системы здравоохранения на возмещение затрат по осуществлению медицинской реабилитации при новой коронавирусной инфекции

(COVID-19). Данная норма позволит обеспечить доступность данного вида медицинской помощи для населения и разгрузит государственную систему здравоохранения.

Внесение дополнений в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» о применении телемедицинских технологий при осуществлении медицинской реабилитации пациентов, переболевших новой коронавирусной инфекцией, без очного наблюдения в медицинской организации позволит расширить действие данного вида медицинской помощи на маломобильную часть пациентов. В условиях пандемии такая мера снизит риск повторного заражения при проведении очных реабилитационных мероприятий и не отменяет саму очную медицинскую реабилитацию. Практика применения телемедицинских технологий сложилась в ряде субъектов Российской Федерации (в Москве, Свердловской, Томской областях и др.), имеет развитие в зарубежных странах, что подтверждает её востребованность и повышает уровень доступности медицинской реабилитации переболевших COVID-19.

Доступность дополнительного образования для семей с детьми

Руководитель исследования: *И. Ю. Остапович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «Об образовании в Российской Федерации» (в части доступности социальных услуг для семей с детьми в рамках дополнительного образования, в том числе занятий в спортивных секциях) и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия указанного акта и разработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Ключевые результаты исследования. В рамках проведённого исследования сделан вывод о том, что развитие дополнительного образования детей не отнесено к международным обязательствам России, прямо не содержится в Конституции Российской Федерации, но исходя из системной связи её статей 38, 43 и статей 10, 23, 75 и 84 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» оно имеет конституционно-правовое значение, рассматривается как неотъемлемая часть всей системы образования.

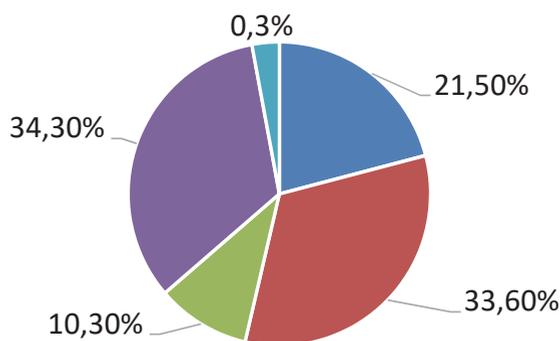
Отмечена последовательная деятельность государства по нормативному регулированию, организации и поддержке дополнительного образования для детей на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Доказано, что осуществление дополнительного образования детей зависит от нормативного регулирования вопросов дополнительного образования и его организации на региональном уровне по причине того, что для оказания социальных услуг в рамках дополнительного образования используются, как правило, государственные и муниципальные образовательные учреждения общего и профессионального образования.

В то же время в ходе исследования был сделан вывод о том, что общей проблемой системы дополнительного образования являются недостатки материально-технической базы, в том числе отсутствие полноценно развитой доступной среды, а также низкий уровень цифровизации образовательных учреждений. Подобного рода проблемы были выявлены и при оценке доступности спортивных секций. Особенно остро при этом указанная проблема стоит в отношении детей, проживающих в сельской местности, отдалённых районах. В рамках отчёта разработчиками предложены конкретные варианты по разрешению указанных проблем, основывающиеся на учёте опыта регионов и иностранного опыта: необходимость развития уже созданной системы кванториумов, дистанционных технологий в образовании, разрешение вопросов финансирования, децентрализации полномочий по осуществлению дополнительного образования.

Данные проведённого социологического исследования отмечают, что 50 % семей с детьми всё ещё испытывают проблемы в сфере доступности социальных услуг в рамках дополнительного образования, в том числе занятий в спортивных секциях. Результаты опроса также указывают на недоступность дополнительного образования семьям с небольшим уровнем доходов.

В результате проведённого опроса было установлено, что только пятая часть респондентов (21,5 %) считает социальные услуги в сфере обеспечения дополнительного образования семей с детьми, в том числе в плане занятий в спортивных секциях, абсолютно доступными. При этом граждане с материальным положением ниже среднего приоритетом видят создание равных возможностей образования (63 %).

Обеспечению доступности дополнительного образования будет служить, в частности, создание механизма перевода с платного на бесплатное обучение, в настоящее время отсутствующего в законе. В целях повсеместного развития принципа доступности дополнительного образования разработчиками отчёта предлагается закрепить в статье 75 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее Федеральный закон об образовании) разнообразие и вариативность программ дополнительного образования; конкретизировать полномочия регионов и муниципалитетов в сфере выстраивания детской спортивной политики.



- Абсолютно доступны
- Встречаются некоторые ограничения в получении социальной услуги
- Практически недоступны
- Затрудняюсь ответить
- Иное

Рис. 1. Оценка доступности социальных услуг в сфере обеспечения дополнительного образования семей с детьми, в том числе в плане занятий в спортивных секциях

Источник: составлено авторами

Получение дополнительного образования затруднительно для родителей с небольшим доходом, при этом отсутствует комплексный и слаженный подход к оказанию поддержки семьям с детьми, включая многодетных, в сфере дополнительного образования. Детское дополнительное образование остаётся, таким образом, вне сферы установленных единых и определённых государственных и муниципальных гарантий доступности при всей его отмечаемой важности. В этой связи представляется целесообразным введение в субъектах Российской Федерации льгот, адресованных семьям с детьми, в том числе занимающимися в спортивных секциях, как альтернативы имеющимся социальным гарантиям.

В ходе исследования выявлена ещё одна проблема в части дополнительного образования, в том числе занятий в спортивных секциях: обеспечение его доступности для детей с ограниченными возможностями здоровья. В настоящее время отсутствует сформированный подход к осуществлению и реализации дополнительных образовательных программ в отношении особенных детей, что, безусловно, не является положительной тенденцией и нуждается в корректировке.

В сфере применения рассматриваемого закона при осуществлении мониторинга его применения были выявлены определённые коллизии. При их исследовании сделан вывод о закономерности их появления

в силу межотраслевого характера анализируемого типа образовательной деятельности, регулируемого с одной стороны нормами публичного права (предоставление государственных гарантий получения дополнительного образования), а с другой стороны – нормами частного права (заключение гражданско-правовых договоров на получение услуг за плату и т. п.).

Речь идёт о коллизии, касающейся вопросов финансирования дополнительного образования детей. По смыслу существующих законодательных положений и в отсутствие общих гарантий общедоступности и бесплатности детского дополнительного образования всё же закреплены полномочия по организации предоставления дополнительного образования детей за региональными и муниципальными уровнями власти. Это позволяет оказывать государственную и муниципальную поддержку сфере детского дополнительного и в том числе спортивного образования, но приводит к ситуации коллизии – правовой неопределённости в образовательном законодательстве федерального и регионального уровней законотворчества, а также муниципального нормотворчества. Возможно возникновение ситуации различной – в зависимости от субъекта Российской Федерации и муниципального образования – и неоправданной региональной и местной дифференциации доступности услуг в сфере детского дополнительного образования, рисков развития образовательного неравенства между семьями с детьми, имеющими различный уровень доходов.

Коллизия в рамках рассматриваемого регулирования присутствует в сфере применения технологии дополнительного образования. Согласно действующей редакции статьи 75 Федерального закона об образовании дополнительные общеобразовательные программы подразделяются на общеразвивающие и предпрофессиональные программы. Дополнительные общеразвивающие программы реализуются как для детей, так и для взрослых. Дополнительные предпрофессиональные программы в сфере искусств, физической культуры и спорта реализуются для детей. В развитие действующих положений статьи 75 Федерального закона об образовании Минпросвещения России принят приказ от 09.11.2018 г. № 196 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам», согласно пункту 9 которого занятия в объединениях могут проводиться по дополнительным общеобразовательным программам различной направленности (технической, естественно-научной, физкультурно-спортивной, художественной, туристско-краеведческой,

социально-гуманитарной). Представляется, что подобное различное определение направлений дополнительного образования свидетельствует о наличии противоречий в регулировании, следовательно, нуждается в приведении к общему соответствию.

Ряд нормативных положений зарубежного законодательства уже успешно имплементирован в российское право: персонифицированное финансирование услуг для семей, информационные сервисы о дополнительном образовании. В то же время были выявлены и другие положения, которые могут быть полезными для российской правовой системы. В США практикуется учёт достижений в сфере дополнительного образования при зачислении в средние и высшие учебные заведения. Подобный институт может быть включён в правовую систему Российской Федерации, особенно с учётом того, что уже имеется опыт учёта спортивных заслуг абитуриента при поступлении в вуз.

Анализ Федерального закона об образовании в части доступности социальных услуг для семей с детьми в рамках дополнительного образования, в том числе занятий в спортивных секциях, свидетельствует о наличии в нём следующих коррупциогенных факторов:

1. Факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Законодательство о дополнительном образовании детей рассредоточено между федеральным, региональным и местным уровнями. Данное обстоятельство, во-первых, сказывается на использовании региональными органами законодательной власти в ряде случаев достаточно широких формулировок для определения собственной компетенции, которые могут трактоваться как существенно расширяющие их полномочия.

Во-вторых, в условиях дублирования ряда полномочий в сфере дополнительного образования детей и отсутствия гарантий его бесплатности и гарантированности на региональные и муниципальные органы власти всё же возлагаются обязанности по осуществлению организации его оказания, что приводит к неопределённости правоприменения и формирует нестабильную с точки зрения противодействия коррупции правовую ситуацию.

2. Факторов, содержащих неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Авторами исследования предлагается дополнить Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Феде-

рации» следующими положениями, обеспечивающими доступность дополнительного образования:

1. Закрепить в статье 75 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» разнообразие и вариативность программ дополнительного образования.

2. Определить в статье 79 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» норму, предписывающую принятие подзаконного нормативного правового акта, определяющего особенности организации образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья по дополнительным общеобразовательным программам в области искусств.

Для обеспечения единства практики правоприменения в сфере дополнительного образования детей закрепить в Федеральном законе об образовании нормативные основы (принципы) организации дополнительного образования детей (гарантированность предоставления, разнообразие, вариативность, доступность); распространить действие Федерального закона от 13.07.2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» на отношения по оказанию социальных услуг семьям с детьми в сфере дополнительного образования государственными, муниципальными и частными организациями за счёт субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Доступность городской среды для маломобильных групп граждан

Руководитель исследования: *М. А. Булавина, кандидат юридических наук, доцент, проректор по научной работе НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций».*

Цель исследования: анализ правоприменения нормативных правовых актов, разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства в сфере организации доступной городской среды для маломобильных групп граждан.

Ключевые результаты исследования. Вопросы отсутствия оптимальных условий для комфортной жизни напрямую затрагивают маломобильные группы населения и являются на сегодняшний день актуальными.

В результате проведённого исследования авторами сформулированы следующие основополагающие выводы:

1. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих формирование и организацию доступной городской среды, показал, что за счёт принятия и реализации государственных программ постепенно создаётся возможность интеграции маломобильных групп населения в общество с точки зрения обеспечения доступной среды. В то же время уделяется недостаточно внимания проблемам оценки эффективности правоприменения в области обеспечения доступности городской среды с учётом разных видов инвалидности (по заболеваниям опорно-двигательного аппарата, слуха, зрения), видов доступности среды, включающих физическую, временную, транспортную и информационную.

2. Отсутствие комплексного подхода при обустройстве городских территорий для маломобильных граждан. Обустройство носит точечный характер, без использования комплексного подхода и восприятия города как единой целостной структуры.

3. В ряде программ субъектов Российской Федерации в области обеспечения доступной среды выявлено отсутствие чёткой связи между размером финансового обеспечения и программными показателями.

4. В результате анализа обеспечения мобильности лиц с ограниченными возможностями в городской среде выявлена необходимость минимизации временных затрат, которые несут данные лица, хотя часто нахождение в одном положении, в том числе и за рулём автотранспортного средства, им категорически противопоказано по состоянию здоровья.

5. В настоящее время создан и реализуется проект, использующий технологии геоинформационной системы для отражения степени доступности объектов социальной инфраструктуры для маломобильных граждан.

6. Не реализованы нормы законодательства по вопросу использования личного автотранспорта гражданами с ограниченными возможностями, которые непосредственно им не управляют.

7. Отсутствует чёткое взаимодействие всех муниципальных подразделений по вопросам организации доступной городской среды для маломобильных групп граждан, а также контроль вышестоящими и надзорными органами за ходом выполнения заявленных региональными программами задач.

8. Отсутствуют нормативные акты, учитывающие природно-климатические особенности каждого региона в отдельности, геоморфологические характеристики территории застройки и технико-экономические аспекты реализации доступной среды.

9. В результате анализа опыта зарубежных стран выявлена необходимость формирования доступной среды для маломобильных граждан с использованием механизмов государственно-частного партнёрства на основе изучения институциональных основ и территориальных особенностей достижения приемлемых соглашений по вопросам социальной модернизации общества, а также внедрения инновационных подходов, способствующих интеграции маломобильных групп граждан в общество.

В проведённом исследовании содержатся разработанные авторами предложения по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты в части регулирования вопросов транспортной доступности городской среды, возможности повышения самостоятельной мобильности лиц с ограниченными возможностями с учётом сокращения временных затрат при перемещении по городу.

Анализ правоприменительной практики выявил необходимость закрепления норм, касающихся природно-климатических особенностей каждого региона, для обеспечения доступной среды.

Для активной социализации инвалидов необходимо:

1. Создание открытого реестра сведений о работодателях, имеющих рабочие места в соответствии с установленными требованиями для возможности работы инвалидов разных групп и категорий.

2. Установление налоговых льгот для организаций, предоставляющих услуги организациям и населению в области поиска и подбора персонала при осуществлении ими специализированной помощи инвалидам в трудоустройстве.

В связи с этим предлагается внести изменения в законодательство по обеспечению на уровне субъекта Федерации формирования, ведения и своевременной актуализации реестра работодателей всех организационно-правовых форм и форм собственности, имеющих оборудованные рабочие места для инвалидов всех групп. Обеспечение беспрепятственного доступа к данному реестру посредством использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, мобильных приложений и при личном обращении в органы государственной службы занятости и/или многофункциональный центр предоставления государственных услуг.

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Соотношение норм международного и национального права в зарубежных государствах

Руководитель исследования: *И. Ю. Остапович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: выявление положительного опыта зарубежных государств в вопросах соотношения международного и внутригосударственного права для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Основное значение во взаимодействии правовых систем имеет механизм действия международных норм в национальном праве, определение их места в национальной правовой системе и разрешение коллизий между нормами внутригосударственного и международного права. Введение международных норм в национальную правовую систему требует от государства создания правового механизма по их реализации для тех субъектов, к кому обращены международные нормы, направленные на предоставление прав или возложение обязанностей. Поэтому в рамках национального права необходима формальная возможность по надлежащему применению норм международного права, условия возникновения которой определяются конституцией, законодательством и судебной практикой конкретного государства, установленной процедурой правоприменения.

Действительность международных норм в национальных правовых системах сводится к тому, как происходит придание им юридической силы в государстве, а сами теории соотношения правовых систем выступают в качестве своеобразных факторов влияния на это правовое явление.

В национальном праве для придания международным нормам юридической силы используются различные методы: внесение изменений в действующее законодательство; принятие новых законов; применение содержащегося в законе предписания о том, что международный договор, его отдельные положения либо иной международный акт применяются непосредственно.

В Российской Федерации прямое действие норм международного права затруднено отсутствием чётких критериев определения такой непосредственности (самоисполнимости норм) и предшествующей практики подобного правоприменения. Поэтому нельзя считать непосредственное применение норм международного права в национальном праве как явление, реализуемое автоматически, на самом деле требуется внутригосударственная подготовка и его организация. К иным условиям возникновения юридической возможности применения норм международного права в сфере национальной юрисдикции относятся конкретность и определённая международными нормами, способствующая их применимости и контролю за реализацией. Также сюда следует отнести согласованность норм международного и национального права, особенно в совместных сферах правового регулирования. Для согласования норм применяются сложившиеся в практике зарубежных государств способы: рецепция, отсылка, отмена национальных правовых актов, противоречащих международным обязательствам, преобразование, унификация, создание специального правового режима. Большое значение для возникновения юридической возможности применения норм международного права имеет их использование судами, поскольку посредством толкования в соотношении с нормами национального права создаются условия для последующего правоприменения другими субъектами, расширяя тем самым сферу действия норм международного права в национальном праве.

Взаимодействие норм международного и национального права может породить коллизии (конфликт) норм при регулировании отношений: в одной и той же сфере; с участием «иностранный элемент»; при совпадении регулируемого объекта социальных отношений; на уровне субъективных прав и обязанностей при их разном определении в национальном и международном праве. Таким образом, возникновение коллизий объективно обусловлено различиями в содержании, сфере действия норм национального и международного права, их технической несогласованностью в процессе взаимодействия. Преодоление коллизий зави-

сит от способа реализации международных норм в государстве, статуса противостоящих источников национального и международного права и обеспечивается определением иерархии между разноуровневыми нормами права.

Фактическое осуществление государствами международных норм зависит от многих факторов, в том числе политических, экономических, идеологических, уровня юридической техники и правовой культуры, стабильности правопорядка, возможности динамично реагировать на актуальную международно-правовую повестку и её изменение. В правовой системе государства должен быть предусмотрен точный недвусмысленный механизм применения норм международного права на внутригосударственном уровне с использованием установленных национальных правовых механизмов, учитывающих государственно-территориальное, национальное устройство государства. Имплементация международно-правовых норм осуществляется только в том случае, если государство не только принимает соответствующие национальные правовые акты, изменяет или отменяет уже существующие для реализации норм международного права, но и приводит их в действие. Международное право теперь многими государствами рассматривается в качестве источника совершенствования национального права в целом или отдельных её элементов. Поэтому одна из основных задач правотворчества, в первую очередь законотворчества, заключается в санкционировании действия международных норм в стране, а также в нормативном закреплении условий и порядка их включения во внутригосударственное право.

В современный период возрастает взаимовлияние и взаимодействие международно-правовых и национально-правовых систем, обусловленное необходимостью использования государствами внутренних средств для выполнения своих международных обязательств. Сами по себе монистическая и дуалистическая концепции, как теоретические воззрения, выступают косвенным, но не непосредственным фактором, влияющим на интеграцию норм международного права во внутренний правопорядок. Одни и те же международные договоры могут эффективно применяться и выполняться в странах, придерживающихся той или иной модели соотношения правовых систем. Главным выступает политическая воля конкретного государства, направленная на добросовестное выполнение международных обязательств.

Введение международных норм в национальную правовую систему требует от государства создания правового механизма по их реализации

для тех субъектов, к кому обращены международные нормы. Применение международного права в качестве руководства по толкованию норм национального права является в настоящее время широко используемым способом введения международных норм в правовую систему государства и установления соответствия между внутригосударственным законодательством и международным правом.

Конституционная идентичность, ставшая актуальной в условиях активного взаимодействия международного и национального права, возникает в контексте процесса, соединяющего две грани самоидентификации нации: одинаковость с другими и самостоятельность, рассматриваемые как неотъемлемые части самоопределения народа. Актуальность конституционной идентичности в современный период подтверждается практикой органов конституционного правосудия зарубежных стран, Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), находит отражение в национальных правовых порядках. Определение конституционной идентичности влияет на выбор государством способов и форм взаимоотношений его национально-го права с международным, но не может препятствовать выполнению им принятых международных обязательств.

Взаимодействие европейского правового порядка и российского конституционного строя допустимо только в рамках сотрудничества и взаимного учёта особенностей правовых систем. Принятие поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 году, направленных на сохранение и обеспечение конституционной идентичности, обусловлено необходимостью предоставления некоторого «иммунитета» в сфере конституционного регулирования, как ответная реакция на усиление влияния международных организаций, в том числе в области выполнения конституционных функций.

Каждое государство, находясь в рамках взаимоотношений по выполнению положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений ЕСПЧ, осуществляет поиск баланса между национальными суверенными интересами, выраженными конституционно-правовыми ценностями, и стандартами европейского права в сфере защиты прав и свобод человека, возлагая роль медиатора на национальные органы конституционной юстиции. Вопрос о защите российской конституционной идентичности в настоящее время может решаться теми средствами, которые уже имеются и практикуются Конституционным Судом Российской Федерации, за некоторыми исключе-

ниями, например, возможности признания неисполнимой меру по выплате справедливой компенсации.

Наша страна восприняла концепцию самоисполнимости международных договоров, но российское право не содержит чёткого перечня признаков и критериев, по которым договор можно бы было отнести к самоисполнимым. При этом наблюдаются определённые противоречия в понимании самоисполнимых международных договоров в отраслевых актах, что может стать предметом законодательного реформирования. Установление в российской правовой системе юридической возможности непосредственного применения положений международных договоров необходимо для эффективной реализации международных обязательств, особенно тех, которые устанавливают иные правила, нежели предусмотрены российским законодательством. В этой связи предлагается усилить организационно-правовые меры по непосредственному применению международных норм.

Праворазъяснительные постановления пленума Верховного суда Российской Федерации по вопросам судебной практики могли бы стать способом повышения эффективности применения судебными органами не только норм российского законодательства, но и международного права.

В российском праве сложилась необходимость в выработке определения и исчерпывающего перечня «общепризнанных принципов и норм международного права». Без такой конкретизации они обладают недостаточным правовым потенциалом. Отдельное внимание следует уделить выработке правового механизма по включению в правовую систему России общепризнанных правовых обычаев и общих принципов права.

Развитие международных отношений в сфере промышленности

Руководитель исследования: *В. А. Канашевский, доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего кафедрой международного частного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: совершенствование нормативного правового регулирования создания совместных высокотехнологичных промышленных предприятий, международных промышленных кластеров и финансово-промышленных групп в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Анализ состояния законодательства о создании совместных высокотехнологичных промышленных предприятий (СВПП), международных промышленных кластеров, финансово-промышленных групп (ФПГ) и межправительственных соглашений, заключённых в рамках международных объединений с участием России, в сравнении с международными правовыми актами и национальным законодательством таких стран, как Аргентина, Бразилия, Великобритания, Вьетнам, Германия, Италия, Канада, КНР, Сингапур, США, Швейцария, Южная Корея, Япония и др., свидетельствует о том, что российское законодательство в данной сфере в целом соответствует мировой практике.

Несмотря на это, по уровню инновационного и технологического развития Россия существенно отстаёт от большинства развитых стран, отечественные высокотехнологичные предприятия находятся в уязвимом положении и испытывают сложности с конкуренцией на мировом рынке, а показатели добавленной стоимости из расчёта на одно предприятие и одного занятого остаются низкими¹.

¹ Специальный доклад Президенту Российской Федерации. 2020. Проблемы регулирования и правоприменительной практики, сдерживающие развитие высокотехнологичных компаний в Российской Федерации. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/6.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

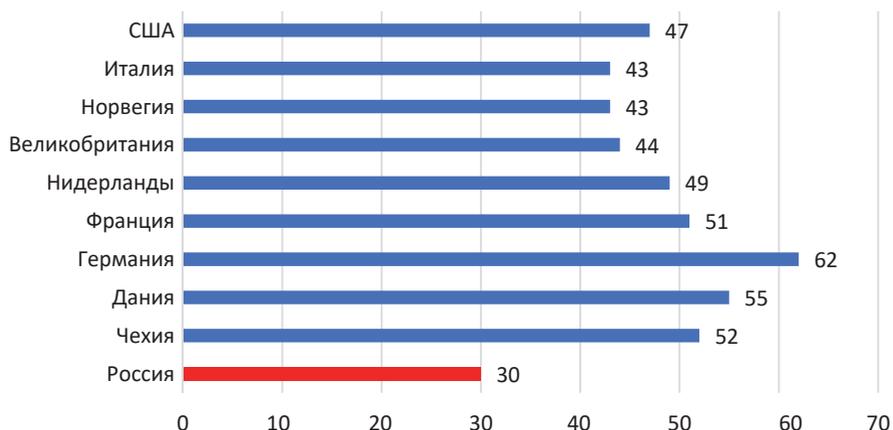


Рис. 1. Средне- и высокотехнологичный сектор (доб. стоим., % от ВВП)

Источник: Евростат, Всемирный банк, United States Census Bureau¹

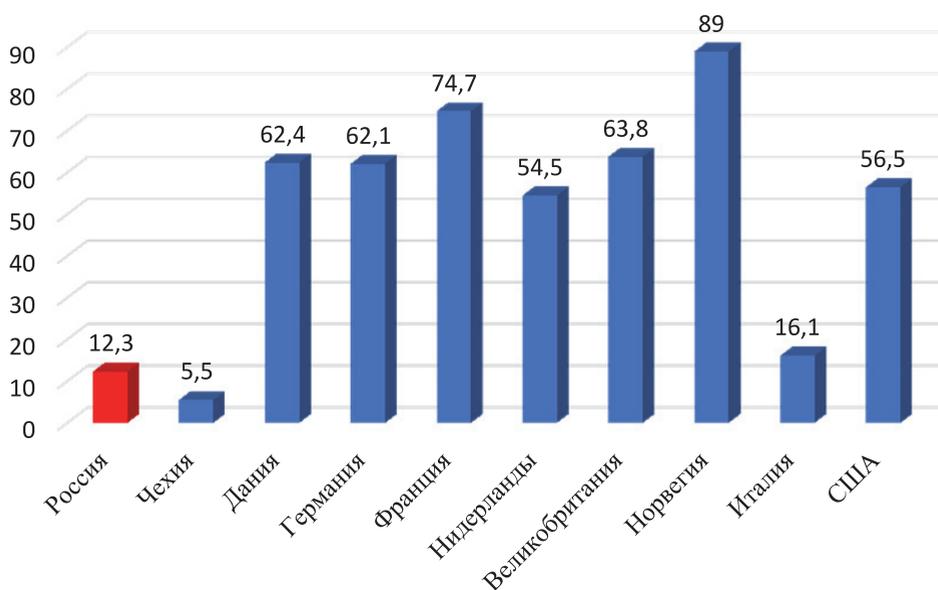


Рис. 2. Добавленная стоимость на одно высокотехнологичное предприятие, млн долл. США

Источник: Евростат, Всемирный банк, United States Census Bureau

¹ Специальный доклад Президенту Российской Федерации. 2020. Проблемы регулирования и правоприменительной практики, сдерживающие развитие высокотехнологичных компаний в Российской Федерации. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/6.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

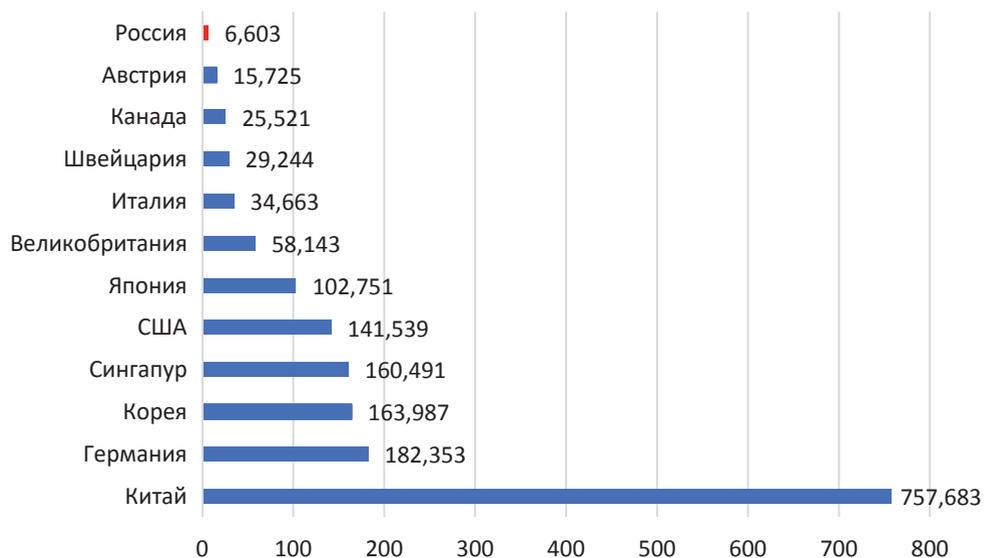


Рис. 3. Экспорт высокотехнологичной продукции, млн долл. США

Источник: High-technology exports – Country Ranking¹

Отставание наблюдается и по таким показателям, как доля экспорта российской высокотехнологичной продукции (0,4 % по сравнению с 6–15 % в развитых странах) и доля выпускаемой предприятиями инновационной продукции.

Сложности наблюдаются и с реализацией соглашений о создании межгосударственных финансово-промышленных групп – ФПГ (МФПГ), что обусловлено их неясным юридическим статусом, декларативным характером норм соглашений и принадлежностью предприятий разным собственникам, что делает их малоприспособленными для участия в гражданском обороте и не способными конкурировать с холдингами, основанными на единстве собственности.

При этом одной из главных проблем российской экономики является её экспортно-сырьевой характер, обусловленный технологическим отставанием страны, отсутствием доступа к высоким технологиям, а также недостаточной эффективностью реализуемых при проведении промышленной политики мер поддержки научно-технической и инновационной деятельности.

¹ Index Mundi. High-technology exports (current US\$) – Country Ranking. URL: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/TX.VAL.TECH.CD/rankings> (дата обращения: 10.10.2021).

В связи с этим одной из приоритетных задач обеспечения национальной безопасности России является создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, создания СВПП, международных промышленных кластеров и ФПГ.

По результатам исследования авторами предложено и обосновано проведение ряда действий, направленных на совершенствование правового регулирования создания СВПП:

1. Установить понятие и критерии определения СВПП на уровне постановления Правительства России или федерального закона, создать единый федеральный реестр СВПП (по аналогии с Единым реестром субъектов малого и среднего предпринимательства).

2. Повысить лимиты для признания высокотехнологичных предприятий субъектами малого и среднего бизнеса.

3. Предоставить СВПП право на полное или частичное возмещение расходов на процедуру регистрации прав на интеллектуальную собственность.

4. Создать специальные кредитные продукты для СВПП с субсидируемой государством процентной ставкой и предусмотреть возможность применения вычетов по НИОКР с коэффициентом по факту понесённых расходов (без необходимости ожидания результатов НИОКР).

5. Создать отраслевые государственные венчурные фонды по модели европейских стран.

6. Предусмотреть возможность использования доконкурентных заказов и государственных закупок инновационных решений, установить квоты на закупку производимой зарегистрированными в России СВПП государственными компаниями и федеральными и региональными органами власти.

