



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Федерального Собрания Российской Федерации

## АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы  
2025

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Федерального Собрания Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

Издание Государственной Думы  
Москва • 2025

УДК 082  
ББК 94  
A64

A64      **Аналитический вестник.** – М.: Издание Государственной Думы,  
2025. – 192 с.

УДК 082  
ББК 94

## **Содержание**

Введение . . . . .	6
--------------------	---

### **Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи**

Совершенствование нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства в целях повышения доступности и качества медицинской помощи в Российской Федерации . . . . .	7
Законодательство о языках народов Российской Федерации: состояние и направления совершенствования . . . . .	14
Совершенствование нормативного правового регулирования механизмов защиты исключительных прав в области спорта . . . . .	22
Анализ зарубежного опыта по формированию и регулированию рынка медицинского туризма и разработка рекомендаций по нормативному правовому обеспечению указанного вида туризма в Российской Федерации . . . . .	29
Совершенствование нормативного правового регулирования сфера лекарственного обеспечения населения Российской Федерации . . . . .	37
Анализ контрольно-надзорных полномочий в системе обязательного медицинского страхования. Выработка предложений по совершенствованию законодательства . . . . .	43

### **Реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности**

Совершенствование нормативного правового регулирования системы среднего профессионального образования в Российской Федерации . . . . .	48
Анализ зарубежного опыта правового регулирования волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций и выработка предложений по совершенствованию законодательства . . . . .	57

### **Комфортная и безопасная среда для жизни**

Совершенствование законодательного регулирования государственной политики по интеграции иммигрантов из стран постсоветского пространства в российское общество . . . . .	63
--	----

Совершенствование правового регулирования противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность . . . . .	72
Совершенствование нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства при создании социальных объектов, в том числе в проектах комплексного развития территорий . . . . .	78

## **Экологическое благополучие**

Законодательное обеспечение социально-экономического развития Байкальской природной территории и сохранения экосистемы озера Байкал . . . . .	81
Повышение эффективности мер по сохранению водных экосистем и социально-экономическому развитию бассейна реки Волги. Законодательный аспект . . . . .	87

## **Устойчивая и динамичная экономика**

Совершенствование нормативного правового регулирования инвестиционной деятельности населения Российской Федерации в области реализации индустриальных, инфраструктурных и иных долгосрочных проектов . . . . .	93
Анализ влияния фискальной нагрузки на малый и средний бизнес в Российской Федерации и разработка рекомендаций по совершенствованию ее нормативного правового регулирования . . . . .	100
Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования рынка зерна в целях повышения рентабельности деятельности и доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей . . . . .	108
Реализация государственной политики в сфере поддержки эксплуатации и развития инфраструктуры и производственно-технической базы объектов топливно-энергетического комплекса России в условиях проведения специальной военной операции и нарастающего санкционного давления. Законодательный аспект . . . . .	115
Законодательное регулирование неналоговых платежей и их влияние на различные виды экономической деятельности . . . . .	121
Повышение эффективности функционирования электросетевого комплекса Российской Федерации. Проблемы нормативного правового регулирования . . . . .	128
Ценовые зоны теплоснабжения: практика правоприменения и совершенствование нормативного правового регулирования . . . . .	134
Совершенствование нормативного правового регулирования деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей в отрасли пчеловодства . . . . .	142
Совершенствование правового регулирования распределения и использования целевых отчислений от азартных игр, направляемых на мероприятия по развитию физической культуры и спорта . . . . .	150

## **Технологическое лидерство**

Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации в ведущих отраслях промышленности и науки с учетом опыта зарубежных государств . . . . .	156
Законодательное обеспечение организационных и территориальных форм реализации научно-технологического развития Российской Федерации . . . . .	162

## **Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы**

Совершенствование законодательного обеспечения информатизации в системе здравоохранения Российской Федерации и снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью . . . . .	167
---	-----

## **Мониторинг правоприменения законодательных актов**

Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 22.07.2024 г.) «О концессионных соглашениях» . . . . .	172
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» . . . . .	177
Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» . . . . .	181

## **Государственное управление и парламентский контроль**

Разработка рекомендаций по совершенствованию контрольной деятельности в отношении выполнения государственных программ Российской Федерации (в том числе федеральных целевых программ) . . . . .	186
---	-----

## **ВВЕДЕНИЕ**

Законодательное обеспечение достижения национальных целей развития, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», является приоритетом работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Программа научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе направлена на повышение качества и обоснованности законодательных инициатив, способствующих достижению научно-технологического и социально-экономического лидерства, увеличению численности населения страны, повышению уровня жизни граждан, созданию комфортных условий для их проживания.

В Аналитический вестник входят материалы, сформированные на основании результатов экспертно-аналитических исследований, проведенных в 2024 году.

Результаты исследований используются фракциями политических партий и комитетами Государственной Думы в законотворческой деятельности.

# **СОХРАНЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, УКРЕПЛЕНИЕ ЗДОРОВЬЯ И ПОВЫШЕНИЕ БЛАГОПОЛУЧИЯ ЛЮДЕЙ, ПОДДЕРЖКА СЕМЬИ**

**Совершенствование нормативного правового регулирования  
государственно-частного партнерства в целях повышения доступности  
и качества медицинской помощи в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *С. Ж. Соловых, заведующий кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор.*

**Цель исследования:** совершенствование нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства в целях повышения доступности и качества медицинской помощи в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В ходе проведенного исследования было выявлено, что в Российской Федерации правовое регулирование взаимодействия государственного и частного сектора экономики в целях создания объектов инфраструктуры сферы здравоохранения осуществляется совокупностью нормативных правовых актов – федеральных законов и подзаконных актов, которые не составляют единую гармонизированную систему источников правового регулирования. На уровне субъектов Российской Федерации правовую основу для реализации проектов государственно-частного взаимодействия в сфере здравоохранения в большей части составляют ненормативные (индивидуальные) правовые акты либо соглашения между конкретными субъектами.