7. Предусмотреть грантовое софинансирование проектов по разработке новой высокотехнологичной продукции и предоставить регионам России специальные целевые гранты для осуществления закупки у местных высокотехнологичных предприятий.

8. Принять постановление Правительства Российской Федерации о типовом соглашении между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о сотрудничестве в создании и стимулировании деятельности СВПП, в котором закрепить:

- 1) понятие СВПП;
- 2) возможные формы его создания;

3) перечень льгот и преференций, доступных СВПП.

Рекомендации по повышению прозрачности корпоративного управления СВПП:

1. Принять новый кодекс корпоративного управления под эгидой Министерства экономического развития Российской Федерации, в котором:

1) расширить субъектный состав лиц, которым этот кодекс рекомендован к применению;

2) внедрить правила и методики цифровизации корпоративного управления;

3) предусмотреть обязательное применение кодекса корпорациями, чьи ценные бумаги относятся к высокотехнологичному сектору экономики.

2. Усилить роль парламентского контроля в корпоративном управлении.

3. Внедрить принципы ответственного ведения бизнеса, разработанные ОЭСР, и цифровые технологии в корпоративное управление.

4. Установить обязательную квоту независимых директоров в размере 1/5 от общего состава совета директоров (наблюдательного совета) публичного акционерного общества (ПАО) и обязать ПАО устанавливать требования к ним в уставе.

5. Признать роль стейкхолдеров и внедрить нормы Принципов G20/ОЭСР и ESG-практик в практику корпоративного управления.

6. Освободить контролирующих лиц от обязанности предоставления финансовой отчетности по зарубежным контролируемым иностранным компаниям (КИК) в случае уплаты ими фиксированного налога в 5 млн рублей по каждой КИК.

7. Создать реестр бенефициаров компаний и трастов (по аналогии с Европейским союзом) и публичный реестр бенефициаров офшорных компаний и трастов.

8. Принять федеральный закон «О внесении изменений в статьи 11 и 66 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Рекомендации по совершенствованию правового регулирования создания промышленных объединений в рамках БРИКС и других международных объединений с участием России:

1. Принять федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 290-ФЗ «О международных ком-

паниях и международных фондах» в части регистрации холдинговых компаний финансово-промышленных групп (ФПГ).

2. Разработать стандартное соглашение о создании МФПГ, наделить их правами юридического лица по законодательству государств-участников, признать приоритетной формой МФПГ холдинг и предусмотреть льготы по налогу на прибыль и НДС (по примеру МАГАТЭ, ООН и др.).

3. Позволить банкам вложения в уставный капитал юридических лиц, входящих в МФПГ.

4. Разрешить регистрацию холдинговых компаний МФПГ в качестве международных компаний в специальных административных районах (САР) для получения налоговых льгот и преференций.

5. Создать МФПГ в рамках БРИКС по образцу международных ФПГ, созданных в рамках СНГ.

6. Разработать рамочную конвенцию о создании МФПГ, предусматривающую:

- 1) налоговые льготы участникам МФПГ в приоритетных областях;
- 2) финансирование проектов Банком БРИКС;
- 3) наделение МФПГ статусом транснациональных объединений в странах БРИКС с предоставлением гарантий и льгот на условиях взаимности;

4) допуск МФПГ к осуществлению проектов в «чувствительных» областях и территориях.

Рекомендации по совершенствованию правовых механизмов активизации и унификации создания кластеров в странах БРИКС:

1. Принять международный акт о промышленных кластерах с целью активизации и унификации их создания в странах БРИКС, возложить финансирование строительства необходимой инфраструктуры на Новый банк развития.

2. Создать совместный промышленный кластер на российско-китайской границе в районе г. Благовещенска и г. Хайхэ.

Рекомендации по развитию международных промышленных кластеров, технопарков и промышленно-производственных зон:

1. Принять федеральный закон «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике».

2. Возложить финансирование создания инфраструктуры парков и технопарков, а также управления ими на компании с преобладающим государственным участием.

3. Принять федеральный закон, посвящённый территориям со специальным правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности, либо предусмотреть его рамочный характер с более конкретным регулированием на уровне Правительства России или уполномоченного министерства.

4. Расширить субъектный состав лиц, которые могут обращаться с предложением или заявкой в Правительство Российской Федерации о создании особых экономических зон (ОЭЗ) или территорий опережающего развития (ТОР).

5. Предусмотреть субсидии иностранным корпорациям для покрытия части понесённых ими расходов (на основе опыта Японии) в целях создания штаб-квартир и научно-исследовательских центров из других стран.

6. Осуществить экспорт российских промышленных (промышленных) парков в страны ближнего и дальнего зарубежья (на основе опыта Японии).

7. Создать технопарки на базе университетов (на основе опыта США, Германии и Китая).

8. Открыть представительства российских специальных экономических зон в странах, которые потенциально могут инвестировать в Россию.

9. Отменить штрафы для резидентов российских ОЭЗ.

10. Установить премию в размере 3 % от суммы реальных инвестиций для вновь учреждённых предприятий в сфере обрабатывающей промышленности с иностранным участием с уставным капиталом и реальными инвестициями от 10 до 50 млн долл. США.

11. Установить возможность передачи возникающих у резидентов ОЭЗ и ТОР споров в постоянно действующие арбитражные учреждения.

12. Установить упрощённый порядок получения иностранными инвесторами вида на жительство или гражданства.

Внедрение указанных мер позволит в ближайшей перспективе обеспечить развитие отечественных технологий, преодолеть научно-техническую и технологическую зависимость России от поставок импортных технологий, оборудования и комплектующих, решить проблему коммерциализации инноваций, обеспечить прозрачность корпоративного управления СВПП и повысить конкурентоспособность зарегистрированных в России СВПП как на внутреннем,

так и на внешнем рынках, а в долгосрочной перспективе – повысить конкурентоспособность национальной экономики, обеспечить переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста и, как следствие, устранить угрозы экономической безопасности России.

Конституционные гарантии прав соотечественников, проживающих за рубежом

Руководитель исследования: *С. Э. Несмеянова, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: определение путей корректировки государственной политики Российской Федерации в отношении российских соотечественников, проживающих за рубежом, в свете обязательств, закреплённых в Конституции Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. В ходе анализа Федерального закона от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом» (далее – Закон о соотечественниках) выявлено частичное несоответствие указанного закона положениям части 3 статьи 69 Конституции Российской Федерации. Выявлены дефекты в отдельных нормах закона, несовершенство терминологии и юридической техники. Предложены направления совершенствования закона.

Анализ Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и соответствующих региональных программ показал определённые дефекты. Авторами исследования сформулированы предложения по их устранению. Рекомендуются ограничить перечень требований к соотечественникам – участникам программ переселения только наличием профессии или профессионального образования, что позволит субъектам Российской Федерации защищать свой рынок труда в интересах своего населения. Также предложено рассмотреть возможность дальнейшего увеличения числа государственных гарантий и мер социальной поддержки, предоставляемых соотечественникам, переселяющимся на постоянное место жительства в Российской Федерации.

Для целей реализации законодательства о пребывании и проживании на территории Российской Федерации предлагается разграни-

чить два правовых статуса – во-первых, собственно соотечественников, и во-вторых, соотечественников, являющихся участниками государственной программы переселения. Также целесообразно установить особый режим пребывания для иностранных граждан и лиц без гражданства, подпадающих под признаки соотечественников, который бы автоматически предоставлялся соотечественникам и членам их семей при въезде на территорию Российской Федерации.

В отношении права на образование для соотечественников реализован принцип равного доступа к образованию наряду с гражданами Российской Федерации, проживающими на территории России. В качестве дополнительного механизма реализована возможность получения соотечественниками – иностранными гражданами среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования на территории Российской Федерации в рамках образовательных квот, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Факт участия в Госпрограмме переселения дополнительных мер поддержки в области получения образования не предусматривает.

Объём медицинской помощи, оказываемой соотечественникам в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи, зависит от их участия в системе обязательного медицинского страхования. Установлено, что в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации застрахованные иностранные граждане реализуют право на охрану здоровья и медицинскую помощь на территории России наравне с гражданами России. В отсутствие обязательного медицинского страхования бесплатно иностранным гражданам оказывается только экстренная и скорая медицинская помощь. В иных случаях медицинская помощь оказывается иностранным гражданам на возмездной основе.

Право соотечественников на информацию – ещё одно направление, ставшее предметом анализа в работе. В Российской Федерации разработана комплексная стратегия обеспечения права на информацию соотечественников, проживающих за рубежом. Деятельность по информированию соотечественников осуществляется в трёх направлениях: информирование о программе содействия переселению (основными средствами информирования являются сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации и автоматизированная информационная система «Соотечественники»), обеспечение информирования соотечественников, проживающих за рубежом, о политической и социаль-

но-экономической ситуации в Российской Федерации (посредством учреждения и финансирования деятельности международного информационного агентства «Россия сегодня», а также субсидирование иных каналов, осуществляющих вещание за рубежом), а также поддержка соотечественников в учреждении средств массовой информации, осуществляющих свою деятельность на русском языке или языках народов России, с помощью грантовой политики. Несмотря на комплексность принимаемых Российской Федерацией мер в сфере обеспечения права соотечественников на информацию на русском языке, на практике наблюдаются отдельные проблемы с реализацией государственной политики в рассматриваемой сфере. Предложено активизировать работу органов государственной власти Российской Федерации и загранучреждений по расширению возможностей российских соотечественников получать своевременную, актуальную и достоверную информацию.

В экономической и социальной сфере значимыми представляются следующие меры поддержки: развитие инструментов привлечения инвестиций в качестве мер поддержки соотечественников за рубежом; содействие беспрепятственному осуществлению переводов соотечественниками, проживающими за рубежом; развитие программ по софинансированию бизнеса, открываемого в материнском государстве; поддержка создания и развития сетей бизнес-лидеров из числа членов диаспоры и организуемых ими программ наставничества, сетевых мероприятий и встреч; развитие программ обучения в сфере бизнеса и содействие по открытию бизнеса в материнском государстве. Особенно хотелось в данной части отметить значимое для Российской Федерации направление – программы для переселения высококвалифицированных кадров (и их разновидности: программы по временному возвращению и программы по виртуальному возвращению).

В сфере поддержки развития культуры, образования, языка и религии в качестве достаточно перспективных мер поддержки соотечественников рассмотрены поддержка волонтерских программ, поощрение туристических визитов в материнское государство и поддержка сетей соотечественников, реализация на их базе проектов в области культуры, образования и языка.

В сфере информации следует предпринимать шаги по развитию дополнительных информационных каналов: стимулирование взаимодействия СМИ материнского государства и государства пребывания, встраивание информационных каналов в механизмы исполнения соглашений между материнским государством и государством пребывания

ния, выявление сетей соотечественников, установление связей с ними и использование их площадок для распространения информации. Существует острая потребность в размещении информации о проектах и программах (помимо госпрограммы переселения), реализуемых материнским государством непосредственно или совместно с государством пребывания, а также с юридическими лицами, а также информации для инвесторов из числа соотечественников за рубежом в режиме «одного окна» с указанием возможностей и условий инвестирования. Следует целенаправленно развивать применение информационных технологий: проведение онлайн-конференций (например, для деловых кругов из числа соотечественников за рубежом), организация языковых школ и курсов на цифровых платформах. Перспективна для России поддержка создания и развития научно-технических и деловых онлайн-сетей, состоящих из местных экспертов и экспертов из числа членов диаспоры, как это осуществляется со стороны материнского государства, например, в Германии, Болгарии, Венгрии, Швейцарии.

Вместе с тем регулирование в национальном законодательстве вопросов поддержки соотечественников, проживающих за рубежом и являющихся гражданами другого государства, должно осуществляться лишь при условии наличия дружественных отношений между такими государствами и во всяком случае не должно преследовать цель экспансии одного государства в сферу, образующую исключительную юрисдикцию другого государства, и нарушения посредством такого регулирования базовых принципов международного права, таких как суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела государства, обязательность исполнения международных договоров. На основании этого сделан вывод, что Российской Федерации следует развивать регулирование вопросов культурных связей соотечественников на международном уровне – прежде всего с участием государств, в которых проживает наибольшее число российских соотечественников (страны СНГ, Балтии, Грузия).

Эффективность политики российского государства по поддержке русского языка и образования на русском языке за пределами Российской Федерации прямо зависит от контекстных условий. В каждой конкретной зарубежной стране существует уникальная ситуация, которая определяется численностью русскоязычного сообщества, его сплочённостью, причинной обусловленностью его формирования и может предполагать как необходимость высокоинтенсивной поддержки на самом высоком дипломатическом уровне, так и взаимодействие с сообщества-

ми соотечественников и соотечественниками напрямую в штатном режиме.

В связи в этом распределение отдельных функций защиты и продвижения русского языка между различными ведомствами в системе государственной власти представляется рациональным. Произведённый анализ показывает, что в Российской Федерации существует достаточное нормативное и институциональное обеспечение программ по продвижению русского языка за рубежом. Российское законодательство закрепляет ответственность за проведение языковой политики за федеральными министерствами и ведомствами (МИД России, Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Россотрудничество, Министерство культуры Российской Федерации). Также законодательство содержит необходимые нормы для включения в эту деятельность органов государственной власти субъектов Федерации. В ряде субъектов программы поддержки образования на русском языке за рубежом находят поддержку. Главным образом это столица и приграничные регионы. Законодательство предусматривает различные формы частногосударственного партнёрства, что позволяет расширить ресурсную и организационную базу проведения политики по поддержке русского языка за рубежом.

В настоящее время российское законодательство о русском языке обращено преимущественно к внутривнутриполитической жизни страны и ставит перед собой цели обеспечения прав граждан Российской Федерации на пользование языком, защиту и развитие языковой культуры. В целом данная конструкция ставит фактор государственной территории выше фактора социальной общности и трансграничного единства русского народа в организации мирового политического и правового пространства. С данным видением роли государственного языка в строительстве и защите глобального «Русского мира» невозможно согласиться принципиально, поскольку в настоящее время основные тенденции общественного развития ориентируются на организацию социальных процессов в трансграничном пространстве с пристальным вниманием значительного ряда государств к сообществам соотечественников за рубежом. Представляется, что внедрение в законодательство обращённых вовне норм будет прямо способствовать наращиванию потенциала российского государства в поддержке и продвижении русского языка за рубежом. На этом направлении полезно обращение к опыту актуальной языковой

политики государств, обладающих крупными диаспорами за рубежом: Франции, Венгрии.

Основные направления российской политики в области защиты лингвистических прав и права на образование на родном языке в интересах соотечественников могут концентрироваться на следующих механизмах: обращение к правозащитному потенциалу международного сообщества; воздействие на целевые государства в рамках международных интегративных структур, в которые они включены (ЕС, ассоциация с ЕС, ЕАЭС); кооперация в рамках политики защиты меньшинств за рубежом со странами, обладающими схожими интересами (Венгрия, Румыния, страны балканского региона); мобилизация потенциала гражданского общества через механизмы государственно-частного партнёрства и структуры частного сектора.

Использование инструментов межпарламентского диалога для защиты прав соотечественников

Руководитель исследования: *С. Э. Несмеянова, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: определение путей корректировки государственной политики Российской Федерации в отношении российских соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе с использованием механизмов межпарламентского взаимодействия со странами постсоветского пространства (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Латвия, Литва, Молдавия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, Эстония).

Ключевые результаты исследования. Сегодня вопросы поддержки российских соотечественников, которых, по разным оценкам, насчитывается около 30 млн, значимы и перспективны для дальнейшего развития Российского государства. Согласно части 3 статьи 69 Конституции Российской Федерации государство оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечивает защиту их интересов и сохранение общероссийской культурной идентичности. Не менее важной задачей, заявленной главой государства осенью 2021 года, станет возвращение в страну более полумиллиона соотечественников. В силу целого ряда факторов ключевым направлением для реализации государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом является постсоветское пространство, что объяснимо численностью российских соотечественников и традиционно их высокой степенью интегрированности в жизнь данных государств.

Практически вся деятельность институтов межпарламентского взаимодействия в той или иной мере ориентирована на защиту прав человека. Вместе с тем у таких институтов отсутствуют присущие национальным парламентам механизмы по защите прав человека: они действуют преимущественно посредством методов так называемой «парла-

ментской дипломатии». В настоящее время на международном уровне отсутствует согласованный набор руководящих принципов деятельности институтов межпарламентского взаимодействия по защите прав человека. Предлагается закрепить подобные принципы на межгосударственном уровне, развивать международные сети кооперации парламентариев, юристов и учёных, назначать спецдокладчиков по вопросам повышения роли парламентов в защите и продвижении прав человека.

В ходе анализа законодательства стран СНГ, Балтии и Грузии в области гражданства и миграции выявлено, что гражданство по рождению приобретается во всех странах преимущественно по принципу крови, а приобретение гражданства детьми в порядке натурализации (регистрации) основано на принципе следования гражданству родителей. Кроме того, установление российскими соотечественниками политико-правовой связи с государством проживания «через детей» отсутствует.

В большинстве стран СНГ и в Грузии разработаны упрощённые процедуры приобретения гражданства (в порядке признания или регистрации) для бывших граждан Советского Союза и их потомков, что позволяет обеспечить политико-правовую интеграцию российских соотечественников. Упрощённые процедуры приобретения гражданства преимущественно направлены на тех соотечественников, которые могли оказаться или оказались в статусе лица без гражданства. Соответствующие способы приобретения гражданства отсутствуют в странах Балтии, что привело к тому, что большое количество российских соотечественников остаются лицами без гражданства или приобретают своеобразный статус «неграждан» в Латвии (и в меньшей степени в Эстонии), который не даёт возможности участвовать в политической жизни страны.

Большинство исследуемых стран не признают за своими гражданами права на множественное гражданство. Российские соотечественники – граждане стран Балтии, Азербайджана, Казахстана, Молдовы, Туркменистана, Узбекистана, Украины ограничены в возможности приобретения гражданства России в качестве второго. В настоящее время у России имеется международный договор о двойном гражданстве только с одним государством – Таджикистаном. В то же время в законодательстве России с июля 2020 года не предусмотрена обязанность отказа от существующего гражданства иностранного государства для всех лиц, обращающихся за натурализацией (вместо этого введена процедура уведомления о наличии гражданства иностранного государства).

В области миграции Российской Федерации с целью заимствования зарубежного опыта целесообразно обратить внимание на следующие

щие акты и инициативы, показательные с точки зрения перспектив регулирования: программные документы, принятые в Грузии (Стратегия, Концепция и План мероприятий); успешный опыт Азербайджана в консолидации большого массива правовых норм в Миграционный кодекс и введении автоматизированной единой миграционной информационной системы; меры поддержки диаспор за рубежом, действующие в Молдове; реальные финансовые меры поддержки внешних трудовых мигрантов в Узбекистане.

Выявлено, что в законодательстве стран СНГ, Балтии и в Грузии отсутствует единая концепция добровольной репатриации. Часть стран придерживаются необходимости подтверждения репатриантом своего этнического происхождения, общего с коренным населением государства (Казахстан, Таджикистан, Литва, Эстония). В Латвии, Грузии, Молдове определяющей является политико-правовая связь лица с государством. В некоторых странах политика добровольной репатриации не признаётся (Беларусь, Туркменистан). Большинство стран не разрабатывают специальных программ социально-экономической интеграции лиц, добровольно возвращающихся в страну происхождения, однако во всех странах в той или иной мере разработаны упрощённые механизмы миграции и приобретения гражданства. Программы социальной поддержки добровольных репатриантов разработаны в Казахстане, Украине, Кыргызской Республике и Таджикистане, направлены на экономическую интеграцию иммигрантов, в том числе через программы квотирования высшего образования, оказания медицинской помощи, предоставления пособий, пенсий, поддержки в приобретении жилья и так далее.

В настоящее время Межпарламентской ассамблеей СНГ приняты два модельных закона в исследуемой сфере – Модельный закон «О беженцах» и Модельный миграционный кодекс для государств – участников СНГ. В то же время имплементация данных рекомендательных документов странами – участницами СНГ сопряжена с существенными различиями в нормах их национального законодательства, касающихся регулирования гражданства, правового статуса беженцев и иностранных граждан в целом, организованного набора иностранной рабочей силы, а в ряде случаев и отсутствия в законодательстве ряда необходимых норм. Есть сложности, связанные с понятийным аппаратом, например, понятие «миграция» и ряд производных от него, которые напрямую не используются в законодательстве России, Беларуси и Узбекистана,

хотя правовое регулирование миграционных процессов имеется в достаточном объёме.

Институт политического убежища как таковой специальным образом не регулируется международным правом, поскольку предоставление тому или иному лицу политического убежища является во многом волевым актом, относящимся к дискреции высших органов соответствующего государства. Законодательство большинства исследованных государств закрепляет правовые основы института политического убежища, однако основания для его предоставления существенным образом различаются в разных странах.

Высокую эффективность в защите прав показывают двусторонние соглашения между принимающим государством и материнским государством. Заслуживает внимания положительный опыт заключения соглашений в сфере социального обеспечения мигрантов (проанализирован опыт Германии, Марокко, Филиппин и др.). В качестве средств дипломатической защиты, которые могут быть использованы материнским государством в ситуации нарушения прав диаспоры, рассмотрены: действия дипломатических представительств и консульских учреждений; дипломатические процедуры (предъявление международной претензии, переговоры, посредничество); принудительные действия (контрмеры); обращение в международные судебные органы.

Приходится констатировать, что возможности материнского государства по защите прав соотечественников на международном уровне весьма ограничены, поскольку не разработаны механизмы исполнения двусторонних договоров, остро стоит вопрос с исполнением решений международных судебных органов, дипломатическая защита является по большей части дискреционным правом государством, а не правом, на которое может ссылаться конкретное лицо. Сложившаяся ситуация определяется растущим влиянием миграции на внутривнутриполитическое и экономическое положение в отдельных государствах, а кроме того, противоречивым характером и слабой эффективностью сложившейся практики защиты прав мигрантов на международном уровне. В этих условиях требуется содействие гармонизации интересов и политики государств и совершенствованию международно-правовых основ регулирования миграции, поиск эффективных технологий защиты прав соотечественников за рубежом.

Для интенсификации деятельности в области защиты прав соотечественников рекомендовано применять в институтах межпарламентского взаимодействия классические и современные возможности, в частно-

сти: создание и развитие межпарламентских комиссий и рабочих групп; разработка модельного законодательства и мониторинг его имплементации; разработка рекомендаций; сотрудничество со средствами массовой информации, проведение опросов, встречи с соотечественниками, представителями диаспор и т. д.

Рекомендовано оценить возможности поощрения академической мобильности; создания и развития комитетов или групп по соотечественникам в молодёжных парламентских структурах в государствах – участниках Совета Европы и СНГ; привлечения к работе молодёжных парламентских структур делегатов из числа соотечественников, представителей диаспор. Для повышения эффективности межпарламентского взаимодействия рекомендовано рассмотреть возможности разработки и принятия «Кодекса поведения делегата» и «Настольной книги делегата, направленного в органы межпарламентского взаимодействия».

В отсутствие регулирования положения диаспор (как на международном уровне на постсоветском пространстве, так и в национальном законодательстве большинства государств) в рамках Межпарламентской ассамблеи СНГ предлагается разработать и принять модельный закон «О координации государственной политики по вопросам диаспор». На период разработки акта возможно принять рекомендации по данному вопросу. На этапе межпарламентского законотворчества рекомендовано учесть опыт Парламентской Ассамблеи Совета Европы по ведению европейской политики в отношении диаспор, а также успешные практики Молдовы, Грузии, в том числе по созданию специализированного органа по вопросам миграции диаспоры, но на уровне МПА СНГ для координации действий национальных органов.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Совершенствование системы государственного управления в Российской Федерации

Руководитель исследования: *С. Д. Хазанов, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях повышения эффективности системы государственного управления на основе комплексной оценки преимуществ действующих и развивающихся моделей государственного управления.

Ключевые результаты исследования. В процессе анализа модели государственного управления в Российской Федерации на федеральном уровне установлено, что крайне редко федеральный законодатель обращается к межсистемным, межведомственным взаимосвязям, особенно носящим горизонтальный характер либо выходящим на уровень различных ветвей и структур государственной власти видового или территориального характера. Понятия «государственное управление», «система государственного управления», «органы государственного управления» используются в федеральных законах и иных нормативных правовых актах в разном смысловом значении.

Выявлены критические проблемы существующей системы государственного управления в 20 субъектах Российской Федерации и дан анализ эффективности по вопросам: структура исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации; отраслевое и межотраслевое государственное управление в субъектах Российской Федерации; территориальные органы исполнительной

власти субъектов Российской Федерации; региональные системы государственного управления в социальных сферах.

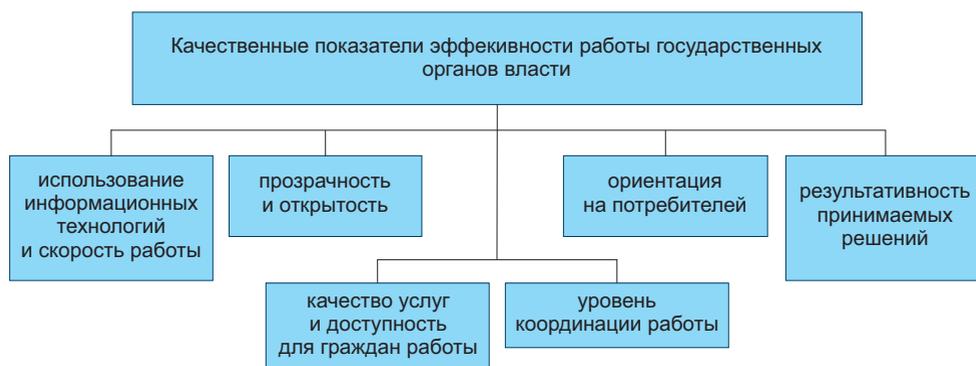


Рис. 1. Перечень качественных показателей эффективности государственного управления

Источник: составлено авторами

В процессе оценки современного состояния законодательства Российской Федерации, регулирующего систему государственного управления, установлено, что законодательство Российской Федерации о государственном управлении не образует отдельной отрасли российского законодательства, не является кодифицированным, отличается иерархичностью, значительным отраслевым многообразием, затрагивает деятельность многочисленных субъектов и объектов государственного управления, распространяется на самые разные сферы и отрасли публичного администрирования, что существенно усложняет его обобщённую оценку, притом что данное законодательство постоянно находится в процессе своего изменения, уточнения отдельных институтов, актов, процессов, механизмов, постоянно дополняется новыми формами и средствами управленческой деятельности.

При проведении анализа эффективности института государственной службы в системе государственного управления основное внимание уделено проблемам взаимосвязи вопросов эффективности и стабильности государственной службы с оптимизацией деятельности государственных органов; взаимосвязи исполнительской дисциплины государственных служащих с упорядочением административных процедур; взаимосвязи подотчётности государственных служащих с совершенствованием механизмов контроля за деятельностью государствен-

ных органов; взаимосвязи открытости деятельности государственных служащих с механизмами информационной открытости деятельности государственных органов; корреляции между механизмами оценки результативности деятельности государственного служащего и внедрением в деятельность государственного органа механизмов управления, ориентированного на результат.

Выявлены такие критические проблемы в системе государственного управления, возникающие в рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика» и Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, как отсутствие единого подхода к созданию единой информационной базы; отсутствие в стратегических документах субъектов Российской Федерации полноценной цифровой части; труднопреодолимые для цифровой трансформации барьеры из-за требований федеральных законов о государственных закупках; отсутствие правовых и методологических норм проведения апробации технологий и подходов к государственному управлению, запуска «пилотных» цифровых проектов; недостаточность финансирования системы государственного управления в субъектах Российской Федерации; создание новой матричной структуры государственного управления цифровой трансформацией на стыке федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации; дублирование информационных систем и другие. Установлено, что действующая система регулирования сложилась до начала активного внедрения цифровых технологий в государственные управленческие практики, поэтому при её создании и реформировании не ставилась задача обеспечить скорость и гибкость, необходимую для управления цифровой экономикой.

При оценке эффективности и результативности целевых программ в системе государственного управления экономикой установлено, что целью программного подхода является повышение эффективности, прозрачности и подотчётности при использовании бюджетных средств, но само понятие «эффективность» нормативно не определено, поэтому предложено в бюджетных документах ввести основные понятия программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат.

При выявлении критических проблем в системе государственного управления, возникающих в условиях «новой экономики», и связанной с этим трансформации функций государственного управления установлено, что с включением цифровых технологий в систему государствен-

ного управления появляется потребность в защите информации, личных данных, поэтому государство вынуждено реагировать на подобные угрозы путём принятия законодательных актов, регулирующих сетевые отношения, а также право собственности в данной сфере, создавать необходимый механизм правового регулирования, структуру контролирующих государственных органов.

Выявлены такие критические проблемы в системе государственного управления, возникающие в рамках реализации правового регулирования установления обязательных требований, как оспаривание допустимости обязательных требований; влияние Федерального закона от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях) на установление специальных административно-правовых режимов; недостаточная обоснованность исключения отдельных групп правоотношений из сферы действия правил Закона об обязательных требованиях; несогласованность Закона об обязательных требованиях с иными федеральными законами; внедрение стандартов обязательных требований на региональном и муниципальном уровне и другие.

Выявлены такие критические проблемы в системе государственного управления, возникающие в рамках реализации правового регулирования контрольно-надзорной деятельности:

- отсутствие единой методологии и подходов к определению критериев и индикаторов риска на уровне подзаконных нормативных актов;
- расширение и неоднородность понятия объекта контроля (надзора);
- установление периодичности проверок;
- законодательное ограничение критериев добросовестности контролируемых лиц;
- расширение сферы применения законодательства о контроле (надзоре) и круга контролируемых лиц;
- исключение видов контроля (надзора) из сферы применения закона о контроле (надзоре);
- разграничение видов контроля (надзора) по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- соотношение предмета контроля (надзора) и перечня обязательных требований;
- учёт контрольно-надзорных мероприятий, не требующих взаимодействия с контролируемыми лицами;

- отсутствие императивного требования проведения контрольно-надзорных мероприятий;
- разграничение гражданско-правовых и публично-правовых механизмов контроля за исполнением обязательств, вытекающих из договоров, одной из сторон которых является публично-правовое образование;
- распространение действия законодательства о контроле (надзоре) на процедуры обязательной сертификации;
- отсутствие разграничения между процедурами осуществления контрольно-надзорных мероприятий и производства по делам об административных правонарушениях и другие.

В процессе анализа правовых моделей системы государственного управления Германии, Швеции, Японии, Южной Кореи, Китая показаны основные зарубежные правовые модели системы государственного управления: модель «нового государственного менеджмента» (New Public Management, NPM), классическая модель государственного управления на принципах рациональной бюрократии М. Вебера, социалистическая модель государственного управления – «социализм с китайским лицом», модель Good Governance. Был сделан вывод, что опыт Китая, Японии и Южной Кореи идентичен в том, что эти страны планировали широкомасштабную административную реформу, повышая экономичность и эффективность систем государственного управления, при этом указано, что Азия имеет уникальную административную цивилизацию, которая была недостаточно изучена в более широком контексте современных теорий и государственных управленческих практик.

При оценке методик эффективности и качества государственного управления выявлено, что за последние десятилетия в мире вырос значительный интерес к системному, глубокому, многоплановому подходам сравнительного измерения эффективности государственного управления как на уровне межгосударственных (международных) структур, так и национальных правительств, отдельных исследовательских программ (показатели Всемирного банка, ежегодник мировой конкурентоспособности, база данных институциональных профилей, Европейский индекс качества государственного управления, Оксфордский справочник по качеству государственного управления, данные ОЭСР, глобальный рейтинг ООН по развитию электронного правительства, индекс электронного участия, индекс цифровой экономики и общества Европейской Комиссии, международный индекс цифровой экономики и общества, индекс процветания, индекс эффективности государствен-

ной службы), фондов (индикаторы устойчивого управления немецкого фонда Bertelsman).

При этом сделан вывод, что показатели Всемирного банка являются наиболее известными и широко используемыми показателями для измерения государственного управления.

При оценке лучших зарубежных практик в сфере государственного управления в целях возможности их внедрения установлено, что до последнего времени подходы в имплементации правовых норм, регулирующих систему государственного управления, были основаны в большей степени на представлении моделей западноевропейского опыта. При этом сделан вывод о том, что наряду с бесспорными позитивными новациями европейского законодателя интересный опыт развития правовых систем есть и в таких азиатских странах, как Гонконг, Таиланд, Индия, Сингапур, Япония, Южная Корея, Китайская Народная Республика, Малайзия.

В процессе анализа зарубежных правовых моделей системы государственного управления Азербайджана, Узбекистана, Казахстана, Кыргызской Республики, Республики Беларусь установлено, что для всех рассматриваемых стран характерен выбор собственного пути в реформах государственного управления, который условно может именоваться как «поиск национальной идентичности в глобальном мире»: не выявлено ни одного нормативного документа об утверждённых концепциях или принятых политических документах, в которых заявлялось бы об ориентации на конкретную модель государственного управления.

Установлено, что в рассматриваемых странах концепции и модели государственного управления не всегда подкрепляются успешными государственными управленческими практиками, решения принимаются под влиянием сложившейся политической среды и культурных устоев, что может корректировать возможность имплементации тех или иных государственных институтов или лучших практик.

При изучении государственной политики в части организационной структуры государственной службы в Российской Федерации установлено, что работа над организационной структурой остаётся ключевым направлением кадрового обеспечения, на котором основывается реализация государственной кадровой политики. Структура и штатная численность государственного органа формируются дифференцированно, исходя из стоящих перед ним целей и задач, структурных и отраслевых особенностей, объёма полномочий, выполняемых функций.

Организационная структура государственной службы основана на структуре государственных органов и включает в себя виды и уровни; систему должностей; систему классов чинов; структуру и штаты аппаратов государственных органов; органы управления. Проведённый анализ организационной структуры федеральной государственной гражданской службы выявил ряд значительных методологических проблем правового регулирования проведения организационно-штатных мероприятий в федеральных органах исполнительной власти.

Цифровизация избирательного процесса

Руководитель исследования: *А. В. Минбалеев, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина» (МГЮА).*

Цель исследования: выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения реализации прав граждан в области применения цифровых технологий в избирательном процессе, анализ правоприменительной практики реализации государственной политики в части применения цифровых технологий в избирательном процессе.

Ключевые результаты исследования. В мире происходит ускоренное внедрение цифровых технологий в избирательном процессе. Многие государства мира проводят эксперименты по внедрению и использованию отдельных цифровых технологий в избирательном процессе. Не является исключением и Российская Федерация. Анализ зарубежного опыта регулирования применения цифровых технологий, в том числе в процессе дистанционного электронного голосования (далее – ДЭГ), свидетельствует об определенных опасениях государств в части развития данного направления. Приоритетным для большинства государств мира, реализующих такие практики, является использование цифровых технологий для реализации избирательных прав отдельными категориями избирателей, в том числе дипломатами, военными, а также гражданами, проживающими за рубежом.

Анализ зарубежного законодательства и отечественного избирательного права позволил выявить ряд факторов, которые являются или могут стать препятствием для использования цифровых технологий в избирательном процессе. В большинстве стран мира, где используют интернет-голосование, гражданам предоставляется возможность реализовать свои избирательные права традиционным способом. Переход к цифровым выборам является поэтапным процессом, что предполагает параллельно с внедрением интернет-голосования сохранение традиционных (бумажных) бюллетеней. В цифровых выборах избиратели уча-

ствуют не самостоятельно, а через цифровые профили. Поэтому ключевым элементом применения цифровых технологий в избирательном процессе является наличие в стране законодательной базы цифровой идентификации. Международный опыт показывает, что существуют два основных способа формирования цифрового профиля избирателя: создание цифрового профиля самой избирательной комиссией под конкретные выборы; использование цифрового профиля, созданного в системах электронного государства.

Развитие цифровых технологий в избирательном процессе требует от всех участников следования определённым принципам и эталонам. В ЕС и некоторых странах принципы электронного голосования занимают центральное место в правовой регламентации данных общественных отношений. В Российской Федерации единые принципы для интернет-голосования законом не определены, что создаёт правовую неопределённость в отдельных вопросах и требует их разработки и внесения соответствующих изменений в законодательстве.

В международной практике предусмотрено, что доверие к информационным системам, используемым в избирательном процессе, обеспечивают независимые аудиторы. В России подобный институт отсутствует. В условиях развития цифровых технологий в государственном управлении необходимо введение правового института IT-аудитора с закреплением его полномочий, прав, обязанностей и ответственности. В избирательной системе подобная правовая категория также требует нормативного закрепления.

Использование цифровых технологий в избирательной системе всё больше скрывает от внешнего наблюдателя процесс голосования. Это не только полностью меняет механизм независимого наблюдения за выборами, но и ставит новую задачу по созданию доступной простому избирателю системы контроля за правильностью учёта его электронного бюллетеня.

Международный опыт показывает, что во всех странах существует технология проверки записи электронного бюллетеня, доступная обычному избирателю. Таким образом, можно говорить, что общепризнанным является необходимость создания технологии, решающей данную задачу. Существование данного информационного процесса, а также основные требования к нему могут быть закреплены на уровне принципов электронного голосования или на уровне технических требований к системе интернет-голосования.

Использование цифровых технологий в избирательной системе предполагает появление новых видов правоотношений, которые регулируются новыми нормами права. Появляются новые субъекты права, на граждан и должностных лиц возлагаются новые обязанности. Для работы этих правил поведения требуется принятие комплекса охранительных норм права. В частности, необходимо реформирование систем административной и уголовной ответственности с установлением наказания за правонарушения и преступления в сфере использования цифровых технологий в избирательном процессе.

Авторы исследования предлагают определить перечень существенных цифровых технологий, используемых разными субъектами права в избирательном процессе, и принять первоочередные меры по их регламентации. Учитывая высокую динамичность общественных отношений в данной сфере, наиболее разумным следует считать их регулирование через нормы «мягкого права».

Интернет-голосование затрагивает не только нормы избирательного права, но и основные положения информационного права, включающие законодательство о персональных данных, о государственных информационных системах и об электронной подписи. Следует отметить, что электронное голосование может вступать в коллизии с положениями указанных нормативных правовых актов. Чтобы избежать судебных споров и жалоб со стороны избирателей на соответствие правил интернет-голосования информационному праву, представляется целесообразным использование механизма «экспериментального правового режима».

При выборе технологического решения для используемой системы электронного голосования необходимо учитывать, что в настоящее время ни одна из цифровых технологий, используемых в мире, не признана абсолютно безопасной.

Внедрение новых технологий в различные сферы жизнедеятельности общества, в том числе дистанционное голосование, нельзя рассматривать без возможных рисков и проблем их применения: общество не подготовлено к применению информационных технологий для выражения волеизъявления (граждане старшего возраста и др.); информационные технологии недостаточно развиты для полного перехода к дистанционному электронному голосованию в силу отсутствия уверенности в программном обеспечении и его безопасности; отсутствует полноценная правовая регламентация данного процесса в законода-

тельстве Российской Федерации; возникают риски нарушения принципа тайного голосования («семейное» голосование и т. д.); создаются дополнительные возможности воздействия на избирателей не на участке для голосования, а в любых других условиях с целью контроля их волеизъявления.

В целях совершенствования правового регулирования ДЭГ, его широкого развития в Российской Федерации целесообразно:

1. Закрепить в федеральном избирательном законодательстве ДЭГ в качестве альтернативной формы проведения выборов и референдумов всех уровней, определив основные понятия в области ДЭГ и правовые требования к его содержанию.

2. Рассмотреть вопрос о введении норм общественного контроля над процессом ДЭГ, подсчётом голосов и подведением итогов выборов, референдума, основанных на соблюдении принципов гласности, прозрачности и открытости деятельности государственных органов, поскольку, как показывает опыт судебных разбирательств, необходимы законодательные гарантии защиты избирательных прав граждан, в первую очередь при технических сбоях во время ДЭГ. Для обеспечения данного процесса, как указывалось ранее, можно использовать опыт независимого IT-наблюдателя (омбудсмена).

3. Подробно регламентировать обязательные организационно-технические требования и порядок проведения ДЭГ, которые в настоящее время регулируются актами ЦИК России, в федеральном законодательстве.

4. Обеспечить постоянное совершенствование цифровых технологий с учётом существующих угроз информационной безопасности.

Основными проблемными вопросами во взаимодействии между деятельностью федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов власти и избирательных комиссий различных уровней ввиду преимущественно цифрового взаимодействия могут являться: основные требования и параметры развития Цифровой платформы выборов (Цифровой избирательной платформы) в Российской Федерации, официальное законодательное закрепление её функционирования, а также технологические особенности архитектурной реализации Цифровой платформы; технологические особенности функционирования соответствующей инфраструктуры цифрового взаимодействия; качество обрабатываемых наборов данных; при взаимодействии органов

государственной власти и избирательных комиссий проблема контроля за их деятельностью; обеспечение достоверности информации в процессе взаимодействия органов власти и избирательных комиссий. В работе выделены первоочередные задачи по устранению проблемных вопросов такого взаимодействия.

Социально-экономическое развитие сельских территорий

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

Цель исследования: выработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в области развития сельских территорий для реализации Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Доктрины продовольственной безопасности, Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. По итогам анализа статистических данных о развитии сельских территорий зафиксированы следующие факты:

1. Численность жителей сельской местности сокращается опережающими темпами по сравнению с городскими (урбанизированными) территориями.

2. Урбанизация прослеживается в тенденциях сокращения сельских населённых пунктов и сельских муниципальных образований.

3. Доходы (располагаемые ресурсы) сельских жителей в 1,5 раза меньше доходов жителей городской местности.

4. Продуктивность основной хозяйственной деятельности в сельской местности в 2,7 раза ниже, чем городской.

5. Уровень инвестиций в основные средства организаций сопоставим в сельской и городской местности.

6. В сельской местности активно вводится в эксплуатацию жильё.

7. Основная проблема в формировании комфортных жилищных условий на селе – малое количество жилья, обеспеченного всеми видами благоустройства.

8. Протяжённость уличной сети сельских населённых пунктов, в том числе оборудованной освещением, хотя ежегодно увеличивает-

ся, но в расчёте на жителя значительно отстаёт от ранее достигнутых уровней.

9. Для сельской местности характерна тенденция на укрупнение сети учреждений образования и здравоохранения.

10. Уровень обеспеченности сельской местности инфраструктурой отраслей культуры и спорта выше или сопоставим с городской местностью. Однако функциональные возможности данных объектов на селе в значительной части проигрывают городским сооружениям.

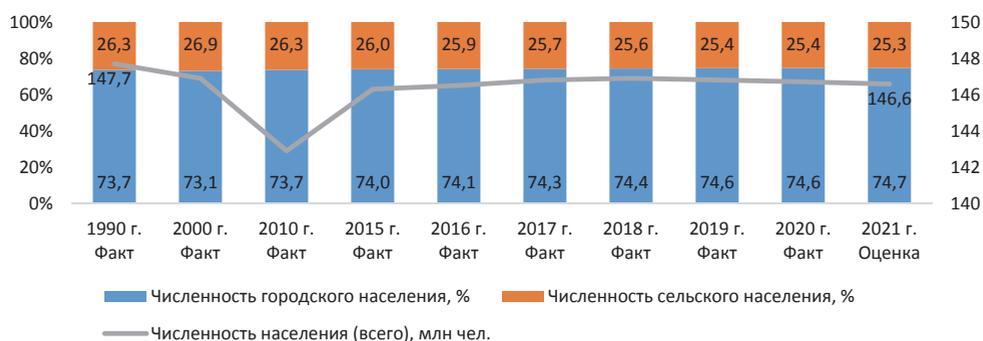


Рис. 1. Численность населения России в разрезе городской и сельской местности, млн чел.

Источник: составлено авторами



Рис. 2. Доходы (располагаемые ресурсы) жителей городской и сельской местности, руб.

Источник: составлено авторами

В ходе опроса 762 работников региональных и местных органов власти выявлены следующие направления, требующие повышенного внимания и наиболее перспективные для развития сельских территорий:



Рис. 3. Перспективные направления развития сельских территорий

Источник: составлено авторами

Сформулированы следующие выводы по результатам оценки наиболее эффективных российских практик поддержки сельских территорий, реализуемых в составе государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» (ведомственный проект «Современный облик сельских территорий») и основанных на комплексном подходе к развитию сельской местности (сельских агломераций):

1. Действующий конкурсный механизм даёт возможность регионам разнообразными способами решать проблемы сельских территорий. Однако ряд направлений не является целевым даже для комплексных проектов, например, дорожное хозяйство или общественный транспорт.

2. Исполнение мероприятий зависит от активности местных жителей и бизнеса при выборе и софинансировании проектов. Однако с учётом многочисленности критериев отбора значимость данных индикаторов не является преобладающей.

3. При соблюдении формальных требований к проектной документации, наличии перспектив в экономическом развитии территории и активной позиции местных сообществ даже проекты, запланированные к реализации в малых населённых пунктах, способны привлечь значительное финансирование из федерального бюджета.

4. Формируя объекты на низовом уровне, комплексные проекты зачастую реализуются без учёта перспектив пространственного развития регионов.

Кроме того, выявлены существенные различия в способах образования сельских агломераций и отсутствие единого структурного подхода к их созданию и содержательной правовой основе регулирования их формирования.



Рис. 4. Типология проектов поддержки сельских территорий по сферам и видам работ в 2020 году, % общего объёма выделенных средств

Источник: составлено авторами

По итогам исследования взаимодействия органов местного самоуправления, общественных организаций и хозяйствующих субъектов на сельских территориях ряда регионов в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования установлено следующее:

1. Большинство проектов исполняются по тематике благоустройства населённых пунктов.
2. Сложившиеся стоимость и охват жителей по массовым проектам позволяют в среднем на благополучателя расходовать около 1 тыс. руб.
3. Ограниченный объём средств на реализацию проектов усугубляется длительной и сложной процедурой их реализации.
4. Благополучатели достаточно активно включаются в работу по обсуждению инициатив, однако в своём большинстве отказывают проектам в софинансировании.

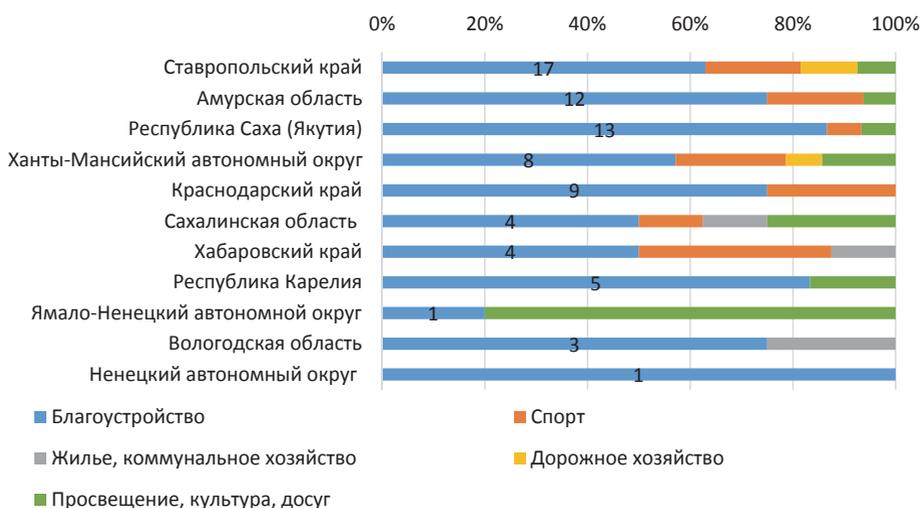


Рис. 5. Типология проектов инициативного бюджетирования, реализованных в 2020 году в сельской местности исследованных регионов, ед., %

Источник: составлено авторами

Предложен дифференцированный подход к развитию и оказанию целенаправленной государственной поддержки сельским территориям путём группировки регионов, нормирования индикативных значений, а также определения уровней вариативности. Дифференцированный подход позволит:

1. По различным наборам индикаторов узко или комплексно оценивать потребность в мерах поддержки.

2. Типизировать регионы по группам, учитывающим разнообразную специфику сельских территорий.

3. Унифицировать или специфицировать меры поддержки в зависимости от степени однородности региональной сельской проблематики.

Определены следующие меры по развитию сельских территорий:

1. Актуализация стратегий, принимаемых на региональном и местном уровнях, путём включения в них сельских агломераций.

2. Создание на территориях сельских агломераций зон территориального развития.

3. Установление пониженных тарифов страховых взносов для бизнеса, инвестирующего в развитие сельских агломераций.

4. Создание малых научно-технологических центров на территориях сельских агломераций.

5. Приоритетный охват мерами поддержки программы повышения трудовой мобильности территорий сельских агломераций.

6. Увеличение объёмов финансовой поддержки зарубежных соотечественников, выбравших в качестве постоянного места жительства сельскую местность.

7. Финансирование мероприятий в сферах дорожного хозяйства и общественного транспорта в границах сельских агломераций в рамках субсидии в составе государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий».

8. Стимулирование внедрения и использования на территории сельской местности наилучших из доступных технологий.

9. Поддержка торговой и сервисной деятельности в малых и удалённых сельских населённых пунктах.

10. Вовлечение местных сообществ в творческую проработку и реализацию вариантов решения проблем.

11. Создание Центра компетенции по развитию сельских агломераций, малонаселённых и удалённых территорий.

12. Организация ежегодного конкурса, поощряющего лидерство и активность женщин, живущих и работающих на сельских территориях.

13. Организация регулярного мониторинга развития сельских агломераций.

Авторами исследования подготовлены следующие предложения по формированию системы правового регулирования:

1. Принять федеральный закон, устанавливающий правовые основы формирования и развития сельских агломераций.

2. Закрепить обязанность Правительства Российской Федерации по подготовке ежегодного отчёта о развитии сельских территорий (сельских агломераций).

3. Включить в число индикаторов оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации показатели, характеризующие развитие сельских территорий.

4. Перераспределить полномочия по проведению государственной политики в сфере развития сельских территорий (сельских агломераций) от Министерства сельского хозяйства Российской Федерации к Министерству экономического развития Российской Федерации.

5. Скорректировать действующие программные документы, содержащие устаревшее определение сельских территорий (сельской местности).

6. Утвердить методику и провести группировку (типизацию) регионов на основе ключевых отраслевых показателей, учитывающих особенности сельской местности (сельских агломераций).

7. Скорректировать правила предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

8. Утвердить стандарты (нормативы) качества жизни на сельских территориях.

Взаимодействие органов местного самоуправления с обществом

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

Цель исследования: выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования и механизмов привлечения институтов гражданского общества для решения вопросов местного значения.

Ключевые результаты исследования. Анализ опыта деятельности органов местного самоуправления по привлечению институтов гражданского общества к решению вопросов местного значения показал, что в течение российской истории местное самоуправление и его взаимодействие с обществом многократно меняло как свои правовые формы, так и концептуальные основания и развивалось то как независимое от государственной власти хозяйственное самоуправление, то почти встраивалось в систему органов государственной власти.

Российское гражданское общество испытывает дефицит доверия к органам МСУ и их деятельности, зачастую рассматривает их не как ближайший к гражданам уровень публичной власти, а как «продолжение» государственной власти на местах (что фактически свидетельствует о сохранении советской логики в восприятии МСУ). В результате гражданское общество достаточно инертно, что позволяет муниципальным органам в минимальной степени привлекать его к взаимодействию, избегать диалога с гражданами и формально относиться к тем формам коммуникации, которые необходимы по закону. Таким образом, взаимодействие носит зачастую не конструктивный, а конфликтный характер: речь идёт не о совместной работе над проектами развития, а о защите от нежелательного взаимного влияния.

Сравнительный анализ правового регулирования сферы взаимодействия органов МСУ и институтов гражданского общества в Российской Федерации и европейских странах демонстрирует принципиальные отличия в наиболее распространённых механизмах взаимодействия.

В европейских странах децентрализация управления, которая сопровождается передачей на местный уровень значительных полномочий и гарантиями финансовой автономии (а также возможностью получить финансовую поддержку напрямую от Евросоюза), считается залогом широкого участия граждан в местном самоуправлении. Этому способствует и локальная идентичность европейских граждан, и политическая культура с низким уровнем дистанции власти: граждане охотно обращаются к избранным ими должностным лицам по поводу насущных проблем. Важно отметить, что и в европейских странах, и в России параллельно идёт процесс укрупнения муниципалитетов, что теоретически способствует повышению их финансовой самостоятельности.

В России можно говорить об изначально очень высоком уровне децентрализации управления, поскольку органы местного самоуправления наделены большим объёмом полномочий, в рамках которых их деятельность контролируется лишь опосредованно. Однако неформальным способом контроля (со стороны субъектов Федерации) выступает финансирование полномочий, которые передаются муниципалитетам с центрального и регионального уровней власти. Кроме того, у регионов есть возможности забирать ряд муниципальных полномочий и регулировать степень ответственности муниципалитетов в выполнении тех или иных функций. В результате зона ответственности муниципальных органов в каждом конкретном случае оказывается размытой, и граждане далеко не всегда могут сказать, какой уровень власти должен решать те или иные проблемы в их муниципалитете. Отчасти поэтому (играет роль и фактор политической культуры) жители российских муниципалитетов не стремятся проявить инициативу во взаимодействии с муниципальными органами.

На практике комплекс законодательного регулирования взаимоотношений органов МСУ с организациями гражданского общества в европейских странах делает возможной работу следующих механизмов и принципов взаимодействия:

1. Публичные слушания, собрания, дебаты, форумы, формирование консультативных групп, проведение опросов и фокус-групп – это механизмы, служащие для того, чтобы гражданское общество принимало участие в выработке решений органов МСУ на всех этапах – от формулирования проблемы, рассмотрения возможных вариантов её преодоления до формулирования окончательного решения и оценки его исполнения.

2. Популярные формы диалога – собрания граждан и формирование смешанных комитетов, состоящих из представителей органов МСУ и заинтересованных гражданских групп.

3. В большинстве случаев взаимодействие организуется «сверху вниз», то есть инициатором диалога являются муниципальные органы, заинтересованные в том, чтобы избежать протеста граждан в случае принятия непопулярного решения.

4. Муниципалитеты осуществляют горизонтальное взаимодействие в рамках собственных ассоциаций, которое позволяет обмениваться опытом, выработать общие подходы к управлению и взаимодействию с гражданами (и продвигать актуальные для МСУ проблемы, например, нехватку финансирования). Это позволяет муниципалитетам активно внедрять в практику новые методы взаимодействия с гражданами.

5. Широко распространены практики инициативного бюджетирования, опыт его использования признаётся успешным. Более того, этот тип участия является уже традиционным для целого ряда стран.

6. Активно используются цифровые инструменты для привлечения граждан к процессам принятия решений (чему отчасти способствовала и пандемия коронавируса). Так, существуют программы, которые позволяют муниципалитетам организовать сбор мнений или предложений, провести дебаты онлайн с помощью сайта МО, а также аналогичные приложения для смартфонов.

Российский опыт практического взаимодействия органов МСУ и гражданского общества, изученный в рамках настоящего исследования, позволяет выявить следующий набор механизмов такого взаимодействия:

1. Отсутствие активного диалога в большинстве случаев, жители муниципалитетов не включены в работу органов МСУ. Гражданское общество (в основном в форме стихийных групп активистов) начинает взаимодействовать с органами МСУ чаще всего в тех случаях, когда их решения (или решения органов власти регионального или федерального уровней) угрожают привычному укладу жизни, интересам ответственности. Можно говорить о значительной инертности общества.

2. В то же время часть граждан готова участвовать в начинаниях органов МСУ как волонтеры или просто проявлять к ним лояльность, когда эти инициативы структурированы, обоснованы. Немалую роль играет в этом и заинтересованность самих органов МСУ – персональный фактор «вовлечённого» мэра, например.

3. Кроме того, «протестный» заряд со стороны гражданского общества, как показывает практика, может по завершении острой ситуации трансформироваться уже в более конструктивный: проблематика, которая интересует активистов, расширяется.

4. В ситуациях, когда речь идёт о реализации значимых проектов, гражданское общество предпочитает выходить на региональный уровень, вести диалог с органами власти субъекта Федерации. Отчасти это отражает низкий уровень доверия к муниципальным органам, отчасти говорит о том, что гражданское общество более активно на региональном и федеральном уровнях.

5. Успешной практикой в этом смысле (с точки зрения соблюдения интересов гражданского общества) является придание ситуации огласки, намеренное выведение её на уровень региона или даже на общероссийский уровень. Фактор давления со стороны СМИ становится решающим для того, чтобы склонить муниципальные органы к содержательному диалогу.

6. Привлечение бизнеса (значимого для конкретного муниципального образования) в качестве третьей стороны диалога между гражданским обществом и МСУ повышает шансы на успешность такого взаимодействия.

7. Усилия власти по созданию институтов гражданского общества, как правило, «спускаются» лишь до регионального уровня. Региональные организации (общественные палаты, отделения всероссийских объединений) достаточно активно взаимодействуют с органами власти. Но локальная повестка зачастую оказывается слишком «мелкой» для них. На локальном уровне из «оформленных» структур гражданского общества действуют, как правило, некоторые отделения общероссийских организаций, а также советы ветеранов, некоторые волонтерские организации.

8. Этот вакуум заполняют ТОС (территориальное общественное самоуправление), повестка работы которых как раз весьма близка к наиболее насущным интересам жителей и фокусируется в основном на благоустройстве. Работа ТОС по крайней мере иногда поддерживается муниципальными органами с помощью механизмов, предусмотренных законом.

9. Необходимо отметить, что практически во всех рассмотренных ситуациях взаимодействие граждан и органов МСУ происходило не в рамках оговорённых в законе процедур, а в основном в ходе неформального диалога, причём «снизу вверх» – как реакция на уже принятые решения. Это во многом связано с тем, что процедуры согласования интересов,

описанные в законодательстве, например, публичные слушания, используются не как инструмент принятия решения совместно органами МСУ и общественностью, а как декоративный механизм, необходимый для отчётности и «легитимизации» уже принятых решений.

Для изменения ситуации с вовлеченностью гражданского общества в решение муниципальных проблем необходимо «придать смысл» процедурам (публичным слушаниям, общественным обсуждениям, работе с обращениями граждан и т. д.) за счёт их использования именно для выработки политики и её оценки, а не для утверждения уже принятых решений. В целом, важно развернуть вектор взаимодействия – инициатива должна исходить от органов МСУ.

Наиболее перспективным направлением для привлечения организаций гражданского общества к решению вопросов местного значения является реализация программ развития, заявленных на федеральном уровне (нацпроекты, общенациональные цели до 2030 года), по направлениям ЖКХ и благоустройства, социальной поддержки, развития человеческого капитала, повышению качества услуг здравоохранения и образования в первичном звене, поддержки малого бизнеса. Отдельным направлением также является развитие внутреннего туризма. Современные методы онлайн-коммуникации могут служить важным инструментом для активизации взаимодействия граждан с местными органами. Со стороны государства же требуется утвердить механизмы привлечения представителей МСУ к работе в проектных офисах по реализации федеральных программ. Необходимо отметить, что в исследовании перечисляются лишь примеры того, как МСУ и гражданское общество могут взаимодействовать при решении задач национального развития. На деле значительно более эффективной будет та деятельность, на которую существует запрос от общества в конкретном муниципалитете. Создание механизмов, позволяющих выявить эти запросы, получать обратную связь от граждан и на основе потребностей и оценок распределять гранты для НКО – это первостепенная задача.

Для успешного взаимодействия по этим направлениям необходимы точечные изменения в существующее законодательство, которые:

1. Конкретизируют место и роль МСУ в системе публичной власти, утверждают механизмы взаимодействия органов муниципального самоуправления и государственной власти, формы такого взаимодействия и взаимную ответственность, опишут принципы включения интересов местных сообществ в многочисленные отраслевые программы и страте-

гии, а также документы стратегического планирования на уровне субъектов Федерации.

2. Конкретизируют полномочия МСУ. Прежде всего, важно ввести правила разграничения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением. Желательно также было бы разработать базовые стандарты качества социальной среды, инфраструктуры, а также механизмы их достижения на территории муниципалитетов. В этом случае, во-первых, значительно легче будет определять объёмы финансирования, необходимые для достижения или поддержания таких стандартов качества жизни, а во-вторых, у жителей муниципалитета появится возможность объективной оценки работы муниципальных органов. Весьма важно также конкретизировать понятия, описывающие полномочия органов МСУ: «функции», «публичные функции», «полномочия», «предметы ведения», а также «содействие», «участие», «создание условий», «организация». Главным критерием тут должна выступать степень ответственности муниципальных органов за процесс, результат или и за то и за другое. Целесообразно и включить в законодательство, и конкретизировать ряд понятий, касающихся экономических основ местного самоуправления, в частности, по использованию инструментов муниципально-частного партнёрства (МЧП), доходов от использования локальных брендов, концессий и т. д., предусмотрев также возможность целевого использования доходов муниципалитета от этих инструментов.

3. Создадут режим благоприятствования для гражданского общества. В частности, упразднят угрозу признания «иностранным агентом» организаций, действующих на локальном уровне, упростят порядок регистрации и отчётности малых НКО, повысят прозрачность системы распределения грантов для НКО. Также важно и конкретизировать механизмы поддержки НКО со стороны государства и регионов, в частности, совершенствовать систему распределения грантов между НКО, ввести специальную «защищённую» статью в системе распределения грантов для организаций местного уровня, взаимодействующих с МСУ, создать возможности для перераспределения муниципальных контрактов в виде грантов для НКО (с соответствующим определением ответственности заказчика и исполнителя). Наконец, очень важно на местном уровне учитывать общее количество и основные параметры ТОС (по крайней мере, официально зарегистрированных).

4. Конкретизируют и закрепят механизмы участия гражданского общества в работе МСУ. Например, целесообразно было бы утвердить

не только порядок и сроки, но и требования к ответам органов МСУ на обращения граждан/групп граждан, а также ответственность за нарушение этих требований, закрепить инклюзивный порядок организации мероприятий, инициируемых органами МСУ и направленных на сбор мнений и предложений граждан, конкретизировать, в какой мере органы МСУ должны учитывать в процессе принятия решений результаты обсуждения вопросов на публичных слушаниях. Важно и создать конкретные формы и механизмы взаимодействия органов МСУ с ТОС, а также привлекать ТОС к контролю в сфере ЖКХ.

Развитие передовых финансовых технологий в Российской Федерации

Руководители исследования: *О. Ю. Ильина, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», А. Н. Сухарев, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».*

Цель исследования: подготовить предложения по выявлению и ликвидации отставаний нормативного правового регулирования передовых финансовых технологий от практики, норм и условий их реализации в зарубежных странах.

Ключевые результаты исследования. К передовым финансовым технологиям принято относить авторизацию и идентификацию, аутентификацию, биометрию, большие данные (Big Data), смарт-контракты, маркетплейс, машинное обучение, открытые интерфейсы (Open API), распределённые реестры, токены, криптовалюты, цифровые финансовые активы (включая цифровые закладные, цифровые аккредитивы), регулятивные технологии (RegTech), SupTech, «умные данные» (Smart Data), искусственный интеллект и др.

В российском законодательстве отсутствует комплексное правовое регулирование передовых финансовых технологий. Отсутствует надлежащее правовое регулирование передовых финансовых технологий, в том числе таких, как технология распределённых реестров, цифровой аккредитив, цифровая закладная, криптовалюта, токен, смарт-контракт и иных. Статус последних законодательно не определён. Вместе с тем отдельные аспекты передовых финансовых технологий имеют частичную правовую регламентацию, чаще всего на уровне подзаконных нормативных правовых актов либо актов технического (технологического) характера, а также стандартов, носящих рекомендательный характер.

Не установлены нормативными правовыми актами легальные понятия большинства передовых финансовых технологий. Таким образом, подпункт «а» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере от 10.10.2017 г. № Пр-2132 в части определения статуса и понятий передовых финансовых технологий можно признать исполненным надлежащим образом не в полном объёме.

Необходимо признать, что действующее законодательство не устанавливает требований к финансовой деятельности, основанной на принципах криптографии в среде распределённых реестров (майнинг), включая регистрацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих такую деятельность, а также определение порядка её налогообложения. Единственным исключением являются нормы статьи 14 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые определяют понятие выпуска в Российской Федерации цифровой валюты (майнинга) и указывают на то, что организация выпуска и (или) выпуск, организация обращения цифровой валюты в Российской Федерации регулируются в соответствии с федеральными законами.

Налогообложение цифровых валют как имущества планируется осуществлять на условиях, определённых проектом федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», который в настоящий момент находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

К настоящему времени в Российской Федерации сложилась и продолжает развиваться инфраструктура финансового рынка (как в государственном, так и в корпоративном секторах), широко применяющая сквозные технологии (большие данные, искусственный интеллект, машинное обучение, нейросети и др.). Пандемия COVID-19 существенно повлияла на рост спроса на дистанционные финансовые услуги и продукты. Это дало дополнительный импульс для развития финансовых технологий как в государственном, так и в корпоративном секторах. Кроме того, общей тенденцией стала консолидация различных сервисов на единой платформе. Платежи и переводы являются наиболее востребованной сферой применения финансовых технологий.

К положительным последствиям следует отнести повышение доступности финансовых продуктов и услуг для населения и юридических

лиц, в частности субъектов МСП; развитие конкуренции на финансовом рынке, повышение эффективности функционирования платёжной системы (снижение транзакционных издержек, повышение качества, удобства, скорости совершения операций) и др. Применение передовых финансовых технологий имеет и ряд негативных последствий, включая финансовое мошенничество, киберриски, риски монополизации и др.

Опыт зарубежных стран в области развития финтехиндустрии целесообразно применить в России. Заслуживает внимания опыт Южной Кореи и Японии в сфере организации развития финансовых технологий: в этих странах государство принимает активное участие в развитии передовых финансовых технологий в рамках реализации глобальных стратегий развития. Большая роль в развитии финтеха принадлежит также и крупному бизнесу. Подобная тактика может быть применена и в России в рамках реализации национальных стратегий развития на перспективу.

В связи с актуализацией проблемы удалённой идентификации клиентов во всём мире, в том числе в России, авторы исследования предлагают рассмотреть систему многофакторной аутентификации, введённой директивой Евросоюза PSD2, для возможного её применения в отечественной практике.

Может быть полезен для России немецкий опыт развития сегмента финтехстрахования (insurtech): инновационные стартапы на рынке страховых услуг с применением компьютерных технологий, новые формы и модели организации бизнеса в страховании. Для развития инновационной активности необходимо учесть опыт Германии, предполагающий меры по стимулированию не только производителей инновационных продуктов и услуг, но и инвесторов, а также пользователей этих услуг, что является важным для России в связи с недостаточным спросом на инновации. Целесообразно более активно использовать механизм государственно-частного партнёрства (на примере Германии) при создании необходимой инновационной инфраструктуры для развития передовых финансовых технологий.

В исследовании предложено рассмотреть вопрос о внедрении в законодательство Российской Федерации принципов эффективного режима защиты прав потребителей, действующих в странах ЕС: достаточность информации у потребителей для принятия решения о покупке финансовой услуги; наличие доступа у потребителей к незатратным механизмам защиты от нарушений договора о предоставлении финансовых услуг; доступность для потребителей программ финансового образования.

Эти принципы предусмотрены Директивами ЕС, которые касаются защиты прав потребителей, а именно: раскрытия информации и рекламы, практики продаж, ведения счетов клиентов, компенсационных и гарантийных схем, а также конкуренции и финансовой устойчивости тех, кто предоставляет услуги.

Для России могут быть интересны получившие развитие в Израиле технологии распознавания документов, основанные на современных научных достижениях в области компьютерного зрения и технологий распознавания образов (OCR). В отличие от биометрии распознавание паспортных данных ведётся на конечном устройстве и не требует подключения к единому репозиторию персональных данных, как при использовании биометрических данных. Утечка информации из бумажного документа исправляется гораздо проще путём его замены, чем утечка биометрических данных.

Полезным для России является опыт государственной поддержки в Израиле финтехкомпаний на разных этапах их развития через реализацию государственных программ, финансирование исследований и разработок (R&D) в различных областях технологий, финансирование технологических инкубаторов, инновационных лабораторий, установление налоговых льгот для технологических компаний, что способствовало бы довольно быстрому развитию сегмента финтеха в стране.

По результатам проведённого экспертно-аналитического исследования разработаны рекомендации по совершенствованию законодательства Российской Федерации в отношении правового регулирования:

1. Цифровых прав, цифровых финансовых активов, цифровых утилитарных прав и цифровой валюты как явлений, непосредственно связанных с анализируемыми передовыми финансовыми технологиями.

2. Смарт-контракта и взаимосвязанных с ним таких передовых финансовых технологий, как цифровая закладная, цифровой аккредитив, цифровой задаток.

3. Технологии распределённого реестра.

4. Технологии искусственного интеллекта.

5. Технологии удалённой идентификации/биометрии.

Сбор и переработка отходов производства и потребления

Руководитель исследования: *А. В. Хорошавин, кандидат экономических наук, доцент кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».*

Цель исследования: выработка рекомендаций по нормативному правовому регулированию организации сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки на основе зарубежного и отечественного опыта.

Ключевые результаты исследования. В текущей редакции Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах) для твёрдых коммунальных отходов (ТКО) и отходов от использования товаров (ОИТ) отсутствует определённость понятий, то есть, исходя из определения, невозможно однозначно указать, к какой категории будут относиться отходы потребления, представленные товарами и упаковкой, утратившими потребительские свойства, если они образуются как в жилых помещениях, так и в ходе деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Закон об отходах устанавливает только объединённое определение понятия «отходы производства». В данном определении отсутствуют точные критерии выделения отходов производства как исключительно образующихся в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг, а не потребления.

В действующем законодательстве не установлен обособленный термин «отходы производства» и отсутствует определённость в разграничении понятий «отходы производства» и ОИТ.

Отсутствует определённость в разграничении понятий «отходы» и «продукция» и, как следствие, определения понятия «утилизация отходов».

При наличии полезных (потребительских) свойств (возможности дальнейшего использования, появлении спроса или заинтересованного лица) отход перестаёт быть отходом и может быть классифицирован как товар (сырьё, материал, продукция), что подтверждается примерами правоприменительной практики.

Отсюда следует проблема признания фактов утилизации отходов. Данные факты могут быть установлены по признакам, определяемым способами обращения с отходами, применёнными для их утилизации, или по признакам использования отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг. Однако в законодательстве в необходимой степени не регламентирован порядок, по которому факты утилизации отходов следует признавать свершившимся.

В рамках различных статей Закона об отходах, несмотря на отсутствие правовой определённости в терминологии, введено дифференцированное регулирование обращения с:

1. Твёрдыми коммунальными отходами (статьи 24.6–24.14).
2. Отходами от использования товаров (статьи 24.2–24.5).
3. Отходами, образующимися в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (отходами производства) (статьи 18–23 и др.).

Таким образом, регулирование сбора и переработки (утилизации) отходов в действующем законодательстве, а также на практике, несмотря на нечётко установленные границы, производится обособленно по группам.

Авторы исследования рекомендуют отменить закреплённое Законом об отходах требование об обязанности заключения договора на обращение с ТКО исключительно с региональным оператором в тех случаях, когда региональный оператор принимает ТКО для целей размещения, но имеется альтернативный контрагент, принимающий ТКО на обработку и/или утилизацию, ввести в Закон об отходах положение по обязательной оплате обращения с ТКО для потребителей услуги по обращению с отходами по фактически образованным количествам, а не по нормативам накопления ТКО.

При организации приёма отходов от физических лиц компании-утилизаторы не могут принять их в качестве отходов, так как организациям запрещено осуществлять транспортирование отходов 1–4 класса опасности без наличия паспорта отхода (статья 16 Закона об отходах). В таких условиях любая деятельность по сбору и транспортированию

отходов от физических лиц оказывается незаконной, т. к. у физических лиц отсутствуют паспорта опасных отходов.

Отдельную сложность организации сбора ОИТ представляет требование лицензирования деятельности по сбору и транспортированию отходов 1–4 классов опасности (статья 9 Закона об отходах). Не умаляя важность обеспечения доступа только квалифицированных подрядчиков к обращению с опасными отходами, необходимо отметить, что сбор ОИТ от населения реализуется путём использования точек продажи и обратной логистики.

Ассоциации, организующие совместно с сетевым ритейлом систему сбора отходов, например, электроники, вынуждены решать сложную задачу, т. к. электронику, как «товар», разрешено хранить в торговых залах и транспортировать с применением стандартного автотранспорта. Вместе с тем для накопления и транспортирования той же единицы техники, которая вышла из строя и перешла в категорию «отходов», требуется прохождение процедуры лицензирования.

Необходимо установить упрощённый порядок сбора и транспортирования ОИТ для предприятий розничной торговли, распределительных центров, складов, сервисных центров, транспортных компаний и других участников цепочки поставок готовых товаров, приравнять регуляторные требования к накоплению, сбору и транспортированию ОИТ к требованиям по осуществлению аналогичных операций с товарами (продукцией).

В рамках действующего регулирования сложилась ситуация правовой неопределённости при превращении товара после использования в отход, что несёт в себе риски непризнания со стороны Росприроднадзора соответствия фактически выполненной утилизации отдельных видов ОИТ тем видам товаров, которые были произведены/импортированы организацией.

Так, производитель должен организовать утилизацию ОИТ согласно Перечню готовых товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, включая упаковку (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 г. № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»), где не приводится сопоставления с отходами по Федеральному классификационному каталогу отходов (ФККО).

Согласно пункту 11 статьи 24.5 Закона об отходах средства в объёме поступившего в бюджет Российской Федерации экосбора предостав-

ляются для выполнения нормативов утилизации ОИТ, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортёрами товаров путём уплаты экосбора.

На основании приведённой нормы закона производители/импортёры вносят экосбор, покрывающий расходы на накопление, транспортирование, обработку и утилизацию ОИТ. В связи с этим лицо, у которого товар находился в пользовании и затем перешёл в категорию ОИТ, не должно вносить плату за утилизацию такого товара. Фактически же в современных условиях лицо, у которого образовались отходы, до сих пор оплачивает услуги по обращению с этими отходами.

Расходование средств экосбора, поступивших в федеральный бюджет, осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации. Однако средства экосбора, которые должны были пойти на развитие системы сбора и утилизации ОИТ, фактически направляются в виде субсидий на строительство объектов по обработке твёрдых коммунальных отходов, то есть расходуются не в полной мере целевым образом.

Авторы исследования также рекомендуют установить требования к механизму расходования средств, поступающих от уплаты экосбора, для направления их на функционирование системы обращения с ОИТ, а также к ассоциациям, исполняющим обязанность по выполнению нормативов утилизации для производителей и импортёров товаров, выбравших самостоятельный способ выполнения нормативов утилизации.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны подавать нескольких форм государственной статистической отчётности, содержащих противоречия и дублирование информации. Целесообразно внедрить эффективную электронную базу отчёта по обращению с отходами, чтобы устранить нагрузку на предприятия в части формирования и подачи излишних дублирующих форм отчётности, снизить риски технических ошибок в учёте и отчётности, повысить мотивацию внедрения деятельности по переработке раздельно накопленных отходов, а также обеспечить прослеживаемость на государственном уровне движения отходов и предотвращения фальсификации отчётности в данной сфере.

Также необходимо установить требование по формированию единой государственной информационной системы учёта отходов производства.

В законодательстве Российской Федерации об отходах производства и потребления отсутствует понятие «побочный продукт». Вместе

с тем такое нормативное понятие необходимо для определения упрощённого порядка обращения с отходами, если по своим свойствам побочные продукты производства принципиально не отличаются от используемого сырья и могут быть вовлечены в производственный цикл в рамках стандартной технологии.

В настоящий момент согласно статье 9 Закона об отходах и подпункту 74 пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» операции по использованию «побочных продуктов» (отходов) в производственных циклах подлежат лицензированию как деятельность по утилизации отходов I–IV класса опасности. Следует ввести нормативное определение и установить упрощённый порядок вовлечения побочных продуктов в производственный цикл.

Введённое в пункте 4 статьи 24.7 Закона об отходах требование об обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заключать договоры на обращение с ТКО исключительно с региональным оператором привело к ситуации, когда доля отходов, направляемых на обработку и утилизацию от организаций и предприятий, снизилась в силу невозможности продолжения сотрудничества с компаниями региона, обеспечивающими сортировку отходов для извлечения фракций, пригодных для утилизации. Организации вынужденно перешли на размещение ТКО по договорам, заключаемым с региональным оператором, определённым в субъекте Российской Федерации.

Увеличились расходы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на обращение со смешанными отходами. Данный факт объясняется тем, что утилизация отходов позволяет извлечь дополнительную прибыль от вовлечения вторичных ресурсов в хозяйственный оборот и поэтому её стоимость является более низкой в сравнении со стоимостью размещения отходов. В тарифы, установленные региональным оператором, была включена плата за размещение ТКО (статья 23 Закона об отходах), которая ранее не подлежала уплате юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в случае утилизации смешанных отходов. Помимо того, утилизированные отходы не загрязняли окружающую среду.

Необходимо отменить закреплённое пунктом 4 статьи 24.7 Закона об отходах требование об обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заключать договоры на обращение с ТКО исключительно с региональным оператором в тех случаях, когда региональный оператор принимает ТКО для размещения, а у юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей имеется альтернатива для передачи ТКО на обработку или утилизацию иным организациям, обладающим технологиями и лицензиями в установленном порядке.

В целях сокращения образования отходов выработан целый комплекс мер:

1. Предотвращение образования отходов в источнике; изменение дизайна изделий и сокращение количества материалов в изделиях, становящихся отходами.

2. Повторное использование материалов (изделий) по прямому назначению и продление срока службы материала (изделия).

3. Обеспечение ремонтпригодности материалов (изделий) и развитие сервисов по ремонту, совместному использованию, аренде, обмену вещей.

4. Минимизация и полный отказ от применения товаров одноразового пользования немедицинского назначения.

5. Переход на многоразовые альтернативы, особенно в сфере общественного питания и упаковочных решений (формат оборотной тары и упаковки, продажа в тару покупателя, многоразовая посуда и приборы).

6. Экопросвещение населения и формирование новой культуры ответственного потребления.

Правовое регулирование обработки биометрических персональных данных

Руководитель исследования: *Н. А. Дмитрик, кандидат юридических наук, заведующий лабораторией правовой информатики и кибернетики ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова».*

Цель исследования: анализ нормативного правового регулирования общественных отношений в области организации работы с биометрическими персональными данными, выявление механизмов обеспечения надлежащего правового режима организации оборота и хранения персональных данных.

Ключевые результаты исследования. Исследование российского и зарубежного опыта показывает, что технологии идентификации личности с использованием биометрических данных применяются в различных общественных отношениях, в том числе в сферах миграционных отношений, здравоохранения и получения медицинских услуг, кредитных и банковских отношений, правоохранительной деятельности, национальной безопасности и борьбы с терроризмом. Кроме того, биометрические персональные данные включаются в документы, удостоверяющие личность гражданина, а возможности их использования реализуются в коммерческих целях, в том числе при получении и оплате товаров, работ и услуг.

Основными преимуществами биометрического способа идентификации являются уникальность физических черт человека и отсутствие необходимости дополнительных действий по идентификации со стороны организации либо самого человека (например, генерации и запоминания пароля, постоянного ношения электронных карт и других носителей уникальных данных). Кроме того, использование биометрической идентификации способствует оптимизации финансовых операций и проверке безопасности.

В то же время биометрические данные являются одной из самых уязвимых категорий персональных данных. К таким факторам относятся следующие:

1. Уникальность физических черт человека влечёт за собой «облегчение» несанкционированной идентификации человека.

2. Биометрические технологии могут быть использованы скрытно, на расстоянии и без специального участия субъекта данных.

3. Идентифицированный по биометрическим особенностям человек может быть подвергнут дискриминации по соответствующим личным признакам.

4. Несанкционированный доступ к сведениям об уникальных биологических характеристиках человека влечёт за собой повышенный риск кражи личных данных и неблагоприятных имущественных последствий.

5. Технологические механизмы биометрии не до конца изучены и не вполне понятны неспециалисту.

6. В случае «утечки» биометрических персональных данных существует большая вероятность того, что человек навсегда откажется от использования такого способа идентификации в дальнейшем.

В рамках исследования зарубежного регулирования в области обработки биометрических данных был проанализирован релевантный опыт нормативного регулирования США, Великобритании, Франции, Германии, Китая, Южной Кореи (Республики Корея) и Японии, Европейского союза и Евразийского экономического союза.

Основой правового регулирования биометрических персональных данных в большинстве проанализированных зарубежных государств является их выделение в специальную категорию персональных данных или личной информации. Рассматриваемые государства, за исключением Японии, определяют биометрические персональные данные, либо используя общий подход как сведения, относящиеся к физическим, физиологическим или поведенческим признакам физического лица, которые позволяют осуществить или подтвердить однозначную идентификацию физического лица (Великобритания, Германия, Франция); либо через перечисление конкретных видов таких сведений, которые могут быть обозначены как биометрические идентификаторы (Китай, Южная Корея); законодательство США при этом использует оба подхода.

Правовое регулирование обработки и хранения биометрических персональных данных в зарубежных государствах находится на стадии формирования. Оформляется тренд на сближение национального законодательного регулирования с положениями европейского Общего

регламента защиты персональных данных (GDPR), актуальный и для государств, не являющихся участниками Европейского союза (прежде всего США и Япония). Исключением из данного тренда является Китай.

В рамках отечественного опыта были проанализированы законодательство и подзаконные нормативные правовые акты, корпоративные акты на примере крупных компаний (ПАО «Сбербанк», АО «Тинькофф Банк», ПАО «Ростелеком», ГУП «Московский метрополитен» и ООО «Яндекс» на примере сервиса «Яндекс.Такси»), судебные решения и законопроекты, внесённые в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В судебной практике выявлены основные правоприменительные проблемы, которые могут быть решены при совершенствовании правового регулирования.

Во-первых, судебные органы обращают внимание на ключевой критерий для отнесения определённых персональных данных к биометрическим – наличие либо отсутствие цели идентификации гражданина. Во-вторых, суды обращают внимание на необходимость строгого соблюдения принципов работы с биометрическими персональными данными, в том числе принципа добровольности, а также требований к письменной форме согласия на обработку биометрических данных. В судебных решениях отмечаются негативные эффекты неопределённости последствий дачи согласия на обработку таких данных, включая отсутствия указания на круг потенциальных третьих лиц, которые получают возможность обрабатывать биометрические персональные данные.

По результатам исследования авторами сформулированы основные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование российского законодательства в области организации работы с биометрическими персональными данными, которые затронут статьи 3, 11 и 24 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и статьи 14.1 и 17 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»:

1. Скорректировать определение биометрических персональных данных, отразив в нём объективный подход к данной категории. В соответствии с этим предложением биометрическими персональными данными будут являться сведения об уникальных физиологических и биологических особенностях человека, на основании которых можно установить его личность, а не только используемые в целях идентификации личности.

2. Ввести законодательное обозначение таких данных, как «биометрические идентификаторы», и установить ряд особенностей их обработки. Они представляют собой особую группу биометрических персональных данных, которые используются оператором в целях установления личности субъекта персональных данных.

3. Для установления личности субъекта персональных данных будут использоваться следующие биометрические идентификаторы:

- данные изображения лица человека (фотография и видеозапись), полученные с помощью фото- и видеоустройств;
- данные голоса человека, полученные с помощью звукозаписывающих устройств;
- физиологические данные (дактилоскопические данные, сканирование сетчатки или радужной оболочки глаз);
- иные биометрические персональные данные, которые позволяют установить личность и используются оператором для установления личности субъекта.

В то же время развитие технологий может привести к появлению в будущем новых видов биометрических идентификаторов, в связи с чем предлагается сделать данный законодательный перечень открытым, предоставив Правительству Российской Федерации полномочия по определению иных сведений о человеке в качестве биометрических идентификаторов.

4. Обеспечить альтернативность форм оказания различных услуг. Все услуги, которые оказываются с применением идентификации по биометрическим данным, могут быть получены гражданами без использования такого способа идентификации, то есть без необходимости предоставления оператору биометрических идентификаторов. Зарубежное и международное регулирование свидетельствует об инновационности такого подхода, однако анализ действующего российского регулирования показывает возможные положительные эффекты от его введения.

5. Организовать децентрализованную систему обработки биометрических персональных данных, в соответствии с которой биометрические идентификаторы могут обрабатываться не только в Единой биометрической системе, но и в «частных» биометрических системах банков и иных организаций.

6. Наделить оператора персональных данных правом удостовериться в правильности и достоверности вводимых субъектом персональных данных биометрических идентификаторов путём как личного посещения уполномоченного представителя оператора, так и с использованием

средств видео-конференц-связи и иных доступных субъекту и оператору способов.

7. Закрепить дополнительные требования к письменной форме согласия на обработку биометрических идентификаторов. В таком согласии должен быть отражён перечень конкретных биометрических идентификаторов, на обработку которых даётся согласие. Кроме того, в согласии должны быть поименованы все третьи лица, которым оператор может поручить обработку биометрических идентификаторов. Данные предложения основаны на проанализированной российской правоприменительной практике и в случае принятия станут уникальными для зарубежной и международной практики правового регулирования биометрических данных.

8. Установить запрет на включение письменного согласия на обработку биометрических идентификаторов в текст заявлений или соглашений, а также в функционал информационной системы, предназначенный для дачи иных согласий и разрешений.

9. В целях повышения защищённости биометрических персональных данных граждан установить регулирование, в силу которого обработка биометрических идентификаторов без согласия субъекта персональных данных на основании положений части 2 статьи 11 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» осуществляется в биометрических системах только при условии предварительной оценки их безопасности федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

10. В связи с особой значимостью категории биометрических данных установить минимальный размер морального вреда, возмещаемого в случае нарушения требований законодательства об обработке биометрических персональных данных, в размере 10 тысяч рублей. Такой вид ответственности позволит обеспечить надлежащую компенсацию причинённого ущерба и будет служить мерой стимулирующего и предупредительного характера для операторов персональных данных.

11. В целях обеспечения субъекта персональных данных правовыми возможностями защиты его биометрических идентификаторов дополнить общий перечень прав субъектов персональных данных специальными правами. Они заключаются в возможностях выбора биометрических идентификаторов для использования оператором, повторной сдачи и записи биометрических идентификаторов и отказа от передачи биометрических идентификаторов третьим лицам.

Представляется, что реализация указанных предложений позволит обеспечить надлежащий высокий уровень правовой защиты биометрических персональных данных граждан, тем самым обеспечив дополнительные гарантии права на неприкосновенность частной жизни, защиты личных данных граждан и в дальнейшем повысив уровень доверия граждан к биометрическим системам и распространение надёжного и защищённого использования технологий биометрической идентификации.

Принципы биоэтики и доказательной медицины в сфере науки, здравоохранения и благополучия человека

Руководитель исследования: *И. Ю. Крылатова, кандидат юридических наук, доцент, директор Центра биоэтики и права ФГБОУВО «Уральский государственный юридический университет».*

Цель исследования: комплексная оценка действующего правового регулирования и разработка концептуальных подходов к совершенствованию законодательства в части соблюдения принципов биоэтики и доказательной медицины в сфере науки, здравоохранения и благополучия человека.

Ключевые результаты исследования. Обобщённый анализ источников в сфере развития современных инновационных биомедицинских технологий выявил условность в категориальном определении термина «биоэтика», который органически выводится из её комплексной междисциплинарной природы. Современная биоэтика является ответом на формирование нового уклада социально-этической и морально-нравственной адаптации общества к разработке, апробации и использованию инновационных технологий в сфере биомедицины.

Проведённое исследование показало, что в сфере медицинского права и здравоохранения стремление к благополучию общества выражается в том, что здоровье граждан признаётся важнейшим благом. В связи с этим временным научным коллективом предлагается введение новой категории (комплексного понятия) «биоэтическое благополучие» в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», представляющей собой успешное соединение результатов применения высокоэффективных медицинских биотехнологий и достижения этического благополучия как результата удовлетворённости пациента добросовестным оказанием медицинской помощи в интересах реализации права на здоровье в различных сферах медицинской деятельности. Обеспечение новой вводимой комплексной категории «биоэтическое благополучие» должно осуществляться посредством разработки и реализации соответствующих про-

грамм, постоянного мониторинга уровня качества повседневной жизни людей и их здоровья, осуществления мероприятий по выявлению степени удовлетворённости пациента.

На основе рассмотрения лучших мировых практик и действующего международно-правового закрепления принципов биоэтики и доказательной медицины выявлена недостаточность нормативного закрепления принципа приоритета уважения и охраны достоинства пациента при оказании медицинской помощи в Российской Федерации, в связи с чем предложены соответствующие изменения в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Модель функционирования системы общественного здравоохранения и социального благополучия, основанная на признании прав человека и неотъемлемости его достоинства, позволяет соединить медико-экзистенциальное и медико-этическое понимание достоинства с медико-правовым аспектом. Данная тенденция обеспечит юстициабельность достоинства как принципа охраны здоровья граждан.

Представляется актуальным заимствование опыта комплексной индивидуализированной биоэтической оценки научных исследований (на основе принципов открытости, привлечения широкого числа профессионалов, обсуждения с институтами гражданского общества). Данная практика позволит как исключить злоупотребления, так и повысить доверие общества к имплементации инновационных технологий и продуктов. Подобным организационным механизмом может выступить повышение роли и независимости биоэтических комитетов, рассмотрение вопроса о придании их решениям обязательного характера в случаях, прямо предусмотренных законодательством, а также закрепление особой функции этических комитетов в процедуре установления этико-допустимых пределов совершаемых манипуляций с целью соблюдения принципа наилучших интересов прав пациентов при применении прогрессивных (инновационных) лекарственных препаратов как инструмента апробации усовершенствованных методов лечения.

На основании рассмотрения комплекса нормативных правовых актов по традиционным сферам биоэтики, таким как геномика, эмбриология и трансплантология, коллективом предложены рекомендации по комплексному изменению действующего национального законодательства, включающие в себя, в частности, следующие предложения:

1. Недопустимость создания эмбриона человека в целях производства биомедицинских клеточных продуктов, а также создания эмбрионов человека исключительно в экспериментальных целях; введе-

ние запрета на использование в промышленных целях половых клеток и тканей репродуктивных органов и эмбрионов человека; недопустимость использования для разработки, производства и применения биомедицинских клеточных продуктов, а также в иных исследовательских целях, биологического материала, полученного путём прерывания процесса развития эмбриона или плода человека, в том числе эмбрионов человека после 14 дней развития, полученных в результате использования вспомогательных репродуктивных технологий или нарушения такого процесса; ограничение исследовательского репродуктивного клонирования человека и создания гибридов и химер с использованием стволовых клеток и генома человека до получения в установленном законом порядке разрешения уполномоченного комитета по этике.

2. Уточнение процедуры применения вспомогательных репродуктивных технологий в части целей применения данной процедуры и преимплантационной диагностики, уточнения субъектов, использующих поименованную процедуру, ответственного поведения беременной женщины, связанного с сохранением и обеспечением жизни и здоровья ребёнка.

3. Введение реестра волеизъявления граждан Российской Федерации, высказавшихся по поводу изъятия у них органов и (или) тканей и процедуры получения прямо выраженного согласия при научных исследованиях с изъятими органами (тканями) трупа.

4. Допущение разрешения использования упрощённого порядка (без соблюдения процедуры государственной регистрации) биомедицинских клеточных продуктов и иных лекарственных средств передовой терапии для индивидуального применения в национальных медицинских исследовательских центрах при соблюдении определённых условий и др.

Аналитический обзор и классификация составов нарушений принципов биоэтики и доказательной медицины в сфере науки, здравоохранения и благополучия человека в Российской Федерации, а также изучение системы средств правовой охраны, направленной на предотвращение нарушений принципов биоэтики и доказательной медицины при ускоренном развитии высоких технологий, выявили необходимость создания корреспондирующего охранительного механизма, включающего фокусное внимание к проблемам оборота биокolleкций, репродуктивного клонирования человека, незаконного оборота органов и тканей человека и др.

Среди серьёзных недостатков современного законодательства отмечается существующий поход к определению начала жизни как объекта

уголовно-правовой охраны, правовой охраны нерожденного и рождающегося ребёнка. Дефицит охранительных норм, по мнению авторов, привёл к недостаточности правовой охраны в части запрета на использование эмбрионов, закреплённого в Федеральном законе от 23.06.2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах», а также отсутствию специальных составов в отношении продажи органов (тканей) человека и разглашения геномной информации. С учётом изложенного предлагается совершенствование действующего законодательства и усиление государственного контроля в данной сфере.

Защита прав граждан при внедрении новых технологий в сфере телекоммуникаций

Руководитель исследования: *Н. Н. Ковалева, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

Цель исследования: комплексная оценка законодательства Российской Федерации об обеспечении контроля за соблюдением прав и законных интересов населения при внедрении новых технологий и решений в сфере телекоммуникаций и оценка законодательства ведущих зарубежных стран, регулирующего вопросы в данной области.

Ключевые результаты исследования. В отечественном законодательстве на федеральном уровне, начиная с Конституции Российской Федерации, существует большое количество норм, целью которых является защита граждан в сфере внедрения новых технологий, существуют и контролирующие органы (уполномоченные по правам человека в Российской Федерации и в регионах, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и др.), поэтому речь идёт не столько о создании механизмов защиты населения в указанной сфере, сколько об их оптимизации и совершенствовании.

Обзор правового регулирования системы обеспечения контроля за соблюдением прав и законных интересов населения при внедрении новых технологий и решений в сфере телекоммуникаций на региональном уровне показывает, что от региона к региону ситуация различная. В частности, наблюдается разница в полномочиях региональных уполномоченных по правам человека, что сильно сокращает их возможности по контролю за соблюдением прав человека при внедрении всевозможных программ цифровизации. Ситуация может быть решена разработкой модельного закона об Уполномоченном по правам человека в регионах.

В рамках исследования рассмотрен вопрос о переходе на отечественное программное обеспечение и доказано, что он является не только закономерной тенденцией для Российской Федерации, но и необходимой мерой, принятие которой обусловлено целым рядом причин. Однако

для перехода на российское программное обеспечение императивных мер будет недостаточно, необходимо задействовать и механизмы стимулирования. Основные направления государственной политики по стимулированию предприятий к внедрению современного отечественного телекоммуникационного оборудования и новых технологий можно предложить следующие.

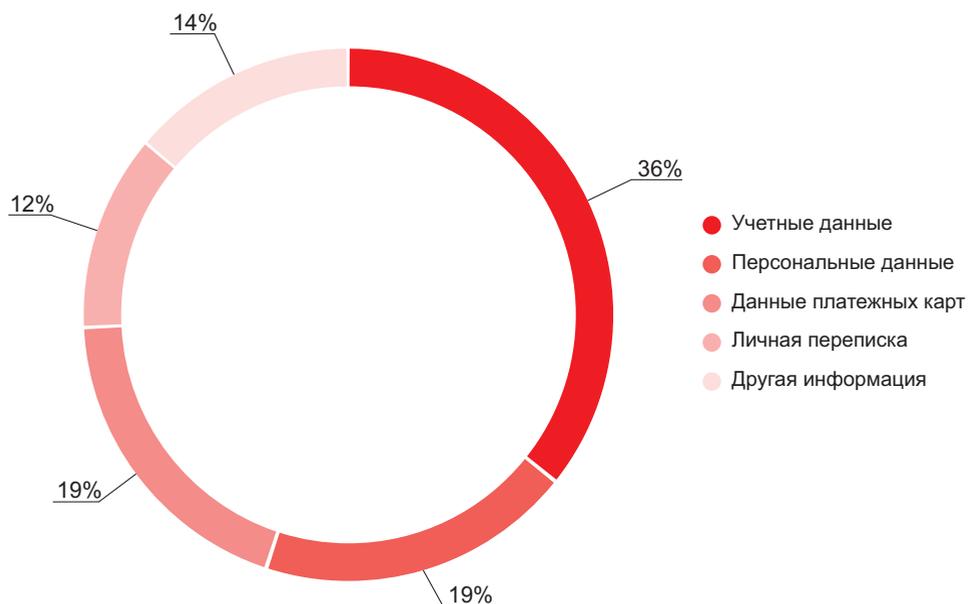


Рис. 1. Типы украденных данных у частных лиц

Источник: составлено авторами

Следует наладить взаимосвязь фирм, разрабатывающих отечественное программное обеспечение, и непосредственного потребителя, например, путём создания на базе единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных раздела обратной связи, где смогут обсуждаться и решаться проблемы, возникающие при внедрении того или иного продукта.

В случае если работа предприятия (особенно если речь идёт о критически важной инфраструктуре) не может переориентироваться на отечественные программные продукты, то руководству такой организации необходимо предоставить право обосновать невозможность перехода на российский софт. Если же обоснование оценивается как достаточное, а функционирование предприятия на отечественном софте – как критически важное, то запускаются тендеры для разработки программного обеспечения.

Ещё одной мерой, направленной на совершенствование государственной политики по стимулированию предприятий к внедрению современного отечественного телекоммуникационного оборудования и новых технологий, выступает информирование компаний о возможности использования российских программ.

Целесообразно в законодательство внести изменения по внедрению современного отечественного телекоммуникационного оборудования и новых технологий с целью совершенствования государственной политики в условиях цифровизации, такие как, например, предоставление дифференцированных налоговых льгот по внедрению новых технологий, включённых в реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

Необходимо введение субсидий, которые будут учитывать специфику предприятий и упрощение процедур получения государственной поддержки для разработки и внедрения отечественных цифровых технологий.

Требуется использование методических рекомендаций по переходу государственных компаний на преимущественное использование отечественного программного обеспечения, а также создание учебных программ обучения российским автоматизированным информационным системам, используемым на предприятии.

Необходима подготовка специалистов к использованию современного отечественного телекоммуникационного оборудования и новых технологий, отвечающих требованиям и нормам, обеспечивающим соблюдение конституционных прав.

Целесообразна организация государственной финансовой поддержки научно-исследовательских разработок и проектов по внедрению в виде целевого заёмного финансирования на льготных условиях, грантов, субсидий, налоговых льгот, пониженных кредитных ставок.

Анализ особо уязвимых прав человека, которые могут не соблюдаться или нарушаться и на которые следует обратить внимание при внедрении новых технологий и решений в сфере телекоммуникаций, позволил сделать вывод о том, что право на забвение через систему блокировок, используемую в Российской Федерации, представляется достаточно неэффективной, блокировки Роскомнадзора не ведут к действительным результатам из-за несовершенств технического развития; по тем же причинам неэффективны и установления ограничений современных телекоммуникаций в осуществлении контроля в целях охраны конституционных прав и свобод, также построенные на блокировках.

Данные проблемы необходимо решать в первую очередь с законодательной точки зрения, изучая международный опыт и правоприменительную практику.

Кроме того, для осуществления действенного контроля за соблюдением прав и законных интересов населения при внедрении новых технологий и решений в сфере телекоммуникаций необходимо в регламентах контрольных органов закрепить критерии оценки оказания государственных услуг, которые должны отражать специфику деятельности соответствующих органов, что позволит органам публичной власти своевременно принимать правовые, организационные и технические решения, направленные на удовлетворение потребностей общества в различных сферах с использованием новых технологий.

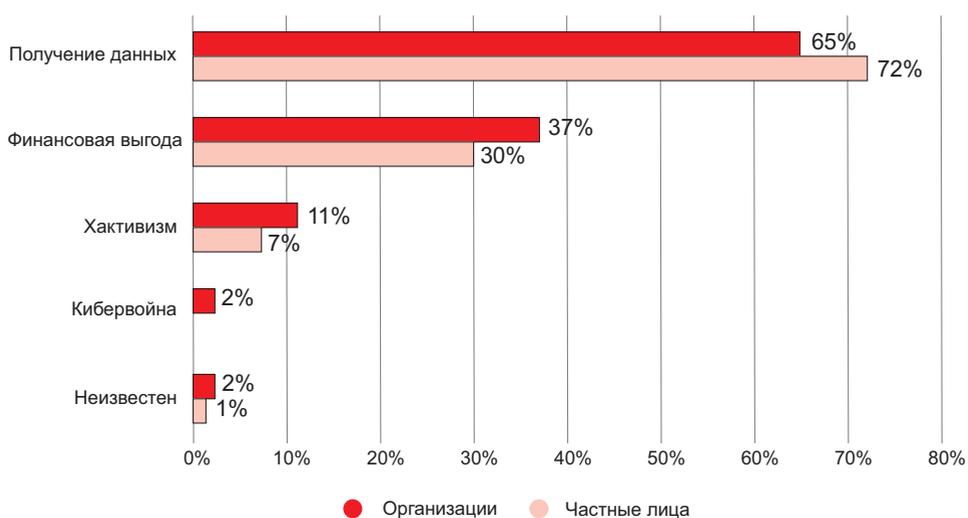


Рис. 2. Мотивы злоумышленников (доля атак)

Источник: составлено авторами

По итогам обзора правового регулирования соблюдения прав и законных интересов населения при внедрении новых технологий и решений в сфере телекоммуникаций было выявлено сходство структуры законодательных комплексов Российской Федерации, зарубежных стран (Швеции, Финляндии, Бельгии, США, Китая, Японии, Германии, Южной Кореи) и Европейского союза: законодательно урегулирована защита критической информационной инфраструктуры, вопросы обеспечения информационной безопасности, защита персональных данных, ответственность в сфере использования информационно-коммуникационных технологий, деятельность операторов телекомму-

никационных услуг. Между тем в них имеются и отличия, связанные с выбранной государственной политикой в сфере цифровизации, национальными и геополитическими особенностями.

Анализ международных документов, принятых в рамках ООН, позволяет выделить также ряд общих рекомендаций, например, обязательство содействовать полноценному доступу к интернету и преодолению гендерного разрыва в области цифровых технологий; обязательство совершенствовать законодательство для поощрения открытых данных с учётом международных рекомендуемых параметров; обязательство совершенствовать законодательство о требованиях к телекоммуникационным и иным компаниям об удержании коммуникационных данных и усилить уровень прозрачности и подотчётности в процессе использования технологий слежения государствами и др. Большинство из указанных рекомендаций предполагает перманентный мониторинг состояния внутригосударственного законодательства и правоприменительной практики на предмет эффективности в контексте соблюдения прав человека и является актуальным для всех государств, включая Российскую Федерацию.

С учётом позитивного зарубежного и международного опыта в Российской Федерации требуется пересмотр действующих концептуальных основ устойчивого развития, поскольку Концепция устойчивого развития, принятая в 1996 году (далее – Концепция 1996 года), не отражает современных обстоятельств жизни и развития общества в условиях активного внедрения новых решений и технологий. Новая (обновлённая) концепция устойчивого развития должна отражать цели, связанные с преодолением сетевого неравенства, с обеспечением доступа к интернету для всех граждан Российской Федерации, с обеспечением для всех детей равных возможностей доступа к технологиям дистанционного обучения, с развитием равных возможностей для доступа населения к телемедицинским технологиям. Предусмотреть обязанность операторов телекоммуникационных услуг уведомлять компетентные органы и потерпевших субъектов о киберинцидентах, включая инциденты, связанные с утечкой, повреждением или утратой персональных данных.

С учётом позитивного опыта Южной Кореи и Японии представляется целесообразным законодательно урегулировать обязанность пользователей телекоммуникационных услуг по принятию надлежащих мер по обеспечению безопасности своего оборудования, по защите своих персональных и иных данных, хранящихся на персональных устрой-

ствах. При этом негативную (санкционную) ответственность за несоблюдение данной обязанности устанавливать нецелесообразно.

В ряде государств развита практика внесудебного разрешения споров, вытекающих из отношений в сфере внедрения новых решений и технологий. Например, создание специального комитета, занимающегося разрешением споров об информации, которая нарушает права других лиц, а также посреднической комиссии по спорам, касающимся личной информации. Комиссия по разрешению споров в области телекоммуникаций создана в Японии. В Российской Федерации видится уместным учреждение специальных посреднических или согласительных механизмов разрешения споров при Роскомнадзоре в целях упрощения процедур защиты прав пользователей и снижения нагрузки на судебную систему.

Правовое регулирование использования общераспространённых полезных ископаемых для муниципальных нужд

Руководитель исследования: *М. С. Сабирова, начальник отдела маркетинга Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».*

Цель исследования: анализ российского и зарубежного опыта правового регулирования и практики использования общераспространённых полезных ископаемых для государственных и муниципальных нужд, определение на этой основе перспектив и механизмов совершенствования российского законодательства и правоприменения в сфере недропользования.

Ключевые результаты исследования. В то время как в развитых горнодобывающих странах мира (Канада, США, Финляндия и Швеция) национальные правительства принимают нормативные и стратегические документы, направленные на усиление роли муниципальных органов власти в вопросах пользования общераспространёнными полезными ископаемыми, в России с 1 января 2022 года полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования были полностью изъяты.

В то же время у органов местного самоуправления существует острая необходимость в общераспространённых полезных ископаемых для их использования при обустройстве (содержание, ремонт, строительство) автомобильных дорог местного значения и благоустройстве территорий городов и поселений. Запланированные в национальном проекте «Жильё и городская среда» объёмы жилищного строительства за период с 2019 по 2024 год должны вырасти с 88 до 120 млн кв. м. Запланированное количество обустроенных общественных пространств за период с 2019 по 2024 год должно увеличиться с 5 до 31 тысячи единиц. Достижение плановых показателей национального проекта по большей части ложится на плечи органов местного самоуправления.

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

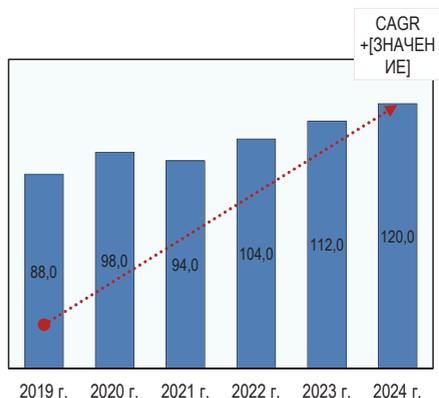


Рис. 1. Плановые показатели объёма жилищного строительства, предусмотренные Национальным проектом «Жильё и городская среда» в 2019–2024 гг., млн кв. м

Количество обустроенных общественных пространств

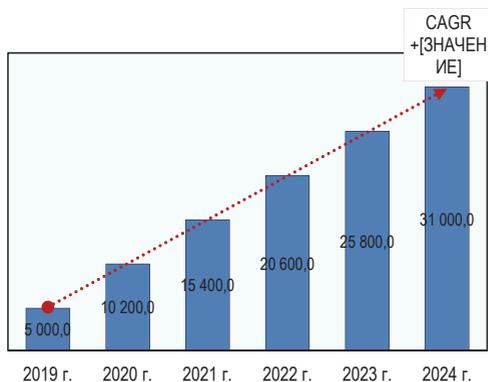


Рис. 2. Плановые показатели количества обустроенных общественных пространств, предусмотренные Национальным проектом «Жильё и городская среда» в 2019–2024 гг., ед.

Источник: составлено авторами

Для того чтобы сформулировать рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере разработки, добычи и использования общераспространённых полезных ископаемых для обеспечения муниципальных нужд, был проведён анализ российского и зарубежного опыта деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В рамках исследования было проанализировано зарубежное регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере разработки и использования общераспространённых полезных ископаемых. Среди развитых горнодобывающих стран мира, система правового регулирования которых представляет интерес, на североамериканском континенте были рассмотрены США и Канада, на европейском континенте изучено законодательство Великобритании, Финляндии и Швеции.

Полномочия региональных органов власти	Полномочия муниципальных органов власти
Швеция	
<p>Выдача экологических разрешений</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Выдача разрешений на строительство в местах разработки карьеров – Выдача экологических разрешений в особых, определённых Правительством случаях, когда деятельность по добыче неконцессионных полезных ископаемых может оказать небольшое воздействие на окружающую среду – Консультационные формы участия муниципальных органов власти в вопросах недропользования
Канада	
<ul style="list-style-type: none"> – Принятие нормативных актов, регулирующих отношения пользования ОПИ – Выдача лицензий, разрешений на разведку, разработку и добычу ОПИ, строительство, управление, рекультивацию и закрытие карьеров – Регулирование прав собственности – Регулирование системы налоговых сборов на добычу ОПИ, платы за пользование недрами 	<ul style="list-style-type: none"> – Выдача разрешений на строительство в местах разработки карьеров – Рассмотрение уведомлений о начале геологических работ, проведение общественных слушаний (в провинции Квебек) – Сбор налогов на имущество (в некоторых провинциях)
США	
<ul style="list-style-type: none"> – Принятие нормативных актов, регулирующих отношения пользования ОПИ – Сдача в аренду, продажа, обмен и иные формы управления государственными землями и полезными ископаемыми, находящимися на землях штата – Выдача разрешений или лицензирования деятельности по разработке месторождений ОПИ – Регулирование прав собственности – Зонирование, включающее принятие запретов на добычу полезных ископаемых в определённых областях; определение конкретных земельных участков для добычи полезных ископаемых 	<ul style="list-style-type: none"> – Выдача разрешений на добычу, права на воду и разрешения на доступ к участку недр (в некоторых штатах) – Выдача разрешений для определённых операций при добыче промышленных минералов, например, для перевозки песка или щебня грузовиками (штат Колорадо) – Зонирование, включающее принятие запретов на добычу полезных ископаемых в определённых областях; определение конкретных земельных участков для добычи полезных ископаемых

<ul style="list-style-type: none"> – Регулирование системы налоговых сборов на добычу ОПИ, платы за пользование – Взимание финансового сбора до начала операций по добыче для покрытия затрат на закрытие и рекультивацию месторождений 	
Финляндия	
отсутствуют (Регулирование сферы недропользования осуществляется TUKES)	– Согласие (несогласие) с уведомлением о заявке на получение разрешения на разведку или добычу, поданным TUKES
Великобритания	
<ul style="list-style-type: none"> – Формулирование политики и планов по направлениям будущего развития добычи полезных ископаемых («перспективное планирование») – Выдача разрешений на разработку (планы) – Контроль за соблюдением плана разработки и добычи полезных ископаемых 	отсутствуют

Рис. 3. Полномочия органов власти в сфере регулирования отношений пользования общераспространёнными полезными ископаемыми в зарубежных странах

Источник: составлено авторами

Проблема ограниченных полномочий ОМСУ в сфере пользования общераспространёнными полезными ископаемыми наиболее актуальна для густонаселённых муниципальных образований и муниципальных образований, где развито жилищное строительство. Для представителей таких муниципальных образований особенно острой является проблема недостатка полномочий по прекращению разработки карьеров, наносящих экологический урон территории.

Комплекс проблем, выявленных по результатам проведённого исследования, свидетельствует о необходимости совершенствования нормативного правового регулирования использования общераспространённых полезных ископаемых для государственных и муниципальных нужд.



Рис. 4. Перспективы совершенствования правового регулирования и практики использования общераспространённых полезных ископаемых для публичных нужд

Источник: составлено авторами

В связи с этим авторами исследования были сформированы следующие предложения:

1. Сохранить полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования в части их участия в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование, а также возможность приостановления работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения положений Закона Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах». Кроме того, предлагается вновь предоставить органам местного самоуправления права введения ограничений на пользование участками недр, если это может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

2. Перераспределять часть поступлений от налога на добычу полезных ископаемых (в части поступлений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых) в местные бюджеты по нормативу 50 процентов.

Внести изменения в Закон «О недрах», устанавливающие возможность предоставления органам местного самоуправления без проведения аукциона права пользования участком недр местного значения, содержащего общераспространённые полезные ископаемые, для разведки

и добычи, необходимых для целей выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства и работ по благоустройству территорий, для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Страхование профессиональной ответственности медицинских работников

Руководитель исследования: *А. А. Цыганов, доктор экономических наук, профессор, руководитель департамента страхования и экономики социальной сферы финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка комплекса предложений по совершенствованию законодательного регулирования организации страхования медицинских работников в России, в том числе с учётом анализа зарубежных практик организации страхования профессиональной ответственности в сфере здравоохранения.

Ключевые результаты исследования. Зарубежная практика функционирования систем здравоохранения различных стран содержит элементы, позволяющие рыночными способами стимулировать совершенствование системы здравоохранения. Не отменяя системы административного контроля, создание инструментов повышения защищённости пациентов (как по качеству оказания услуг, так и с финансовой точки зрения) в форме страхования ответственности медицинских работников и медицинских организаций, по мнению большинства экспертов, является мощным инструментом, обеспечивающим в конечном итоге повышение качества оказания медицинских услуг.

Страхование профессиональной ответственности медицинских работников, с одной стороны, обеспечивает гарантию получения материальной компенсации пострадавшему пациенту, с другой стороны (через тарифообразование), обеспечивает материальное воздействие на медицинское учреждение.

Немаловажный вопрос, который рассматривается в исследовании, – поиск баланса интересов сторон: между объёмом страхового возмещения и стоимостью медицинской услуги (в которую неизбежно закладывается стоимость полиса); между размером возможной компенсации пациентов и сложностью его получения; между возможностью врача для саморазвития и бюрократией, связанной с сопровождением

лечения или оформлением документации, связанной со спорами с пациентами; между страхом уголовного преследования и возможностью взять на себя обоснованный риск даже в сложных медицинских случаях.

В мире отсутствует общепризнанная идеальная модель организации страхования профессиональной ответственности в сфере здравоохранения. Вместе с тем большинство стран развивает свою систему защиты «врач – пациент» на базе двух основных подходов – на основе системы деликтной ответственности (с необходимостью доказывания вины медицинского работника) и на основе системы «без вины» или «без доказательства вины» (по факту возникновения ущерба для пациента в результате лечения). И даже переход конкретной страны на конкретную модель страхования зачастую сопровождался длительным процессом последовательного терпеливого совершенствования законодательства и регулирования, преодолением ошибок и перекосов. С другой стороны, многие страны, недавно внедрившие (или планирующие внедрение) системы страхования профессиональной ответственности медицинских работников, зачастую сразу же пробуют учесть накопленный зарубежный опыт, пытаясь путём адаптации лучших практик с учётом национального законодательства сразу получить эффективную модель страховой защиты.

К числу эффективных правовых решений можно отнести следующие наблюдения из опыта зарубежных стран:

1. Смещение баланса от ответственности конкретного медицинского работника в сторону ответственности медицинского учреждения. Данное положение связано в первую очередь с тем, что большинство медицинских манипуляций являются результатом комплексной работы целого коллектива, потому пациенту достаточно тяжело доказывать вину конкретного медицинского специалиста (работника). В этой связи и с точки зрения защиты пациента подобный подход выглядит целесообразным. К тому же он позволяет снять психологическое давление на конкретного врача, позволяя отнести все разбирательства о вине на уровень внутренних административных процедур.

2. Наличие (развитие) инструментов финансовых гарантий для пациентов. К таким инструментам можно отнести:

– развитие (и даже доминирование) в отдельных странах государственных страховщиков;

– переход на систему ответственности «без вины» (пациенту проще получить компенсацию);

– развитие обществ взаимного страхования (которые лишены коммерческой составляющей и не могут быть обанкрочены в силу наличия коллективной ответственности медицинского сообщества, членов общества взаимного страхования). В этой связи интерес представляет развитие обществ взаимного страхования на базе профессиональных отраслевых союзов;

– создание профильных национальных компенсационных фондов на случай банкротства отдельного страховщика или консорциума страховщиков (в том числе для осуществления страховых выплат);

– перестрахование экстрарисков не у коммерческого страховщика, а у государственного фонда.

С учётом особенностей российского законодательства, которое предусматривает ограничение численности членов общества взаимного страхования в количестве 2000 членов – физических лиц или 500 юридических лиц (часть 3 статьи 5 Федерального закона от 29.11.2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании» ограничивает численность членов общества взаимного страхования: физических лиц – не более 2000, юридических лиц – не более 500), наиболее целесообразной моделью будет являться создание профильного компенсационного фонда и страхование гражданской ответственности медицинского работника на основе принципа «без вины».

3. Обязательность страхования для медицинских работников. Учитывая объективную неготовность значительной части медицинских работников нести добровольные расходы на собственное страхование, с одной стороны, и отсутствие источников для компенсации ущерба пациента, с другой стороны, в ряде стран идёт смещение законодательства в сторону обязательности страхования. В этой связи можно выделить подход, связанный с обязательностью вхождения медицинского работника в состав какой-либо профессиональной ассоциации (союза), и обязательность страхования в таком случае исходит не от государства, а от профессионального объединения (в этом случае страхователем может выступать даже само объединение, что заметно снижает стоимость подобной защиты). В этой связи целесообразно определить субъекта страховых отношений, и если исходить из логики необходимости создания самосовершенствуемой системы, то субъектом страхования должен являться сам медицинский работник. В таком случае со стороны работодателя можно использовать коллективную схему страхования, что создаст персонифицированную ответственность, с одной стороны (для целей андеррайтинга и последующего контроля качества), и отсутствие

необходимости нести персональные расходы медицинским работником, с другой стороны.

4. Смещение законодательства в сторону упрощения процедуры доказывания на стороне пациента (доступность защиты) и презумпция виновности медицинского учреждения. Учитывая общемировой тренд, связанный с повышением защищённости пациентов (граждан), в ряде стран законодательство смещается в сторону упрощения процедуры получения страховой выплаты. К инструментам защиты пациента в этом контексте относят:

- переход на концепцию презумпции виновности медицинского работника, а значит, отказ от необходимости пациенту доказывать вину медицинского работника и переход на концепцию необходимости доказывания медицинским работником отсутствия своей вины;

- развитие инфраструктуры проведения экспертиз, их централизация, например, под государственным надзором (исключение избыточной коммерческой составляющей – арбитражные комиссии) или на базе профессиональных объединений медицинских работников (повышение качества экспертизы).

5. Внедрение инструментов снижения стоимости полиса. Как показал опыт Дании, монополизация рынка (пусть даже двумя страховщиками) формирует риск смещения ценообразования в нерыночную плоскость, а значит, появления на рынке заградительных тарифов (для добровольной формы страхования). В этой связи целесообразно поощрять развитие конкуренции на данном рынке (с сохранением инструментов обеспечения финансовой защиты пациентов в виде профильного компенсационного фонда). Ещё одним интересным решением, направленным на снижение стоимости полиса, является внедрение франшиз в ответственности медицинского работника, то есть до определённой суммы страховой выплаты сотрудник медицинского учреждения самостоятельно оплачивает возможные претензии, а при превышении некоего порога вступает в действие полис. При этом медицинский работник может самостоятельно расширить страховое покрытие (снизить франшизу). Однако с учётом приоритета защиты прав пациентов применение франшизы нецелесообразно на рынке, в то время как создание специализированного компенсационного фонда при широком допуске страховщиков к данному виду страхования обязательно.

6. Разделение подходов к государственным и частным медицинским учреждениям. Особенностью государственного медицинского страхования является наличие фактических источников для возмещения ущерба

пациенту. Также государственные учреждения не имеют риска банкротства, а значит, всегда имеют возможность возместить пациенту ущерб. В этой логике необходимость формирования обособленных источников возмещения вреда пациенту в виде полиса страхования гражданской ответственности медицинского работника за причинение вреда третьим лицам не является приоритетной задачей в сравнении с задачей совершенствования системы качества оказания медицинских услуг для сегмента обязательного медицинского страхования. Ряд стран разделяет подходы к защите пациентов, получающих услуги в коммерческих медицинских учреждениях (и требуют наличия полиса страхования гражданской ответственности) и в государственных медицинских учреждениях, не требуя от последних соответствующего полиса. Автору исследования представляется подобный подход применимым и к Российской Федерации, где система обязательного медицинского страхования имеет достаточно работоспособную инфраструктуру.

7. Защита пациента через предоставление ему возможности выбрать простой или сложный путь получения возмещения. Как было отмечено в предыдущих разделах, система деликтной ответственности предусматривает тяжёлую процедуру доказывания вины медицинского учреждения (медицинского работника). Процедура длительная и сопряжена со множеством расходов пациента. В ряде стран у пациента есть выбор – получить компенсацию пусть в меньшем размере, но по упрощённой процедуре системы «без вины» (принцип «быстро, просто, доступно») и не загружать ни себя, ни всю медицинскую систему дополнительными разбирательствами. Представляется целесообразным использовать данный опыт (возможность обращения пациентом в суд для получения полной компенсации при отказе от страховой выплаты).

Обеспечение сельской местности специалистами в сферах здравоохранения и образования

Руководитель исследования: *Т. В. Ерохина, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой трудового права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

Цель исследования: анализ правоприменительной практики реализации государственной политики в части вопросов обеспечения и воспроизводства врачебных и педагогических кадров в сельской местности, выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения.

Ключевые результаты исследования. В ходе исследования было установлено, что законодательное регулирование в исследуемой области сводится к нормам единичных законов, содержание которых ограничивается установлением основ правового статуса медицинских и педагогических работников, определением основных направлений федеральной государственной социально-экономической и правовой политики в сфере развития кадрового потенциала учреждений здравоохранения и образования на селе, закреплением порядка финансирования и условий выплаты единовременных компенсационных выплат для сельских медицинских работников и некоторых других общеправовых положений.

В системе актов стратегического планирования на решение кадровых проблем непосредственно ориентированы инициативы Президента Российской Федерации о мерах специальной государственной поддержки медицинских и педагогических работников, а также реализующие эти инициативы государственные программы «Развитие здравоохранения» (2012–2021–2024 годы), «Развитие образования» (2020–2025 годы), входящие в их состав правила субсидирования единовременных компенсационных выплат медикам и педагогам, работающим на селе, переезжающим для работы на селе. Эти программные документы обеспечены федеральным и региональным нормативным регулированием, имеют конкретизированные целевые показатели и были оценены в ра-

боте с точки зрения влияния на устранение существующего дефицита кадров.

В практике применения законодательных актов в области обеспечения и воспроизводства медицинских и педагогических кадров возникают проблемы, препятствующие привлечению и закреплению специалистов на селе. К ним можно отнести следующие:

1. Отсутствие чёткого законодательного регулирования вопросов распределения денежных средств для увеличения кадрового потенциала и его обновления.

2. Недостаточность правового регулирования трудовых отношений с участием специальных субъектов трудового права – медицинских и педагогических работников (необходимо расширить трудовые гарантии таким категориям работников, в том числе рассмотреть возможность большего сокращения продолжительности рабочего времени для всех работников сельской местности).

3. Недостаточность мер государственной поддержки в части предоставления единовременной социальной выплаты для работников на селе (можно предусмотреть дополнительные ежегодные выплаты работникам сельских территорий).

4. Несовершенство системы оплаты труда медицинских и педагогических работников, обусловленное внутрирегиональной дифференциацией в оплате труда и др.

При этом установлено, что проблемы кадрового обеспечения и воспроизводства кадров в сферах здравоохранения и образования в сельской местности не носят исключительно национальный характер, они свойственны многим зарубежным государствам различных правовых систем с противоположным подходом к управлению системами здравоохранения и образования. В этой связи проведён анализ законодательства и изучен опыт стран Европейского союза, Швейцарии, США, Канады, Китайской Народной Республики по осуществлению правового регулирования вопросов воспроизводства, обеспечения и закрепления кадров в сферах здравоохранения и образования в сельской местности, а также осуществлён анализ возможности заимствования зарубежного опыта в практике применения законодательных актов в сферах обеспечения и воспроизводства медицинских и педагогических кадров на селе в Российской Федерации.

В рамках экспертно-аналитического исследования выявлено явное концептуальное тяготение систем российского здравоохранения и образования в целом и в части обеспечения медицинскими кадрами

сельских местностей к здравоохранительной политике Европейского союза (Германии, Франции, Финляндии, Дании), Швейцарии, Канады и США, а в части обеспечения педагогическими кадрами – к политике стран Европейского союза (Германии, Франции, Финляндии). Установлено, что эти страны независимо от уровня экономического развития формируют схожие подходы к проблемам воспроизводства, обеспечения и закрепления кадров в сферах здравоохранения и образования сельской местности. Как следствие, для них характерны общие проблемы привлечения и закрепления медицинского и педагогического персонала в сельской местности, которые чётко обозначены в настоящем исследовании.

В ходе анализа текущей ситуации в области кадрового обеспечения и воспроизводства кадров в сферах здравоохранения и образования в сельской местности установлено, что проблема дефицита медицинских и педагогических кадров в сельской местности во многом вызвана недостаточным притоком молодых кадров. Выявлены причины нежелания молодых специалистов работать в медицинских и образовательных учреждениях сельских и отдалённых районов, а также сформулированы первоочередные задачи, направленные на обеспечение и воспроизводство кадров в сферах здравоохранения и образования в сельской местности.

Опыт регионов показал, что наиболее результативной мерой государственной поддержки, реально обеспечивающей сокращение дефицита медицинских и педагогических кадров в сельской местности, являются единовременные компенсационные выплаты, предусмотренные государственными программами Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и «Развитие образования».

Сравнительный анализ содержания государственных программ поддержки работников образования и здравоохранения выявил множественные отличия условий предоставления единовременной компенсационной выплаты педагогическим работникам от соответствующих условий для работников сельского здравоохранения. По убеждению исследователей, такие различия по ряду аспектов весьма принципиальны и не являются оправданными. Поэтому условия предоставления таких гарантий в указанных программах предлагается унифицировать и устранить отмеченные в них замечания.

Особое внимание исследователей было уделено анализу эффективности функционирования комплекса мероприятий, направленных на привлечение молодых специалистов в систему сельского здравоохра-

нения, в результате которого были сформулированы весьма резонные предложения по совершенствованию законодательства в сфере молодежной политики. Например, предлагается в число основных направлений молодежной политики включить поддержку молодых семей, проживающих в сельской местности; расширить полномочия Росмолодежи, предусмотрев его участие в пределах своей компетенции в разработке молодежных программ, реализации мероприятий по повышению уровня социальной поддержки молодых специалистов и членов их семей, работающих в сельской местности; дополнить круг полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики разработкой региональных программ, направленных на поддержку молодых специалистов, работающих в сельской местности, и др.

Анализ эффективности нормативного правового регулирования мер государственной поддержки медицинских и педагогических кадров в субъектах Российской Федерации позволил сформулировать вывод о недостаточности правового обеспечения данных вопросов. В качестве одного из направлений правотворческой деятельности предлагается отдельно предусмотреть оказание консультативной помощи выпускникам учебных заведений, работающим в сельской местности, посредством средств телекоммуникационной связи. Для этого в нормативно-правовых актах подзаконного уровня следует предусмотреть соответствующие изменения. Статью 350 Трудового кодекса Российской Федерации предлагается дополнить нормой, предусматривающей включение времени, затраченного на проведение таких консультаций, в рабочее время медицинского работника. Аналогичные меры можно разработать в сфере образования в отношении педагогических работников.

В результате исследования мер государственной поддержки медицинских и педагогических работников в субъектах Российской Федерации, оказывающих позитивное влияние на их привлечение и закрепление в сельских территориях, отмечены усилия регионов по привлечению медицинских и педагогических работников и закреплению их семей в сельской местности. В этой связи рекомендуется предусмотреть в законах об образовании и об основах охраны здоровья граждан дополнительную гарантию, состоящую в преимущественном трудоустройстве, при прочих равных условиях, супругов сельских медицинских и педагогических работников в государственные и муниципальные организации бюджетной сферы, расположенные в данной местности.

По итогам анализа выявлена недостаточная проработанность вопроса о составе членов семьи медиков и педагогов, на которых могут распространяться отдельные меры социальной поддержки. В настоящее время многие законодательные акты субъектов Российской Федерации о социальной поддержке населения не раскрывают состав членов семьи медицинских и педагогических кадров, что на практике приводит к разночтениям по этому вопросу. Обозначенный пробел предлагается восполнить посредством чёткого определения в тексте региональных законов о социальной поддержке состава членов семьи, на которых распространяют действие нормы таких законов, по аналогии с нормами федеральных законов о страховых пенсиях в Российской Федерации и о государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации.

В работе постулируется необходимость разработки самостоятельной федеральной целевой программы «Развитие кадрового потенциала социальной сферы сельских территорий», которая, по мнению авторов, объединит существующие направления такого развития, определит актуальные пути материального и иного обеспечения, профессиональной подготовки учителей, врачей и иных групп работников бюджетного здравоохранения, образования, культуры, спорта, дополнит эти направления перспективными примерами региональной практики.

Исследование действующего в данной сфере отношений нормативного материала обнаружило принципиальные различия в федеральных правовых актах о предоставлении единовременной компенсационной выплаты по программам «Земский доктор», «Земский фельдшер», «Земский учитель», отсутствие единства и наличие излишних требований, спорных с точки зрения равенства участников и справедливости ограничений в региональных правовых актах о конкурсном отборе кандидатов на получение выплаты. В этой связи сформулирован ряд предложений и рекомендаций, направленных на обеспечение актуального в настоящее время единства правового регулирования указанных отношений:

1. На основе полного сравнительного анализа согласовать основные требования к участникам и условия предоставления, использования и возврата выплат в правилах по двум федеральным программам.

2. На основе согласованных правил разработать на уровне постановления Правительства Российской Федерации обязательные нормативные правила проведения конкурсного отбора кандидатов на получение мер поддержки по программам «Земский доктор», «Земский фельдшер», «Земский учитель».

Подобные действия представляются тем более необходимыми в случае предлагаемой легализации на постоянной основе таких мер в федеральных законах.

В целях цифрового сопровождения практики привлечения специалистов из всех регионов страны и полноценного общенационального информирования граждан о программе «Земский доктор» / «Земский фельдшер» и условиях участия в ней предлагается создание федерального информационного портала «Земский доктор».

Исследование позволило установить, что нормы частей 12.1, 12.2 статьи 51 Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» в части определения условий предоставления единовременных компенсационных выплат медицинским работникам по всем параметрам расходятся с Правилами Государственной программы «Развитие здравоохранения» (Приложение № 7 к государственной программе) либо не предусматривают ряда условий предоставления мер государственной поддержки, указанных в Правилах.

Названные нормы закона были актуальны на стадии введения такой меры поддержки. В настоящее время эти вопросы иначе и более полно определяются постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Поэтому в существующем состоянии данные нормы закона не имеют регулятивного значения. В этой связи предлагается исключить из текста Федерального закона от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» нормы о размерах, об условиях получения и возврата выплат, оставив и обновив с учётом Программы положения, касающиеся собственно субвенций из Федерального фонда обязательного медицинского страхования на эти цели.

Развитие оптового и розничных рынков электрической энергии

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

Цель исследования: подготовить комплексные и системно интегрированные предложения по совершенствованию законодательного обеспечения моделей функционирования и развития оптового и розничного рынков электрической энергии в России на основе зарубежного опыта.

Ключевые результаты исследования. За прошедший период структурных преобразований в электроэнергетике эффективные инструменты привлечения инвестиций для простого и расширенного воспроизводства активов генерирующих компаний на основе исключительно принципов конкуренции так и не были сформированы. Средства на новое строительство и модернизацию по факту привлекаются благодаря регуляторным механизмам или механизмам, которые можно отнести к конкурентным только частично. Современный рынок энергии и мощности в России существует в отрыве от целевой модели реформирования и имеет значительный потенциал роста эффективности.



Рис. 1. Структура индикатора регулирования рынков (PMR)

Источник: составлено авторами

Анализ опыта зарубежных стран, где успешно применяются передовые модели рынков энергии и мощности, свидетельствует об отсутствии целесообразности прямого регулирования цен на оптовых и розничных рынках электроэнергии, так как конкурентное ценообразование приводит к формированию более дешёвых ценовых и сервисных предложений. Государственное вмешательство в работу энергорынков за рубежом ограничено борьбой с энергетической бедностью и решением климатических и экологических проблем.

В числе мер эффективной организации рынков энергии и мощности, используемых в зарубежных странах, – создание условий для возникновения адекватных ценовых сигналов; формирование рынка услуг по поддержанию мощности; повышение инвестиционной привлекательности «зелёных» проектов; стимулирующие меры фискальной политики; особые механизмы привлечения венчурного финансирования; прямое бюджетное финансирование высокорискованных приоритетных проектов; адресные меры поддержки уязвимых групп населения; специальная система тарификации и биллинга конечных потребителей; создание комфортных условий для выбора гражданами сбытовой компании и возможности её лёгкой смены.

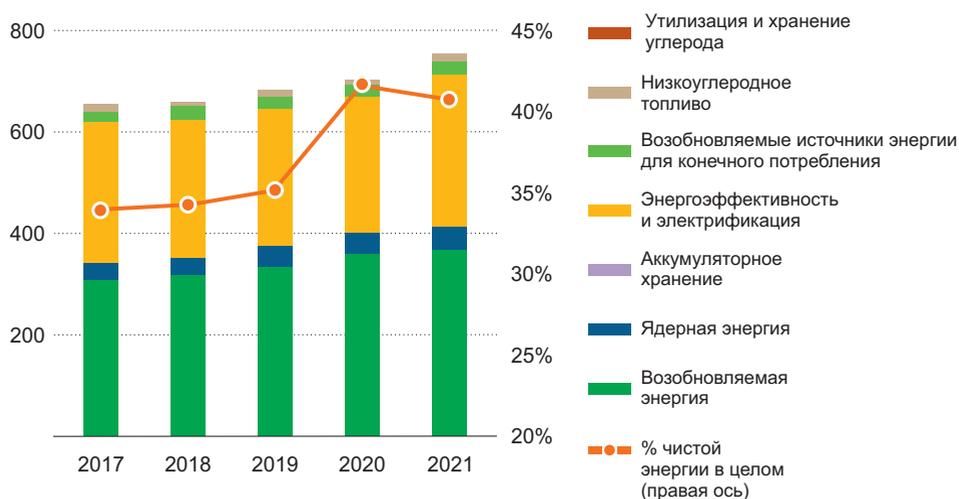


Рис. 2. Глобальные инвестиции в источники электрической энергии в 2020 г.

Источник: МЭА, 2021

Формирование эффективной модели правового регулирования энергорынков в России предполагает доработку и изменение действующих регуляторных норм, в том числе на основе зарубежного опыта, с целью устранения факторов, препятствующих развитию в Российской

Федерации оптового и розничных рынков электроэнергии (мощности), и включает следующие меры.

В части функционирования оптового рынка электроэнергии и мощности:

1. Ликвидировать сегмент регулируемых договоров на электроэнергию и мощность для потребителей конкурентных зон оптового рынка, не относимых к населению.

2. Ввести законодательные нормы, устанавливающие запрет на появление новых и возможность продления существующих нерыночных ценовых надбавок и других механизмов принудительного субсидирования потребителями оптового рынка отдельных территорий и видов генерации. Предусмотреть целевое бюджетное финансирование для инфраструктурных проектов социальной направленности и инновационных проектов с высокими инвестиционными рисками, в том числе связанных с «зелёной повесткой». Обеспечить конвертацию имеющихся на оптовом рынке ценовых надбавок в рамках механизмов господдержки во вменённый фиксированный платёж потребителя.

3. Пересмотреть правила и порядок торговли мощностью на оптовом рынке, исключив нерыночные механизмы гарантирования контрактации и требование обязательного отбора мощности отдельных категорий (мощность по договорам о предоставлении мощности (ДПМ) и аналогичным договорам с новыми АЭС и ГЭС, ВИЭ, мощность «вынужденных» генераторов и т. п.) по истечении периода гарантирования инвестиций в отношении принятых на сегодняшний день программ строительства и модернизации. Определить правила и порядок участия в торговле мощностью на оптовом рынке «распределённой» генерации.

Доработать законодательные нормы, устанавливающие правила и порядок проведения долгосрочного конкурентного отбора мощности, в том числе:

- отменить ценовые ограничения при отборе мощности;
- ввести требования к качеству мощности – перечень качественных критериев (манёвренность, энергетическая эффективность, экологичность), соответствующих наилучшим доступным технологиям и позволяющих дестимулировать инвестиции в устаревшее оборудование;
- ввести систему штрафов для генераторов, не обеспечивших заданных критериев качественной эффективности;
- сформировать обоснованный методический подход к перспективному планированию спроса на мощность, предусматривающий в том

числе постепенное снижение объёмов резервной и находящейся в консервации мощности до реально необходимых.

Долгосрочный конкурентный отбор мощности следует рассматривать в качестве основного механизма, обеспечивающего инвестиционную активность в отрасли.

Одновременно необходимо предусмотреть условия для заключения крупными потребителями «прямых» договоров поставки мощности, по аналогии с РРА за рубежом, что может принести экономические выгоды как поставщикам, так и потребителям и будет формировать дополнительную опору инвестиционного процесса.

4. Сформировать правила обращения резервной генерирующей мощности на оптовом рынке, предусматривающие следующий подход:

- вывести оплату резерва (в том числе находящегося в консервации) за рамки конкурентного отбора мощности – на рынок системных услуг;

- обеспечить распределение оплаты системных услуг на всех потребителей единой энергосистемы Российской Федерации, в том числе функционирующих в неценовых зонах рынка и на рознице;

- установить критерии генерирующих мощностей, которые выводятся в консервацию с условием оплаты услуги поддержания резерва. Необходимость вывода в консервацию не востребованного рынком объёма мощности обусловлена целесообразностью сокращения будущих капитальных затрат в отрасли, что является важнейшим направлением политики управления резервом в условиях избытка генерирующих мощностей.

В части общих вопросов регулирования естественно-монопольных видов деятельности:

1. Определить и утвердить законодательно единый методический подход к ценообразованию на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки, в части распределения топлива и условно-постоянных затрат. Для обеспечения равных условий производителей на рынке электроэнергии и мощности целесообразно применение эталонного принципа при формировании тарифов на тепловую энергию (с использованием эталонных значений удельного расхода топлива на тепловую энергию и удельных условно-постоянных затрат).

2. Разработать законодательно-правовое обеспечение отдельной калькуляции цены на услуги по передаче электроэнергии при выставлении счетов потребителям. Выделить сетевую составляющую, соответствующую стоимости услуг по передаче электроэнергии, в составе еди-

ной конечной цены на электрическую энергию в расчётах на розничном рынке и отражать её в расчётных и платёжных документах потребителей.

3. Сформировать и законодательно утвердить план по минимизации перекрёстного субсидирования, в первую очередь при регулировании тарифов на передачу электроэнергии для разных групп потребителей. На первом этапе реализации плана:

- отменить отдельные законодательно-правовые нормы и принятые тарифные решения в части объединения нескольких субъектов Российской Федерации в тарифные зоны при установлении тарифов на передачу электроэнергии;

- обеспечить равномерное распределение объёмов перекрёстного субсидирования на все группы потребления (за исключением населения);

- выделить составляющую перекрёстного субсидирования в тарифах в целях информирования потребителей;

- предусмотреть оптимизацию неэффективных операционных и инвестиционных расходов сетевых организаций при тарифном регулировании на фоне более высоких темпов роста тарифов для населения в качестве одного из направлений снижения перекрёстного субсидирования;

- предусмотреть комплекс мер адресной поддержки населения и отдельных категорий потребителей для компенсации покупки электроэнергии (мощности) по экономически обоснованным тарифам (ценам).

4. Установить в законодательном порядке:

- информационный статус прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации в части параметров роста цен при их использовании в тарифном регулировании;

- требование к разработке и применению в тарифном регулировании модели таргетирования тарифного роста, в рамках которой будут сформулированы конкретные задачи, планируемые к решению исходя из «разрешённого» роста регулируемых тарифов;

- обязанность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование тарифов, по расчёту предельных тарифов на основании официально утверждённых методик, данных, подлежащих раскрытию.

5. Усилить экспертно-аналитическую и методическую функции государственного регулирования цен (тарифов) и контроля за их применением в целях повышения качества тарифного регулирования при возрастающих объёмах и сложности стоящих перед отраслью задач.

В части функционирования розничных рынков энергии (мощности):

1. Обеспечить нормативно-правовое регулирование перехода на оплату электроэнергии (мощности) потребителями розничного рынка по двухставочному тарифу, включающему тариф на электроэнергию и ставку за мощность, исходя из объёмов заявленной мощности по принципу «take or pay». Предусмотреть возможность ежегодных корректировок объёмов заявленной мощности в законодательно установленном порядке.

2. Разработать методическое обеспечение и законодательно утвердить правила тарификации конечных потребителей розничных рынков в зависимости от категории потребления, стимулирующие к эффективному использованию мощности и энергосбережению. При формировании тарифного меню необходимо учитывать следующие критерии:

- объёмы заявленной мощности;
- суточный и годовой профиль потребления;
- категория надёжности энергоснабжения.

3. Внести изменения в нормативно-правовое регулирование деятельности гарантирующих поставщиков и бытовых компаний, способствующие обеспечению равных условий их работы на рынках энергии (мощности):

- обеспечить эквивалентные права для гарантирующих поставщиков и энергосбытовых компаний в части возможности приобретения электроэнергии по усреднённой закупочной цене по всем обслуживаемым группам точек поставки в рамках узловой модели ценообразования;
- предоставить право сетевым организациям на покупку электроэнергии в целях компенсации потерь у любого поставщика;
- обеспечить возможность конкурентной борьбы за потребителей категории «население» и приравненных к ним;
- предоставить гражданам возможность выбора любой бытовой компании при согласии с предлагаемыми ею условиями;
- закрепить обязанность перераспределения объёмов поставки по регулируемым договорам бытовыми компаниями при смене бытовой компании потребителями группы «население»;
- предоставить бытовым компаниям возможность снижения тарифов на электроэнергию (мощность) для потребителей группы «население» по сравнению с утверждёнными величинами тарифов (право формировать конкурентное предложение за счёт величины бытовой надбавки);
- снять законодательный запрет на совмещение деятельности по передаче и сбыту электроэнергии при осуществлении энергоснабжения потребителей группы «население»;

– определить правила и порядок выкупа установленных у потребителя приборов учёта электроэнергии по «эталонной» стоимости при смене сбытовой компании потребителями группы «население» (в случае финансирования расходов на модернизацию систем учёта потребления сбытовыми компаниями).

Предлагаемый в исследовании комплекс мер направлен на повышение эффективности функционирования электроэнергетической отрасли, исключение неэффективных (избыточных) затрат, создание инвестиционно привлекательных и конкурентных условий развития электроэнергетики. Оценку конкретных мер и их последствий целесообразно предусмотреть по каждому сектору электроэнергетики по итогам их согласования с заинтересованными министерствами, ведомствами, участниками рынка.

Первоочередным этапом реализации сформулированных в исследовании предложений должно стать утверждение Правительством Российской Федерации стратегии развития конкурентных отношений на оптовом и розничных рынках энергии (мощности) и «дорожной карты» по совершенствованию правового регулирования энергорынков в России.

Определяющим условием успешного введения новаций в нормативно-правовом регулировании рынков энергии и мощности в России и повышения эффективности их функционирования является последовательность государственной политики и выполнение взятых ранее обязательств перед субъектами рынков. Реализация приведённых предложений по изменению нормативно-правового регулирования должна происходить поэтапно и предполагает переход к целевой модели по завершении периода гарантирования оплаты вводимой мощности в рамках текущих проектов строительства (модернизации).

Развитие технологий глубокой переработки угля

Руководитель исследования: *В. В. Понкратов, кандидат экономических наук, директор Центра финансовой политики департамента общественных финансов финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: совершенствование законодательных инструментов регулирования глубокой переработки угля в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Уголь является одним из основных элементов современного мирового топливно-энергетического комплекса. Уголь – основа мировой энергетики и металлургической промышленности. В мировом энергетическом балансе доля угля по различным оценкам составляет более одной четвёртой. При этом внедрение промышленной переработки угля, благодаря которой возможно извлечь жидкие продукты топливного и химического назначения, имеет довольно ограниченные масштабы.

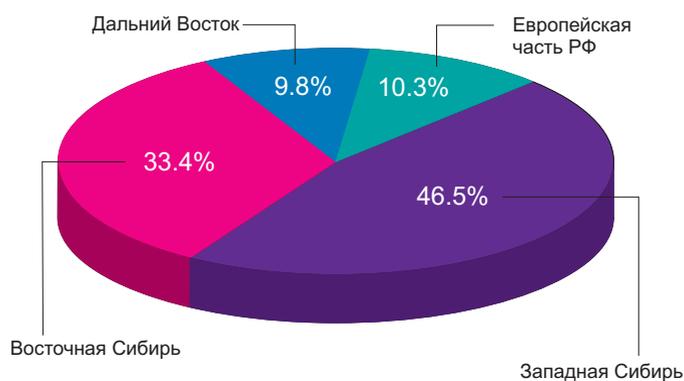


Рис. 1. Распределение балансовых запасов угля по регионам России

Источник: составлено авторами

Россия обладает обширной сырьевой базой углей и занимает второе место в мире после США по балансовым (разведанным и предварительно оценённым) запасам и второе место после Китая по прогнозным ре-

сурсам. Всего балансовые запасы углей в России составляют 272,8 млрд тонн – это около 19 % от общемировых запасов. Из этого количества почти половина (47,7 %) приходится на каменные угли и антрациты, остальное – на бурые угли.

Для российской угольной отрасли, которая в основном ориентирована на экспорт и рост экспорта энергетического угля, необходимо пересмотреть стратегию развития всей угольной отрасли в целом, иначе это может привести к масштабным нежелательным экономическим и социальным последствиям, в особенности в регионах, экономика которых ориентирована на добычу и экспорт каменного угля.

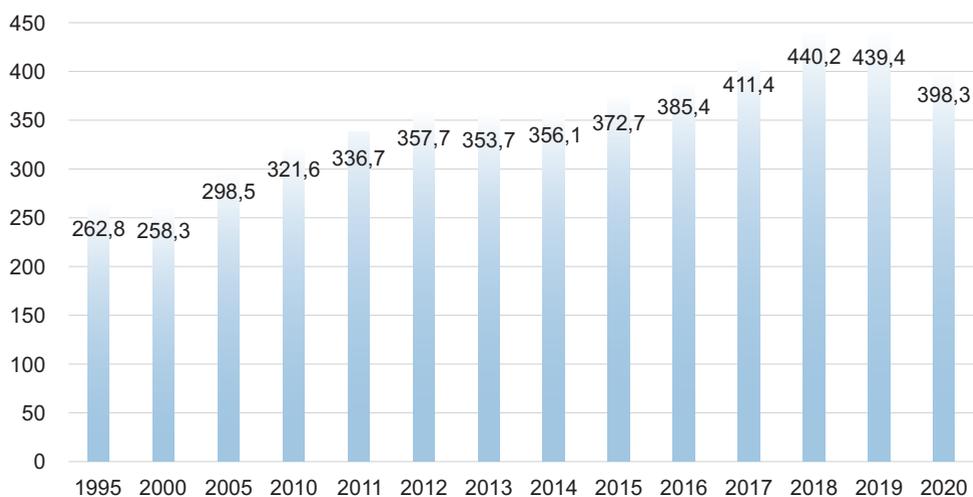


Рис. 2. Объёмы добычи угля в России (по данным Росстата) в 1995–2020 гг., млн т

Источник: составлено авторами

Анализ энергетической эффективности традиционной технологической цепочки по разработке угольных месторождений «добыча – предварительное обогащение – железнодорожный транспорт – подготовка для сжигания на ТЭС в пылеугольных котлах – получение пара – выработка электрической и тепловой энергии» показал, что производство энергии, основанное на пылеугольном цикле, имеет серьёзное отставание от инновационных углеэнергетических решений, позволяющих увеличить интегральный КПД использования угля более чем в 2 раза.

Глубокая переработка угля заключается в оптимальном использовании энергетического ресурса угля способом предварительного извлечения из него ценных веществ для последующей газификации или сжигания углеводородных остатков. Благодаря процессам переработки угля

возрастает добавленная стоимость с 30 % до 210 %, дополнительный экономический эффект – это разгрузка транспортной инфраструктуры, создание новейших промышленных производств и рабочих мест, в первую очередь в традиционных угледобывающих регионах.



Рис. 3. Добыча угля в России по способам добычи, млн т

Источник: составлено авторами на основании отчётных данных угледобывающих компаний

В результате формируется абсолютно новый вид экономической деятельности, в которой уголь является начальным этапом длинной цепочки формирования добавленной стоимости. Выделяется пять основных направлений глубокой переработки угля:

1. Углехимия – это газификация или гидрогенизация угля с получением химических полупродуктов.
2. Коксохимия – это коксование углей с получением металлургического кокса и химических полупродуктов.
3. Углеродные материалы – получение высокорентабельных наноматериалов из угля.
4. Получение электроэнергии – технологии и оборудование для экологически чистого и эффективного сжигания угля.
5. Переработка отходов – технологии возврата техногенных отходов в хозяйственный оборот с получением широкого спектра многотоннажной продукции, в том числе строительных материалов.

При производстве многих видов продукции, где потенциально могло бы использоваться угольное сырьё, применяются более экологичные и экономически эффективные способы переработки и технологии, предполагающие использование нефти и природного газа. Среди крупнотоннажных производств можно выделить производство аммиака и метанола, а также расширяющееся производство водорода.

Направления глубокой переработки угля не станут экономически целесообразными в среднесрочной перспективе из-за низкого уровня цен на природный газ и нефть, а также усиления «зелёной» риторики и тренда на декарбонизацию экономики. Поэтому для сохранения достигнутых уровней добычи угля и создания современных углеперерабатывающих производств на основе наилучших доступных технологий необходим комплекс мер государственной поддержки развития технологий глубокой переработки угля в Российской Федерации.

В 2020 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 г. № 1582-р принята Программа развития угольной промышленности России на период до 2035 года. Программой предусмотрены следующие направления развития: необходимость обновления производственных мощностей в полном объёме и создания новых производственных комплексов в Кемеровской, Ростовской областях, на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири; с точки зрения логистики укрепление и расширение взаимодействия железнодорожной и портовой инфраструктуры обеспечения поставок продукции на внешний рынок. Глубокая переработка угля запланирована Программой в последнюю очередь в рамках третьего этапа.

Целесообразно отнести технологии по глубокой переработке угля в список критически важных технологий Российской Федерации для социально-экономического развития.

Для обеспечения рациональной технологической и территориально-производственной структуры мощностей по добыче и переработке угля требуется создание взаимосвязанных технологических комплексов: углехимических и энергоугольных, а также угольно-технологических кластеров, возможно, задействуя механизм территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Такое взаимодействие позволит комплексно реализовывать потенциал угольного месторождения (добыча и обогащение угля, производство синтетических жидких топлив, а также широкого спектра химической продукции, производящейся при помощи технологий глубокой обработки).

Необходимо предусмотреть развитие государственно-частного партнёрства (ГЧП) с комплексными мерами государственной поддержки для создания новых углеобработывающих производств, что обусловлено государственной значимостью вопроса создания и внедрения экономических и правовых условий, благоприятствующих внедрению инновационных технологий в производственные процессы.

Предложено приоритизировать продукты и технологии глубокой переработки угля по степени задействования мер и инструментов государственной поддержки с учётом необходимости обеспечения промышленной и экономической безопасности Российской Федерации – производство стратегических видов продукции, развитие критических технологий; потенциала выхода на мировые рынки продукции с высокой добавленной стоимостью; объёма рынков (физических и стоимостных) соответствующего продукта и потребность в угле как сырье для его производства; решения экономических и социальных проблем угледобывающих регионов, а также экологических проблем; конкуренции с иными видами полезных ископаемых как сырьевой базы соответствующей отрасли перерабатывающей и химической промышленности.

В целях реализации Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года и поддержки внедрения новых технологий глубокой переработки угля предложен комплекс мер государственной поддержки, направленных на развитие отрасли.

Для повышения инвестиционной привлекательности отрасли глубокой переработки угля авторы исследования предлагают внесение следующих изменений в налоговой политике и налоговом инструментарии:

1. Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ): освобождение от уплаты НДПИ на начальном и конечном этапах глубокой переработки угля и этапе получения продукции путём предоставления вычета; внедрение системы коэффициентов ставок НДПИ в зависимости от территориальных особенностей, уровня конкурентоспособности продуктов углепереработки.

2. Налог на прибыль: предоставление налоговых кредитов при приобретении и использовании организациями нового инновационного оборудования глубокой переработки угля; внедрение системы налоговых каникул в случае строительства производственных мощностей для глубокой переработки угля; введение пониженной ставки по налогу на прибыль по виду деятельности переработки угля.

Административные меры:

1. Создание инжиниринговых центров и полигонов, обеспечивающих условия для внедрения технологий, направленных на глубокую переработку угля.

2. Проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию продукции, полученной в ходе глубокой переработки сырья.

3. Совершенствование государственной поддержки экспорта промышленной продукции, полученной в результате глубокой переработки угля, например, исключение из налоговой базы по налогу на прибыль расходов, связанных с экспортом группы товаров, полученных в ходе глубокой переработки угля.

Защита безнадзорных, домашних и диких животных, содержащихся в неволе

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

Цель исследования: проведение анализа зарубежных практик, разработка рекомендаций по совершенствованию законодательного регулирования в сфере обращения с домашними животными, безнадзорными животными и дикими животными, которые содержатся в неволе.

Ключевые результаты исследования. Движение в защиту домашних, безнадзорных и диких животных, находящихся в неволе, без сомнения, стало новым трендом XXI века. По мнению многих международных организаций, обращение с животными, обеспечивающее их защиту и благосостояние, может осуществляться в рамках различных моделей, в основе которых лежат базовые «пять свобод» в отношении разведения, приобретения, содержания (ухода, кормления, оказания ветеринарной помощи) животных; их защиты, дрессировки, перевозки, убоя (умерщвления) и ответственности за жестокое обращение с животными.

В рамках проведённого исследования проанализированы лучшие зарубежные практики (Великобритания, Нидерланды, США, Канада) обращения с домашними животными, безнадзорными животными и дикими животными, которые содержатся в неволе, и разработаны направления совершенствования действующего в данной сфере законодательства.

В частности, применительно к вопросам продажи домашних животных наиболее эффективным способом контроля признаётся требование о лицензировании деятельности зоомагазинов и заводчиков с предварительной проверкой их деятельности. Довольно интересен в данной связи опыт Великобритании в части лицензирования деятельности зоомагазинов, по результатам которого зоопарк должен подтвердить свою готовность обеспечить благополучное содержание животного.

Положительной практикой в мире признаётся лицензирование деятельности приютов. Принятый в США Закон о приютах для животных 1963 года предусматривает обязанность приютов получать лицензию от соответствующего местного совета, который может принять во внимание пригодность помещения для содержания животных, а также то, хорошо ли их кормят, защищают от болезней и иных угроз.

Регистрация и обязательное микрочипирование домашних собак (кошек) является обязательным требованием во всех рассмотренных странах, что позволяет им эффективно осуществлять контроль численности безнадзорных животных. Так, например, с 2016 года по всей Великобритании действует требование о микрочипировании собаки в возрасте восьми недель, а также об обязательном обновлении данных о владельце в одном из специализированных реестров. Такой же распространённой в мире практикой является стерилизация домашних собак и кошек, которые не планируются к размножению.

Требования к содержанию животных, базирующиеся на соблюдении принципов «пяти свобод», прослеживаются в законодательстве большинства стран Европы, США и Канады. Так, принятый в Нидерландах Закон о животных признаёт внутреннюю ценность животного и устанавливает общие требования заботы о нём, включающие обеспечение свободы животного от жажды, голода и неправильного питания, боли, травм и болезней, беспокойства и хронического стресса, ограничения естественного поведения.

Важным правовым средством обеспечения благополучия животных, несомненно, является законодательное установление ответственности за жестокое обращение с ними. В зарубежном законодательстве высокий уровень штрафов обеспечивает соблюдение гражданами установленных предписаний. Так, например, в Уголовном кодексе Канады предусмотрено, что умышленное убийство, нанесение увечий, ранение, отравление или травмирование собак, птиц или животных без законного повода является преступлением. Также преступлением является оставление яда в таком месте, где он может быть легко съеден этими животными, владельцы животных не должны причинять или допускать, чтобы их животное подвергалось ненужным страданиям, домашним животным нельзя давать ядовитые лекарства, а умышленное пренебрежение домашним животным, оставление его без присмотра или необеспечение надлежащего ухода за ним является преступлением.

Базовым нормативным правовым актом, регламентирующим в России основы соответствующей государственной политики, является Федеральный закон от 27.12.2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об ответственном обращении с животными). Его принятие стало ключевым моментом для обеспечения правового регулирования содержания, использования и охраны животных в Российской Федерации на федеральном уровне, в силу чего его принятие без преувеличения признают историческим событием.

Вместе с тем в рамках проведённого исследования выявлены отдельные пробелы указанного нормативного правового акта.

Не установлено обязательное требование органов местной власти по созданию приютов, контролю за содержанием животных, содействию волонтерам и субъектам общественного контроля при осуществлении ими своей деятельности, а также по обеспечению существования животных в местах их обитания, их содержания и защиты.

Отсутствуют положения об обязательной регистрации животных и их микрочипировании. Не предусмотрена обязательная стерилизация животных, которые не планируются к размножению, в частности безнадзорных животных. Не регулируется деятельность заводчиков и контроль за ними.

Не учтены важнейшие положения, традиционно входящие в демократических обществах в сферу общественного контроля. В частности, субъекты общественного контроля на настоящий момент не наделены правом на предъявление исков о защите животных.

Не предусмотрена защита сельскохозяйственных животных.

Отсутствие в рамках действующего законодательства обязанности органов власти обеспечивать создание приютов для животных приводит к тому, что приютов для безнадзорных животных катастрофически не хватает, а доля государственных приютов при этом ничтожно мала.

Актуальной остаётся проблема содержания животных в неволе (зоопарках и цирках). Во многом тому способствует устоявшееся заблуждение управляющих зоопарками о пользе их просветительской деятельности, которая не воспитывает бережное отношение к природе и животным, а напротив, способствует формированию негативного образа зоопарков в качестве тюрем для издевательств над животными, популяризирует антропоцентричное мировоззрение и подрывает нрав-

ственные ценности общества. Представляется, что запрет использования в цирках ряда диких животных стал бы важным вкладом в защиту прав животных.

Несовершенны и положения законодательства об ответственности за жестокое обращение с животными. В отличие от эффективных зарубежных практик российское правовое поле ограничивается только уголовной ответственностью, что делает малоэффективным требования Закона об ответственном обращении с животными. В данном законе также предусмотрен запрет пропаганды жестокого обращения с животными и призывов к этому. Однако ответственность за нарушение указанного запрета в действующем законодательстве не предусмотрена. Представляется целесообразным внесение в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации изменений, предусматривающих административную ответственность за указанные правонарушения с установлением высокого размера штрафов.

В Российской Федерации нормативно-правовая основа обеспечения благополучия животных только формируется, система финансовой поддержки не консолидирована, приютов для животных не хватает, их деятельность недостаточно регламентируется. Региональное законодательство разрозненно, единой концепции благополучия животных нет. Всё вышеизложенное приводит к массовым случаям жестокого обращения с животными, отсутствию приемлемых условий обеспечения их жизнедеятельности, значительному росту численности безнадзорных животных, при этом статистика привлечения к ответственности виновных свидетельствует о неэффективности существующих мер наказания. Не предусмотрена деятельность специальных подразделений полиции и жилищных служб, которые бы оперативно вмешивались и предотвратили такие случаи.

Значительное число проблем в функционировании имеющихся приютов, существовании животных в местах их обитания в условиях, не обеспечивающих сохранение их жизни и здоровья, связано с отсутствием средств, необходимых для поддержания приютов в надлежащем состоянии и обеспечения необходимых условий для жизни животных. Крайне важно расширять уровень бюджетных средств, затрачиваемых на подобные нужды. Финансирование необходимых мероприятий и в ряде случаев их организация должны быть не правом, а обязанностью государства. Государство должно обеспечивать условия для нормального существования животных в привычных местах их обитания. Важным

является предоставление субсидий ветеринарам, осуществляющим бесплатную стерилизацию животных.

Имплементация в российское законодательство гуманных правил обращения с животными и их содержания, выработанных ведущими странами Европы, США и Канады, позволит в короткие сроки обеспечить благополучие животных, минимизировать случаи жестокого обращения с ними и контролировать численность бездомных животных.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Обеспечение политики содействия занятости населения

Руководитель исследования: *А. Л. Сафонов, доктор экономических наук, профессор департамента психологии и развития человеческого капитала факультета социальных наук и массовых коммуникаций ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: разработать предложения по совершенствованию законодательного обеспечения политики содействия занятости населения в Российской Федерации.

Ключевые результаты исследования. Проведённый анализ состояния рынка труда и занятости показывает, что существует ряд проблем, часть из которых усугубилась вследствие влияния пандемии COVID-19. Проведённое исследование региональных рынков труда позволило выявить следующие проблемы:

1. Значительное превышение объёма предложения труда над объёмом спроса на рабочую силу со стороны работодателей.
2. Проблемы в деятельности государственных структур, способствующих трудоустройству населения.
3. Проблема трудовой миграции населения из слаборазвитых регионов, приводящая к «обескровливанию» районов Крайнего Севера, Сибири, Дальнего Востока.
4. Рост числа самозанятых и необходимость разработки мер по их социальной поддержке.
5. Повышение пенсионного возраста, вследствие которого люди старшего возраста стали одной из самых уязвимых групп населения на рынке труда.
6. Гендерная и отраслевая сегрегация. Здесь следует отметить более высокий уровень безработицы среди женского населения.
7. Отсутствие эффективного организационно-экономического механизма реализации софинансирования региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов.

8. Слабое знакомство граждан с информацией о региональных программах по содействию занятости населения.

Пандемия коронавируса нанесла серьёзный урон мировой экономике, человечество в считанные месяцы оказалось в новой реальности и столкнулось с непредвиденными вызовами, среди которых довольно резкий переход к вынужденной цифровизации всех процессов. В нынешних условиях наиболее популярным решением для максимального сохранения занятости населения, снижения нарастающей безработицы стал перевод работников на дистанционную (удалённую) работу.

Минтруд России не определяет чётких критериев отличия удалённой и дистанционной форм работы. На практике работодатели, учитывая требования трудового законодательства, предпочитают применять известный институт дистанционной работы. Разработан ряд конкретных на сегодняшний день мер и предложений по совершенствованию и повышению эффективности политики содействия занятости населения, развитию рынка труда в Российской Федерации:

1. Проблема состоит в должном законном оформлении «особенных трудовых отношений» со всеми вытекающими гарантиями, прежде всего для работника.

2. У работодателей возникает прямая ситуационная обязанность брать на себя возмещение расходов на выполнение трудовой функции дистанционному работнику, в то же время в законе ничего не указано о схеме расчёта данного возмещения.

3. На период карантинных и ограничительных мер требуется определить размер пособия по безработице и продолжительность его получения – до полного снятия карантинных и ограничительных мер или, соответственно, до официального трудоустройства.

4. Внедрить индивидуальный подход работников службы занятости к каждому соискателю (зарегистрированному безработному) с учётом его реальных потребностей и наличия иждивенцев.

5. Следует разработать механизм защиты дистанционных работников и установить для данной категории работников правила фактического допуска к работе, а также механизмы выполнения работы в условиях частичной дистанционной работы.

6. Установление специального программного обеспечения не должно умалять право работника на частную жизнь.

Разработанные предложения по проведению политики содействия занятости населения направлены на то, чтобы позволить населению получать услуги в области содействия занятости независимо от места про-

живания (экстерриториальный принцип). Предлагается предусмотреть частичное изменение действующей модели распределения полномочий:

1. Сосредоточить на федеральном уровне процесс регистрации граждан в качестве безработных и граждан, ищущих подходящую работу.

2. Централизовать функцию назначения и выплаты пособия по безработице, выплаты пенсий через единого оператора – Пенсионный фонд Российской Федерации или Фонд социального страхования Российской Федерации.

3. Сформировать функцию по оказанию содействия в переезде граждан и членов их семей для поиска подходящей работы в иные субъекты Российской Федерации, финансируемую за счёт федерального бюджета.

Разработаны и предложены следующие первостепенные меры по совершенствованию законодательства в сфере занятости населения, а именно:

1. Устранить противоречия, возникшие из-за появления в системе нормативных правовых актов, рекомендаций и писем Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и Роспотребнадзора.

2. Устранить противоречия в письмах Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, касающиеся вопросов трудовой деятельности и занятости в период распространения коронавирусной инфекции.

3. Устранить пробелы и противоречия в правовом регулировании удалённой и дистанционной работы, обеспечить гарантии работникам в той же мере, что и работающим в традиционном формате и очном режиме.

4. Определить более точно категорию нерабочих оплачиваемых дней, а также понятие «сохранение за работником заработной платы», которое не тождественно понятию «сохранение среднего заработка».

В ходе начавшейся модернизации служб занятости населения продолжить осуществлять положительно зарекомендовавшие себя практики: возможность предоставлять документы дистанционно из любого региона, осуществлять регистрацию в качестве безработного с привязкой не к месту регистрации, а к месту проживания; активно использовать портал «Работа в России». Также необходимо функционирование государственных структур содействия занятости населения по принципу «единого окна». Предлагается к данной работе привлечение иных операторов (отделения Почта России, отделения банков), т. к. различное материальное положение семей, уровень доступности интернета, а также транспортная доступность центров занятости обуславливают необходимость предусмотреть альтернативные возможности обращения

в службу занятости граждан через имеющуюся в отдалённых населённых пунктах инфраструктуру.

Исследование показало, что весьма эффективным является страхование от безработицы, которое позволяет в сочетании с правительственными мерами и мероприятиями региональных органов управления не только обеспечивать социальные стандарты жизни для безработных и членов их семей, но и проводить активную политику по сохранению и созданию рабочих мест путём субсидирования.

Страна	Охват населения страхованием от безработицы	Программы страхования не охватывают	Размер пособия по безработице
Германия	Наёмные работники, самозанятые, занятые неполный рабочий день (более 15 часов в неделю), страховые взносы платят работодатель и работник. При нестандартных формах занятости работник платят взнос самостоятельно – 3 % от дохода.	Занятые с низкими доходами	70 % от среднего дохода, не менее 1300 евро
Канада	Все наёмные работники, госслужащие и служащие военных сил	Самозанятые и предприниматели, уволенные по собственному желанию, работавшие менее 15 часов в неделю, получавшие менее 113 канадских долларов в неделю	500–595 канадских долларов в неделю, пособия облагаются налогом
США	Все наёмные работники	Служащие вооружённых сил, занятые на фермах, члены семей предпринимателей, уволенные по собственному желанию	49 % от среднего дохода, минимальное – 648 долларов, максимальное – 2730 долларов
Новая Зеландия	Все наёмные работники, самозанятые (на добровольной основе), мигранты (в зависимости от типа визы)	Служащие вооружённых сил, занятые в сельском хозяйстве и домохозяйствах, занятые менее 15 часов в неделю, семьи предпринимателей	от 200 до 406 долларов

Страна	Охват населения страхования от безработицы	Программы страхования не охватывают	Размер пособия по безработице
Франция	Все наёмные работники, работники домохозяйств, государственные учреждения и высшие учебные заведения должны самостоятельно обеспечить страхование работников или участвовать в общей программе страхования по безработице, временные работники (на особых условиях)	Уволенные по собственному желанию	57 % от среднего дохода, не менее 843 евро
Великобритания	Все наёмные работники, которые осуществляли отчисления по страхованию от безработицы 2 года, предшествующие моменту потери работы	Работающие более 16 часов в неделю	262–381 евро в неделю в зависимости от возраста
Австрия	Наёмные работники, владельцы торговых и бизнес-лицензий, предприниматели (включая совмещающих работу), самозанятые	Имеющие стаж менее 52 недель за 2 года	55 % от среднего дохода, не менее 825 евро
Швеция	Наёмные работники и самозанятые, являющиеся членами добровольной кассы страхования в течение года и проработавшие не менее 6 мес. на полставки.	Уволенные по собственному желанию или по дисциплинарным нормам, 3 раза отказавшиеся от рекомендованного профильного места работы	до 80 % от среднего дохода
Казахстан	Участники системы социального страхования за последние 24 мес. вне зависимости от причин увольнения.	Самозанятые	40 % от потерянного дохода

Страна	Охват населения страхованием от безработицы	Программы страхования не охватывают	Размер пособия по безработице
Южная Корея	Штатные работники	Занятые по стандартным контрактам, художники, фрилансеры, работающие не по найму и др., участвующие в программе страхования на добровольной основе, лица, занятые менее 80 часов в месяц, недавно нанятые в возрасте старше 60 лет	до 1,98 млн вон в месяц

Табл. 1. Охват занятых программами страхования от безработицы

Источник: Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире /Дж. Картер, М. Бедар, С. П. Биста, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М: МОТ, 2014. С. 73.

Для реализации страхового механизма при выплате пособий по безработице необходимо обосновать размеры выплат, а также механизм формирования и размер страхового фонда. Актуарные расчёты, проведённые в ходе исследования, преследовали две основные цели: определение и анализ расходов на страхование конкретного объекта, себестоимость страховой услуги; расчёт тарифа по конкретному виду страхования, стоимости услуги, оказываемой страховщиком страхователю.

На основании проведённых актуарных расчётов можно сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. В настоящее время целесообразно создать механизм страховой защиты от безработицы.
2. При оценке размера выплаты должен учитываться стаж работника на последнем месте работы.
3. Оценка размеров страхового фонда должна учитывать количество уволенных за период.
4. Остаётся открытым вопрос о выборе страховщика по данному виду страхования. Это может быть как государственный специализированный фонд, так и коммерческие страховые компании.

5. Отраслевая дифференциация страхового фонда возможна только при условии, что профилактические мероприятия в отдельных направлениях экономической деятельности могут быть существенно дороже, чем в других видах деятельности.

6. Порядок и периодичность выплаты страхового возмещения могут устанавливаться индивидуально для каждого застрахованного.

7. Введение нового страхового продукта потребует внесения изменений в трудовое законодательство, а также в законодательство о страховании.

На основе мнений экспертов, работодателей и граждан по перспективам внедрения в России предлагаемых вариантов страхования от безработицы можно сделать вывод, что в целом большинство опрошенных положительно относятся к идее создания специализированного инструмента страхования работников от безработицы. Тем не менее конкретные формы и способы реализации данного механизма нуждаются в дополнительном общественном обсуждении.

Государственная поддержка молодёжи

Руководитель исследования: *В. В. Аржанов, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

Цель исследования: разработка обоснованных предложений по совершенствованию законодательного регулирования мер государственной поддержки молодёжи в социальной, образовательной сферах, а также при выборе профессии и дальнейшем трудоустройстве.

Ключевые результаты исследования. Стратегическим ресурсом любой страны является молодое поколение. Перспективы развития каждого государства в значительной степени зависят в том числе от того, как государственные органы используют и развивают этот ресурс.

Анализ мер государственной поддержки молодёжи показал, что в зарубежных странах (Австралии, Бельгии, Германии, Канаде, Франции, Южной Кореи) существуют разные подходы к правовому регулированию и организации деятельности органов управления молодёжной политикой. Наиболее эффективным из них является планируемая и реализуемая на национальном уровне централизованная молодёжная политика, способствующая взаимодействию заинтересованных правительственных структур, различных ведомств, органов, общественных организаций и бизнес-сообщества с целью аккумуляции материальных и организационно-информационных средств, повышения эффективности её реализации и решения стоящих перед ней задач. Ключевыми направлениями современной молодёжной политики выступают социальная, профессиональная и гражданская интеграция молодых людей, а также образование молодёжи.

В социальной сфере можно выделить следующие векторы реализации мер государственной поддержки молодёжи: содействие решению жилищных проблем молодёжи и молодых семей; предоставление молодёжи социальных услуг; предупреждение правонарушений и антиобщественных деяний молодёжи; поддержка молодых граждан, оказавшихся

в трудной жизненной ситуации, инвалидов из числа молодых граждан, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В настоящее время в социальной сфере выплаты выступают основным механизмом государственной социальной поддержки молодёжи. Они производятся в рамках Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», программы «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильём и оплате жилищно-коммунальных услуг» и т. д.

Наряду с выплатами законодательство предусматривает меры поддержки молодёжи организационного (нефинансового) характера. К ним можно отнести социальное сопровождение, развитие системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Проведённый анализ обозначил наличие проблем в правовом регулировании государственной поддержки молодёжи в социальной сфере, для нивелирования которых предлагается внести ряд поправок в действующее законодательство, а именно в федеральные законы от 30.12.2020 г. № 489-ФЗ «О молодёжной политике в Российской Федерации», от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и другие правовые акты. Внешение предложенных поправок позволит повысить эффективность применения мер поддержки и ликвидировать пробелы в законодательстве.

Правоприменительная практика показала наличие проблем правовой регламентации мер социальной поддержки молодых семей. При этом законодательство не учитывает некоторых обстоятельств, ухудшающих или имеющих потенциал ухудшить условия жизни молодой семьи. Закрепление на федеральном уровне в качестве основания для предоставления социальной помощи наличия единственного родителя в молодой семье с двумя и более детьми, нуждающейся в жилом помещении, позволит оказывать социальную помощь неполным молодым семьям. При этом необходимо законодательно закрепить статус неполной молодой семьи в контексте улучшения жилищно-бытовых условий.

Эффективной представляется процедура социального сопровождения, предполагающая оказание содействия гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних, в предоставлении медицинской, психологической,

педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальное сопровождение). Среди лиц, имеющих право на социальное сопровождение, следует артикулировать молодые семьи, в том числе неполные молодые семьи без учёта возраста ребёнка.

Следующей проблемой правового регулирования является реализация мероприятий по социальной адаптации молодёжи. В рамках данного направления необходимо выделить работу с молодёжью, находящейся в социально опасном положении. Основными аспектами реализации указанного вектора выступают социализация, психологическая поддержка, профориентация, обеспечение социальных лифтов, профилактика асоциального поведения. Акцент в контексте социальной поддержки и защиты молодёжи необходимо сместить на молодых лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации. В целях улучшения качества социального обеспечения молодых лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также для повышения уровня доверия молодёжи, испытывающей трудности в процессе социальной адаптации, расширяя меры государственной социально-психологической поддержки, следует дополнить статью 9 Федерального закона от 30.12.2020 г. № 489-ФЗ «О молодёжной политике в Российской Федерации» пунктами, предполагающими расширение перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере молодёжной политики, а именно закрепить полномочия по определению мер социальной поддержки и защиты молодых граждан, молодых семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также молодёжи, испытывающей трудности в социализации и социальной адаптации.

Закрытость молодых граждан в контексте обращения за помощью, тем более государственной, обуславливает не только разработку и внедрение мероприятий по преодолению трудных жизненных ситуаций, но и мер дополнительной поддержки на любом жизненном этапе. Закрепление на федеральном уровне в качестве основания для предоставления социальной помощи наличия у молодых граждан трудностей в социализации и социальной адаптации позволит обеспечить предоставление превентивных социально-психологических, социально-педагогических и иных социальных услуг в целях недопущения эскалации негативного влияния сложившихся обстоятельств.

С темой социальной адаптации молодёжи тесно связана профилактика правонарушений, совершаемых молодыми гражданами. Координация деятельности учреждений системы профилактики безнадзорности

и правонарушений несовершеннолетних, а также органов и организаций по молодёжной политике на федеральном, региональном и местном уровнях должна осуществляться в целях повышения эффективности и реализации органами, входящими в указанную систему согласованных мер по выявлению и профилактике безнадзорности и правонарушений, причин и условий, их порождающих. К данным мерам можно отнести межведомственное взаимодействие учреждений, находящихся в ведении органов по делам молодёжи, с другими субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; профессиональную подготовку, повышение квалификации и правовой культуры должностных лиц и сотрудников органов государственной власти, подведомственных социальных учреждений, родителей и иных законных представителей, самих несовершеннолетних; проведение воспитательной работы в учебных заведениях, в частности с привлечением родителей и иных законных представителей; содействие развитию молодёжных общественных объединений (волонтёрство, студенческое самоуправление, молодёжные отряды); мониторинг и информационно-организационное обеспечение безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних; разработку и реализацию федеральных, региональных и муниципальных программ, межведомственных планов взаимодействия организаций системы государственной профилактики; разработку рекомендаций и предложений по молодёжной политике, а также профилактике и предупреждению безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних совместно с другими федеральными и региональными органами; обобщение положительного опыта органов и организаций по молодёжной политике, а также системы профилактики на федеральном и региональном уровнях; разработку и принятие предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности органов, организаций по молодёжной политике и системы государственной профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних. В числе организационных мер, способствующих координации, следует особо выделить анализ и корректировку уставов органов учреждений, находящихся в ведении органов по делам молодёжи, на предмет отнесения к основным видам деятельности проведения профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При совершенствовании деятельности учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних следует учитывать необходимость организации федеральными органами региональных межведомственных ресурсных центров, которые

должны обеспечить обобщение и тиражирование эффективного опыта, а также современных технологий профилактической работы, повышение подготовки и переподготовки специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе с привлечением сторонних специалистов.

Следующим направлением государственной поддержки молодёжи является образовательная сфера. Поддержка образования – наиболее важное направление государственной политики, так как данная сфера оказывает значительное влияние на дальнейшую социализацию молодёжи. Результативность применяемых в этом сегменте мер поддержки определяется достижением социальной и экономической эффективности.

Социальная эффективность мер государственной поддержки молодёжной политики в сфере образования выражается в достижении социальных результатов, таких как возможность поступления талантливых представителей молодёжи в образовательные организации высшего образования, трудоустройство выпускников по специальности, увеличение численности молодёжи в науке и преподавании, признание российского образования в мире.

Экономическая эффективность мер государственной поддержки молодёжной политики определяется вкладом выпускников образовательных организаций высшего образования в увеличение национального дохода России в результате трудовой деятельности, а также окупаемостью государственных затрат на обучение молодёжи и подготовку кадров в сфере образования.

В рамках совершенствования мер государственной поддержки молодёжи в сфере образования предлагается урегулировать механизмы получения стипендий, премий и грантов за достижение определённых научных результатов; изменить процедуру присвоения учёных степеней и званий; увеличить количество мероприятий (олимпиад, конкурсов, соревнований), направленных на выявление одарённых детей.

Требуется закрепление в федеральном законодательстве положительных правовых последствий для выпускников, получивших диплом с отличием, в аспекте их трудоустройства, что будет способствовать повышению уровня знаний, а также реализации «социального лифта», поднимет престиж выпускников вузов, окончивших учебные заведения с красным дипломом.

Анализ мер поддержки молодёжи при выборе профессии и дальнейшем трудоустройстве показал наличие следующих направлений соответствующей государственной политики: трудоустройство молодёжи,

социальное партнёрство, информирование и профориентационная работа, профессиональная подготовка и переподготовка.

Меры государственной поддержки молодёжи в названной сфере предусматриваются Трудовым кодексом Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ, Законом Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральным законом от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и иными правовыми актами, а также государственными программами «Содействие занятости населения», «Демография», «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» и другими программами и проектами.

Несмотря на реализацию мер государственной поддержки молодёжи в данной сфере, в России более 70 % опрошенных учащихся средних школ не имеют представления о том, чем они собираются заниматься в жизни; около 60 % россиян до 24 лет являются экономически неактивными. Кроме того, имеются проблемы с нехваткой кадров рабочих и инженерных специальностей, медицинских работников – всё это, безусловно, вызывает тревогу. Молодёжь чаще других групп респондентов испытывает беспокойство по поводу трудоустройства. Больше всего молодые люди боятся не оправдать ожиданий будущего работодателя, не найти работу с хорошей зарплатой.

Наиболее уязвимые слои населения, к которым относятся в том числе молодые граждане и специалисты, испытывают наибольшую потребность в поиске работы, получении постоянного источника доходов, поскольку находятся на этапе начала самостоятельного существования. В этот период поддержка, содействие государства исключительно важны.

В целях усовершенствования мер государственной поддержки молодёжи при выборе профессии и дальнейшем трудоустройстве предлагается внести ряд поправок в действующее законодательство. Для ликвидации дисбаланса между потребностями экономики и структурой выпусков учебных заведений необходимо развивать практику целевого обучения. Чтобы привлечь молодых специалистов, целесообразно предоставить им право на получение социальной ипотеки с уплатой части процентов и (или) первоначального взноса за счёт средств бюджета. При этом право на льготу должно сохраняться при условии отработки нормативно установленного периода.

В части взаимодействия с работодателями предлагается применение квотирования рабочих мест, что существенно облегчит молодым гражда-

нам поиск работы и гарантирует трудоустройство. Однако квотирование должно сочетаться с мерами стимулирования работодателей. В качестве обеспечительных мер подобного рода должны выступать взвешенные льготы для работодателей. Кроме того, целесообразно создание единого реестра работодателей и студентов в регионах, в результате чего обучающиеся и молодые специалисты смогут найти место для качественной стажировки и получения первого трудового опыта, работодатели получат возможность подбора юного специалиста, исходя из своих корпоративных требований, оценив представленные портфолио.

Наряду с негативными факторами исследование позволило выявить наличие положительных практик по содействию в трудоустройстве и постдипломному сопровождению отдельных социальных категорий выпускников. Например, в некоторых вузах действуют программы содействия трудоустройству и постдипломного сопровождения выпускников из числа инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Одним из факторов решения кадрового вопроса в сфере здравоохранения в Саратовской области стало предоставление жилья медикам. Администрациями муниципальных районов в 2020 году выделено служебное жильё 10 медработникам, 51 компенсируются расходы на аренду жилого помещения. Председателем Государственной Думы Российской Федерации В. В. Володиным инициированы проекты по строительству в г. Саратове служебного жилья для работников скорой медицинской помощи, новой инфекционной больницы и областного онкологического диспансера.

В ряде субъектов реализуются программы поддержки молодёжи посредством субсидирования работодателей, осуществляющих приём молодёжи на новые рабочие места, а также создающих такие места для временного трудоустройства обучающейся молодёжи.

Закрепление на федеральном уровне положительных региональных практик позволит распространить данный опыт на всю Россию.

В заключение отметим, что гибкость и вариативность в регулировании и реализации мер государственной поддержки молодёжи позволят учитывать индивидуальные потребности молодых людей в социальной и образовательной сферах, а также при выборе профессии и дальнейшем трудоустройстве. Особое внимание на национальном уровне необходимо уделять поддержке молодёжных инициатив, образованию и информационному обеспечению.

При этом наличие централизованной молодёжной политики, планируемой и реализуемой на национальном уровне, способствует координации усилий различных ведомств, помогает аккумулировать значительные средства и облегчает взаимодействие заинтересованных государственных структур, общественных организаций и бизнес-сообщества, что способствует повышению эффективности её реализации и решению стоящих перед ней задач.

Государственная поддержка российских производителей

Руководитель исследования: *В. В. Понкратов, кандидат экономических наук, директор Центра финансовой политики департамента общественных финансов финансового факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».*

Цель исследования: разработка предложений по изменению действующего законодательства в целях введения новых подходов к предоставлению мер государственной поддержки российских производителей.

Ключевые результаты исследования. Ключевой целью развития российского промышленного производства является повышение конкурентоспособности конечной продукции как на внутреннем, так и на внешних рынках.

В России на уровне Федерального закона от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» закреплены различные меры стимулирования деятельности в сфере промышленности.

Анализ зарубежного законодательства в целях определения фискальных и финансовых мер стимулирования производства продукции обрабатывающей промышленности показал, что многие страны используют широкий спектр инструментов государственного стимулирования, среди которых – гранты, бюджетные кредиты, субсидии, налоговые кредиты, налоговые льготы и преференции.

Существующие меры стимулирования российской промышленности реализуются в соответствии с положениями Федерального закона от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», значительная часть которых основана на прямом финансировании из бюджета, в то время как меры непрямого финансирования применяются нечасто.



Рис. 1. Государственные стимулы для промышленного сектора экономики в Австрии

Источник: составлено авторами

За период 2000–2020 годов объёмы государственной финансовой поддержки компаний реального сектора увеличились более чем в 12 раз. Главными инструментами государственной поддержки компаний реального сектора экономики являются субсидирование и бюджетные инвестиции.

Анализ планируемых мер поддержки отечественных производителей на 2022–2024 годы в ходе реализации национальных проектов Российской Федерации показал следующее:

1. Планируется увеличение числа мер и используемых форм поддержки отечественных производителей (в частности, ожидается, что будут осуществлены расходы в форме субсидий организациям – отечественным производителям на компенсацию затрат по уплате лизинго-

вых платежей, а также на разработку и организацию производства новых видов продукции, модернизацию линейки выпускаемой продукции; однако следует отметить, что если суммарный объём расходов на первую цель в ближайшую трёхлетку вырастет в 4 раза до 16 млрд рублей, то на вторую будет незначительным на протяжении всего исследуемого периода – менее 1 млрд рублей).

2. Основным главным распорядителем средств федерального бюджета на оказание мер поддержки отечественным производителям по-прежнему будет выступать Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (при этом задействованы также и Министерство энергетики Российской Федерации, и государственные корпорации, и др.).

3. Доля расходов на поддержку отечественных производителей в общем объёме финансирования расходов федерального бюджета (по открытой части) составляет более 3 % (в 2022 году – 3,15 %, в 2023 году – 3,11 %, в 2024 году – 3,05 %, что выше значений 2019–2020 годов).

4. Серьёзный прирост расходов федерального бюджета, осуществляемых в форме субсидий региональным бюджетам в целях создания системы поддержки фермеров и развития сельской кооперации (на 62,18 % к уровню 2022 года на эти цели или в 2,38 раза к значениям 2020 года), обусловил увеличение доли объёмов расходов, осуществляемых в рамках реализации национальных проектов (в 2022–2024 годах она вырастет с 2,51 % до 3,34 %).

5. Доля межбюджетных трансфертов региональных бюджетов на цели, связанные с организацией поддержки отечественных производителей, останется незначительной (при том, что доля межбюджетных трансфертов, направляемых в региональные бюджеты, будет существенна).

6. Ключевые формы мер поддержки отечественных производителей останутся неизменными, однако число статей расходов, по которым запланировано осуществление подобного финансирования, увеличится.

В Российской Федерации задействован достаточно широкий перечень форм поддержки отечественных производителей. Важно отметить, что меры поддержки отечественных производителей свидетельствуют о наличии практики реализации конституционных гарантий развития предпринимательства и экономических свобод в Российской Федерации. Более того, они способствуют не только достижению национальных целей развития Российской Федерации, но и вносят значимый вклад в стимулирование социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности (в том числе в достижение целей, определённых Стратегией национальной безопасности).

С одной стороны, количество мер и объёмы их финансового обеспечения за рассматриваемый период увеличиваются. Но, с другой стороны, они не систематизированы и в большинстве своём не увязаны с реализуемыми национальными проектами (в 2019–2024 годах 1,51–3,34 % расходов на финансирование мер поддержки отечественных производителей осуществлялись в рамках реализации национальных проектов). Анализ показал, что ключевая форма поддержки отечественных производителей с организационной точки зрения – взносы в уставный капитал (самая распространённая), а с точки зрения объёмов выделяемых средств – прямое бюджетное субсидирование отечественных производителей (в котором основная доля приходится на поддержку производства продукции: от 53,0 % (минимальное значение) в 2019 году до 74,42 % в 2022 году. При этом требуется и создание специального цифрового контура, как обеспечивающего доступ организаций – отечественных производителей к мерам поддержки со стороны государства, так и позволяющего проводить аналитикам соответствующие исследования различных инструментов поддержки отечественных производителей.

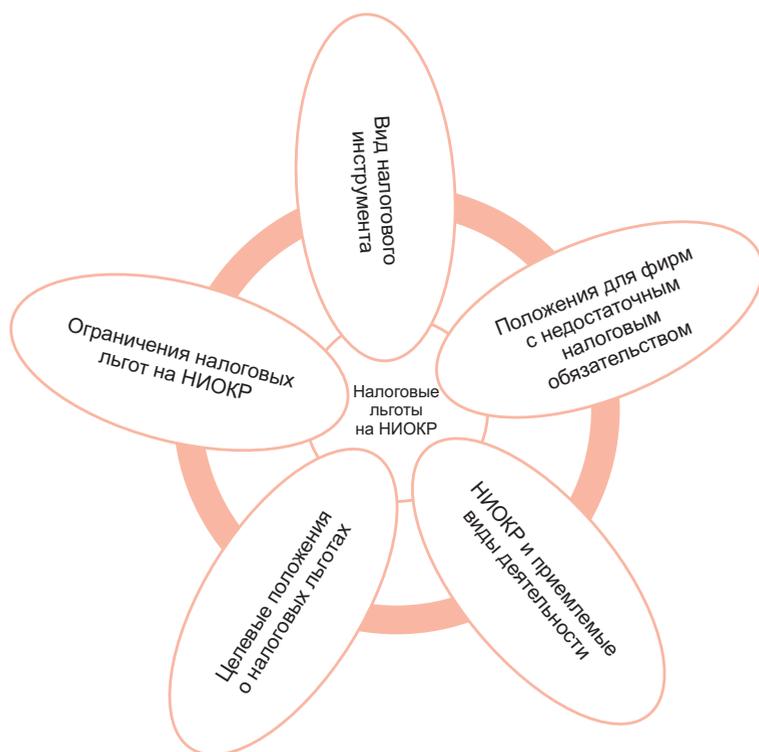


Рис. 2. Ключевые особенности структуры налоговых льгот на НИОКР, основанные на расходах

Источник: составлено авторами

В целях стимулирования технологических инноваций в российской промышленности следует активнее использовать следующие методы и инструменты бюджетно-налогового регулирования:

1. Освобождение от налогообложения части прибыли, направленной на освоение новой техники.

2. Предоставление существенных налоговых льгот инновационно активным малым предприятиям, функционирующим в рамках инкубаторов, технологических партнёров и технополисов.

3. Существенное увеличение объёма государственных ассигнований на поддержку инновационной активности высокотехнологичных промышленных предприятий, финансирование фундаментальных научных исследований и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР).

4. Обеспечение бюджетного финансирования целевых инновационных программ.

5. Субсидирование расходов организаций и предприятий по защите прав интеллектуальной собственности на отечественные изобретения и разработки за рубежом.

6. Субсидирование функционирования опытных производств и стендов экспериментальных установок.

7. Субсидирование импорта перспективных современных технологий.

С целью усиления стимулирующего потенциала инновационной деятельности следует отойти от принципа кредита (то есть возможности уменьшения налоговых платежей с последующей выплатой всей суммы налога и процентов) в отношении организаций, осуществляющих инновационную и внедренческую деятельность в сфере машиностроения и других отраслях производства, и перейти к использованию механизма налоговых скидок по налогу на прибыль организаций. Использование механизма предоставления налоговых скидок усилит стимулирующий характер налоговых методов регулирования инновационной деятельности. Величина налоговой скидки на осуществление научных исследований должна быть поставлена в зависимость от прироста расходов на указанные цели. Данная мера позволит пресекать возможные злоупотребления со стороны налогоплательщиков. Стимулирующий эффект налоговой скидки на прирост расходов на НИОКР будет усилен, если предусмотреть дифференциацию во времени размера налоговой скидки. Целью введения данной преференции является поощрение результативных научных исследований и разработок посредством снижения величины уплачиваемого налога.

Модернизация системы профессионального образования, развитие новаторских практик в подготовке специалистов и рабочих становятся ведущими факторами формирования профессионалов для достижения технологического, инновационного, экономического прорыва, повышения качества человеческого капитала.

Представляется необходимым сформировать общероссийскую профессиональную образовательную платформу «Новые кадры промышленности» по отраслевому принципу для аккумуляции основных образовательных программ и дополнительных образовательных программ, возможности прохождения аттестации. В систему должна быть интегрирована информация о вакансиях в региональном разрезе, в разрезе предприятий, в разрезе специальностей, информация о трудоустройстве, с развитием возможности прогнозирования.

Необходимо разработать единый подход к функциональным агрегатам экспорта (например, на базе классификации Российского экспортного центра) с последующим её законодательным закреплением.

Государственная поддержка машиностроительного комплекса

Руководитель исследования: *В. А. Канашевский, доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего кафедрой международного частного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».*

Цель исследования: разработка законодательных инструментов регулирования инновационного развития предприятий машиностроения в Российской Федерации на основе анализа зарубежного опыта.

Ключевые результаты исследования. По уровню инновационного развития Россия существенно отстает от большинства развитых стран, а отечественные предприятия машиностроения испытывают сложности с конкуренцией на мировом рынке. По оценкам экспертов удельный вес машиностроения в структуре промышленного производства составляет около 20 %, а в ВВП – около 8 %, что является критическим уровнем с точки зрения экономической безопасности страны. Отставание наблюдается и по таким показателям, как доля экспорта российской высокотехнологичной продукции (0,4 % по сравнению с 6–15 % в развитых странах) и доля выпускаемой предприятиями машиностроения инновационной продукции.

При этом одной из главных проблем российской экономики является её экспортно-сырьевой характер, обусловленный технологическим отставанием страны, отсутствием доступа к высоким технологиям, а также недостаточной эффективностью реализуемых при проведении промышленной политики мер поддержки научно-технической и инновационной деятельности.

В связи с этим одной из приоритетных задач обеспечения национальной безопасности России является внедрение комплекса новых и повышение эффективности применения уже принятых (в том числе

в рамках ВТО и других международных структур с участием России) мер поддержки предприятий машиностроительного комплекса.

По результатам исследования авторами предложено и обосновано проведение ряда действий, направленных на совершенствование регулирования инновационного развития предприятий машиностроения:

1. Принять государственную программу развития машиностроительного комплекса и дорожную карту её воплощения в жизнь.

2. Субсидировать научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), а также производство машиностроительной продукции путём выделения кредитов по ставке ниже ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации и предоставления связанных кредитов.

3. Размещать в рамках государственного заказа задания на выполнение НИОКР на производство продукции машиностроения.

4. Стимулировать деятельность по использованию наилучших доступных технологий, предусмотреть налоговый вычет на НИОКР и сумму затрат по созданию технологического оборудования российскими лицами.

5. Продолжить практику заключения специальных инвестиционных контрактов (СПИК).

6. Сформулировать критерии предоставления бюджетных инвестиций (в том числе предприятиям машиностроения) путём внесения изменений в подзаконные акты.

7. Устранить платную и возвратную основы выдачи инвестиционного налогового кредита (статья 66 Налогового кодекса Российской Федерации), приведя его в соответствие с зарубежным опытом, предоставить большему числу предприятий возможность получения инвестиционного налогового вычета (ИНВ).

8. Освободить предприятия машиностроения (их инновационные подразделения) от уплаты НДС в течение 10 лет.

9. Предусмотреть нормы об исследовательском налоговом кредите на проведение фундаментальных исследований, а также о налоговых каникулах для предприятий машиностроения (по примеру провинции Квебек, Канада).

10. Предусмотреть возможность предоставления предприятиям, внедряющим инновации и цифровые решения в производство и испы-

тывающим потребность в финансировании, кредитов на льготных условиях (по примеру Германии).

11. С учётом опыта Германии установить запрет поглощения российских предприятий машиностроения иностранными в случае, когда это может создать угрозу национальной безопасности страны.

12. Продолжить практику создания в России индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарков и промышленных кластеров.

13. Создать специальные фонды развития машиностроения, а также российские холдинги для управления предприятиями машиностроения, в том числе на базе существующих государственных корпораций.

Рекомендации в отношении принятия стимулирующих мер поддержки машиностроительных предприятий в условиях членства в ВТО: использовать допустимые правилами ВТО меры стимулирования инновационного развития предприятий машиностроения: налоговые льготы, финансирование создания инфраструктуры, кредиты на льготных условиях, страхование экспортных кредитов, консолидацию усилий внутри отрасли при помощи союзов и ассоциаций машиностроителей.

Рекомендации по совершенствованию соглашений об избежании двойного налогообложения (СИДН) и их применения: продолжить практику пересмотра СИДН с другими государствами, устранив возможность использования пониженных ставок налога на дивиденды и проценты, установить в СИДН обязанность раскрытия сведений о бенефициарах иностранных компаний и трастов, а также принять меры против смены налогового резидентства.

Рекомендации по совершенствованию законодательства об особых экономических зонах и иностранных инвестициях в целях стимулирования инновационного развития предприятий машиностроения в России:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 09.07.1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» в предлагаемой в исследовании авторами редакции.

2. Создать международные экономические зоны, освободить их резидентов от уплаты налогов и сборов при осуществлении инновационной промышленно-производственной и технико-внедренческой деятельности.

3. Предоставить иностранным инвесторам право использовать институт траста и осуществлять инвестиции в организационно-правовых формах, предусмотренных иностранным законодательством.

4. Принять изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.1996 г. № 883 «О льготах по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых иностранными инвесторами в качестве вклада в уставный (складочный) капитал предприятий с иностранными инвестициями» для совершенствования норм по предоставлению налоговых льгот при ввозе высокотехнологической продукции в Россию в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ.

Рекомендации, нацеленные на повышение инвестиционной привлекательности специальных административных районов (САР) в целях редомициляции в российскую юрисдикцию офшорных и квазиофшорных компаний, контролируемых российскими лицами:

1. Предоставить резидентам специальных административных районов дополнительные льготы по налогу на прибыль.

2. Ввести требования по присутствию органов управления холдинговыми компаниями на территории САР.

3. Снизить порог обязательных инвестиций до 10 млн рублей.

4. Расширить территории создания САР.

5. Освободить их резидентов от обязанности внесения в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ) сведений о размере и номинальной стоимости доли.

6. Разрешить выпуск на территории САР обыкновенных акций с разным объёмом корпоративных прав.

7. Смягчить режим налогообложения дивидендов, выплачиваемых международными компаниями иностранным акционерам (участникам).

8. Создать в России аналог трастов (прижизненных и завещательных), которые могут продолжить своё существование в порядке миграции (перемещения) иностранных трастов в Россию либо быть изначально созданными на территории САР.

Рекомендации, нацеленные на стимулирование отказа предприятий машиностроительного комплекса от создания и использования зарубежных дочерних и холдинговых/субхолдинговых структур:

1. Увеличить штрафы за неуведомление о контролируемой иностранной компании (КИК), а также ввести ответственность за непредставление контролирующим лицом истребуемых от него документов по КИК.

2. Ввести ограничения на использование контролирующими лицами фиксированного налога, который должен составлять 5 % от суммы прибыли КИК, но не менее 5 млн рублей.

3. Создать в России публичный реестр бенефициаров иностранных компаний и трастов и обязать резидентов Российской Федерации сообщать о бенефициарном владении, в том числе путём имплементации зарубежных стандартов корпоративного управления, основанных на рекомендациях Центрального банка Российской Федерации.

4. Установить правило о налогообложении сделок по косвенной продаже недвижимости посредством иностранных компаний, контролируемых российскими лицами.

Рекомендации, направленные на ликвидацию офшорных и квази-офшорных холдинговых и субхолдинговых структур предприятий машиностроения:

1. Принять федеральный закон «О холдинговых компаниях системообразующих организаций», предусматривающий ликвидацию зарубежных холдинговых структур системообразующих предприятий.

2. Увеличить ставку налога на дивиденды для нерезидентов с 15 % до 30 % и при необходимости внести соответствующие коррективы в двусторонние СИДН.

Рекомендации, направленные на локализацию корпоративного управления стратегическими предприятиями машиностроительного комплекса:

1. Увеличить ставку налога на дивиденды для нерезидентов до 30 %, а также установить повышенное налогообложение дивидендов при их переводе офшорным холдинговым компаниям.

2. Внести изменения в законодательство о САР, международных компаниях и фондах в целях стимулирования «переезда» (редомициляции) офшорных и квазиофшорных структур в Россию.

3. Обеспечить возможность передавать споры с участием предприятий машиностроения в российские специализированные арбитражные институты.

Внедрение указанных мер позволит в ближайшей перспективе обеспечить развитие отечественных технологий, преодолеть научно-техническую и технологическую зависимость России от поставок импортных технологий, оборудования и комплектующих и повысить конкурентоспособность российских предприятий машиностроения

как на внутреннем, так и на внешнем рынках, а в долгосрочной перспективе – защитить национальную финансовую систему от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала; обеспечить переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста и, как следствие, устранить угрозы экономической безопасности России.

Обеспечение жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Руководитель исследования: *С. Ж. Соловых, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».*

Цель исследования: разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательного обеспечения и механизмов практической реализации предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа.

Ключевые результаты исследования. Проведённый анализ современного состояния и эффективности правового регулирования в указанной сфере в Российской Федерации, конвенционных соглашений, участниками которых является Российская Федерация, а также зарубежного законодательства показал, что в целом наше государство имплементировало в своё законодательство международные стандарты обеспечения имущественных и неимущественных прав детей-сирот.

Анализ зарубежного законодательства позволил сделать выводы, что вопросы обеспечения жильём лиц указанной категории зависят от социально-экономического уровня развития государства, его политического устройства, типа правовой системы, а также национальных особенностей духовной и культурной составляющей общества.

Наше государство имеет определённые традиционные особенности, сформировавшиеся в период существования СССР, которые отражаются во взятых на себя социальных функциях по равному обеспечению имущественных и неимущественных прав детей-сирот. Такой подход характерен для государств ближнего зарубежья, бывших союзных республик СССР.

Обеспеченность жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в Российской Федерации достигнута только на 8,3 %, что подтверждается статистическими данными, где 33 158 – количество лиц нуждающихся в жилых помещениях на 1 янва-

ря 2020 года, 2756 – количество лиц, получивших право на жилое помещение (рис. 1).

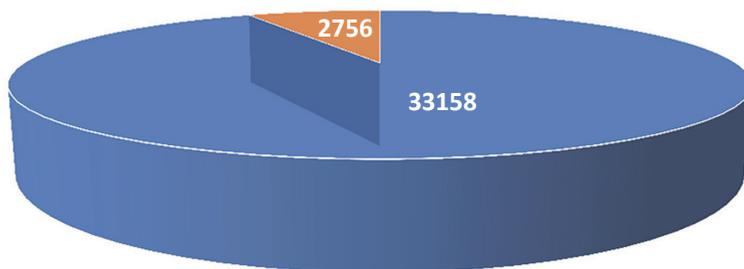


Рис. 1. Обеспеченность жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа (по состоянию на 1 января 2020 года)

Источник: составлено авторами

В исследовании выявлены факторы, оказывающие негативное влияние на эффективность процесса обеспечения жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. К таким факторам относятся факторы экономического, законодательного и правоприменительного характера. Экономические факторы, оказывающие отрицательный эффект – факторы, которые проявляются в недостаточности финансирования и в отсутствии рационального управления денежными ресурсами. Недостаточность финансирования определяется как причинами объективного характера (например, низкий уровень социально-экономического развития региона), так и причинами субъективного характера, связанными с отсутствием:

1. Программного подхода к решению указанной проблемы.
2. Планирования финансирования процесса обеспечения жильём лиц указанной категории.

Нерациональность управления денежными ресурсами связана с:

1. Отсутствием адекватных правовых средств, регулирующих вопросы финансирования и распределения денежных ресурсов.
2. Низкой исполнительной способностью субъектов, на которых возложены те или иные функции в процессе обеспечения жильём лиц указанной категории.
3. Бессистемностью контрольных мероприятий со стороны фискальных и правоохранительных органов.

Так, по данным Росстата, сумма денежных средств, выделенная бюджетами субъектов Российской Федерации в 2020 году на указанные цели (в тыс. руб.), составляет 19 437 568:

Федеральный округ	Сумма денежных средств, тыс. руб.	Обеспеченность жильём, %
Центральный	3 377 478	22,4
Северо-Западный	1 902 011	12,7
Южный	200 924	11,7
Северо-Кавказский	116 429	1,4
Приволжский	6 023 613	5,1
Уральский	3 521 637	6,8
Сибирский	1 615 211	0,8
Дальневосточный	2 680 265	60

Рис. 2. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан

Источник: составлено авторами

Исходя из соотношения суммы денежных средств к числу лиц, получивших право на жильё в 2020 году, средняя стоимость квартиры составляет 7 052 818 (семь миллионов пятьдесят две тысячи восемьсот восемнадцать) рублей.

По данным Минстроя России, выплата по государственным жилищным сертификатам будет составлять примерно 1 487,3 тыс. рублей, из расчёта 33 кв. м на одного человека.

Из сопоставления цены от Минстроя России и цены, исходя из расчётов по статистическим данным, следует отметить, что существует необходимость в усилении контрольных мер за расходованием денежных средств, представляемых для обеспечения жильём лиц указанной категории и пересмотра со стороны государства расчётных единиц.

Также выявлены факторы законодательного характера, оказывающие негативное влияние на эффективность процесса обеспечения жильём

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. К ним отнесены:

1. Отсутствие единообразной системы нормативных правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации и регулирующих указанную сферу.

2. Отсутствие системности изложения и правовой определённости реализации правового статуса лиц указанной категории.

3. Низкая юридическая техника оформления нормативных правовых актов.

По итогам проведённого анализа были сформулированы рекомендации и предложения по совершенствованию законодательного регулирования в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.

В качестве рекомендации об имплементации опыта социальной адаптации детей-сирот, который сформирован в некоторых странах, можно отметить институт оказания адаптационной помощи в социализации детей-сирот путём прикрепления наставника/волонтера, помогающего ему решать проблемы различного характера. Реализация данного института возможна в рамках полномочий органов опеки и попечительства и органов социальной защиты, оказывающей помощь нуждающемуся населению.

Основополагающими вопросами, которые должны получить чёткое и единообразное закрепление в законодательстве, являются:

1. Право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа на однократное получение благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, конкретизируемое в законодательстве субъекта Российской Федерации. К средствам конкретизации данного права на законодательном уровне субъекта Российской Федерации следует относить:

– порядок формирования списка и включения в него лиц указанной категории;

– закрепление и порядок установления факта невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях;

– определение порядка закрепления и обеспечения сохранности ранее занимаемых жилых помещений;

– порядок и основания исключения из списка лиц указанной категории и т. д.

2. Основания и процедура реализации права на жилые помещения при обращении ранее чем по достижении возраста 18 лет в случаях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации.

3. Порядок выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам указанной категории содействия в преодолении трудной жизненной ситуации и впоследствии заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый 5-летний срок неоднократно по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4. Право на благоустроенное жилое помещение должно учитывать определённые условия, например:

- вопросы формирования специализированного жилищного фонда (строительство; участие в долевом строительстве; приобретение жилых помещений у застройщика; приобретение жилых помещений на вторичном рынке жилья);

- установление критериев признания жилого помещения благоустроенным;

- общее количество жилых помещений в виде квартир, которые предоставляются лицам указанной категории в одном многоквартирном доме.

5. Единообразное решение вопроса предоставления жилого помещения на территории субъекта Российской Федерации в целом; по месту жительства в границах соответствующего муниципального округа или городского округа; по месту нахождения в границах соответствующего муниципального образования; по месту первичного выявления или устройства; окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения; по месту регистрации; в других муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации с согласия либо по желанию выбора места в случае невозможности предоставления жилого помещения или невозможности проживания по месту жительства в границе соответствующего муниципального образования; по месту трудоустройства по полученной профессии (специальности) или проживания родственников; в иных населённых пунктах; в границах соответствующего муниципального округа, городского округа, муниципального района; ином сельском или городском поселении муниципального района; в границах автономного округа либо на территории другого субъекта Российской Федерации.

6. Нормативное закрепление обстоятельств, свидетельствующих о невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях лиц указанной категории.

Условно такие обстоятельства можно разделить по следующим критериям:

– по субъекту с деструктивными характеристиками (бывшие усыновители, отстранённые от исполнения обязанностей опекуна, асоциальные личности и т. д.);

– по лицу указанной категории (наличие хронической формы заболевания и т. д.);

– по требованиям к жилому помещению (жилое помещение расположено в населённом пункте, не имеющем социально значимых объектов, либо жилое помещение находится в общей собственности лиц указанной категории и родителей, лишённых родительских прав в отношении этих лиц);

– по социально-экономическим требованиям условия нахождения предоставляемого жилого помещения (значение коэффициента напряжённости на рынке труда сельского поселения, к которому относится населённый пункт, равно или более 2,0; отсутствие рабочих мест по специальности; отсутствие регулярных перевозок пассажиров, которые обеспечивают транспортные связи между населённым пунктом места нахождения жилого помещения и административным центром соответствующего сельского поселения муниципального района; сокращение численности населения населённого пункта в процентах к предыдущему году равно или более 5,0; отсутствие в сельском поселении, к которому относится населённый пункт, основных объектов социальной инфраструктуры: общеобразовательной организации, фельдшерско-акушерского пункта или общей врачебной практики, учреждения культурно-досугового типа и т. д.).

Нуждаются в совершенствовании вопросы правоприменительного характера с точки зрения организационного построения системы органов публичной власти субъектов Российской Федерации, наделённых полномочиями в сфере обеспечения жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. А именно:

1. Конкретизация уполномоченного органа, на который возложена обязанность регистрации заявления. На сегодняшний день в различных субъектах Российской Федерации это могут быть органы опеки и попечительства; региональный орган исполнительной власти (министерство) по труду и социальной защите; организация социального обслу-

живания; государственное казённое учреждение «Центр социальной поддержки населения» и т. п.

2. Конкретизация уполномоченного органа, на который возложена обязанность принятия решения по итогам рассмотрения заявления (городской департамент труда и социальной защиты населения; территориальный орган опеки и попечительства в течение пятнадцати дней со дня получения заключения соответствующей комиссии; департамент образования, науки и молодёжной политики и т. п.).

3. Сроки рассмотрения решения и направления итогов такого рассмотрения могут существенно различаться по субъектам Российской Федерации.

Требуется дальнейшее совершенствование правового регулирования определения размера социальной выплаты, который рассчитывается на дату выдачи именного свидетельства и является неизменным. Однако установление исчисления срока единовременной денежной суммы не учитывает:

1. Цели правового регулирования (социальной направленности законодательства данной сферы), то есть нивелирует гарантии получения соответствующего жилья у лиц, получивших право на данную единовременную выплату, в условиях роста или снижения цен на рынке недвижимости.

2. Ценовые изменения на рынке недвижимости.

Поэтому целесообразно установить окончание исполнения государственных обязательств на дату перечисления средств продавцу жилого помещения или застройщику.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Редактор В. В. Нарбут
Корректоры Т. Д. Романосова, А. В. Анисимова
Верстка С. В. Васильева
Технический редактор Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 06.09.2022.
Формат 70x100/16. Печ. л. 12,0. Печать офсетная. Тираж 400 экз. Заказ № 1903/1

Отпечатано с оригинал-макета
в ООО «Полиграфическая компания «ЭксПресс»
603104, Нижегородская обл., г. Нижний Новгород,
ул. Медицинская, д. 26, пом. 1