Правовые акты, которые конкретизируют нормы федерального законодательства по вопросам реализации государственно-частного взаимодействия в сфере здравоохранения, представляют собой подзаконные нормативные акты, издаваемые исполнительными органами власти в рамках своих компетенций. Такой бессистемный подход как создает пробелы в правовом регулировании, так и приводит к созданию норм, противоречащих федеральному законодательству. В свою очередь, это приводит к снижению качества оказываемой медицинской помощи населению, так как не позволяет достигнуть стратегической цели – реконструкции и модернизации инфраструктурных объектов сферы здравоохранения на основе новейших достижений науки и техники.

В целях совершенствования законодательства в сфере государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) необходимо провести гармонизацию законодательства о государственно-частном взаимодействии, где центральное место должно принадлежать согласованию частных и публичных норм.

Проведенным исследованием подтверждаются выводы ранее проведенных аналитических исследований о том, что наиболее эффективными механизмами реализации государственно-частного взаимодействия являются

концессионные соглашения в связи с их детальной законодательной проработанностью и сложившейся правоприменительной практикой.

В ходе исследования выявлены определенные сложности привлечения частных инвестиций в сферу здравоохранения. К ним, в частности, относятся:

- преобладание в законодательном регулировании общих норм регулирования отношений государственно-частного взаимодействия без учета специфики отрасли, в которой оно должно развиваться;
- непрозрачность процедуры инициации проектов, в которой частный партнер оказывается в заведомо худшем положении по сравнению с публичным партнером, выступающим в качестве заявителя;
- коррупционные риски на всех стадиях реализации проекта государственно-частного взаимодействия;
- незаинтересованность государственных структур в реализации проектов, вызванная не только отсутствием интереса, но и внутренними проблемами публичного образования;
- нестабильность долгосрочных инвестиций;
- правовые риски, связанные с деятельностью контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

Определена перспективность институциональной модели реализации инвестиционных проектов, т. е. создание совместных предприятий по различным методам акционирования для развития инфраструктуры организаций, осуществляющих медицинскую реабилитацию и санаторно-курортную помощь, и перинатальных центров. Такая модель позволяет частному партнеру обеспечивать стабильность своей деятельности в долгосрочной перспективе, а публичному партнеру сохранять контроль за деятельностью юридического лица и оперативно осуществлять корпоративное управление.

Конкретизация правового регулирования офсетных контрактов, контрактов жизненного цикла, инвестиционных соглашений должна осуществляться путем разработки специальных норм, содержащих специфику сферы здравоохранения, и размещения их в отдельных разделах соответствующих нормативных правовых актов.

Анализ действующего законодательства позволил сделать следующие выводы:

- нормативные правовые акты не обеспечивают надлежащего уровня гарантий прав частных инвесторов, осуществляющих инвестирование в сфере здравоохранения. Одной из причин является то, что законодательство, устанавливающее приоритетные инвестиционные проекты, не всегда определяет в качестве такового сферу здравоохранения;
- медицинские организации, в том числе автономные учреждения здравоохранения, выступают в качестве факультативных участников таких соглашений. Юридически учреждениям здравоохранения отведена достаточно ограниченная роль участника на стороне концедента;
- требуется унификация законодательства в рамках регулирования разных механизмов государственно-частного взаимодействия относительно способов обеспечения обязательств.

Определена особенность гарантирования минимального дохода для частных инвесторов, которая обусловлена требованиями законодательства об ОМС о невозможности изменения порядка расчета тарифа ОМС или

порядка определения объема медицинской помощи по ОМС нормами законодательства о государственно-частном взаимодействии.

Таким образом, гарантировать минимальный доход возможно путем установления в соответствующих соглашениях механизмов возмещения и/или компенсации недополученных частной стороной доходов от эксплуатации объекта здравоохранения.

В целях обеспечения минимального гарантированного дохода такой альтернативный вариант, как плата концедента или плата публичного партнера, может уменьшаться на объем полученной выручки от эксплуатации частной стороной. Данные условия не противоречат законодательству, поскольку такие обязательства компенсационного характера являются формами финансового участия и не подпадают под регулирование законодательства об ОМС.

Проведенный анализ современного состояния и эффективности правового регулирования реализации различных форм государственно-частного взаимодействия в сфере здравоохранения позволил выявить факторы, которые снижают эффективность реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения и которые, несомненно, требуют повышенного внимания со стороны законодателя. К таким факторам следует относить факторы не только законодательного характера, но и экономического, и правоприменительного характера.

В числе экономических факторов, оказывающих отрицательное воздействие, можно назвать недостаточность финансирования и отсутствие рационального управления денежными ресурсами.

Выявлено, что величина государственных расходов на здравоохранение в 2022 году составила 16 966,7 руб. на человека, а в 2023 году увеличилась до 18 994 руб. на человека, или на 12 %. Таким образом, динамику расходов на здравоохранение по источникам финансирования можно представить в следующем виде:



Рис. 1. Динамика расходов на здравоохранение по источникам финансирования

Источник: составлено авторами

В 67 % регионов (58 из 86) в 2022–2023 годах данные расходы оказались меньше этой средней величины. Разница в государственном финансировании здравоохранения между 10 самыми обеспеченными и 10 самыми малообеспеченными регионами составляет почти 2,8 раза (43,8 тыс. руб. и 15,8 тыс. руб. на душу населения, средневзвешенные показатели). Такое положение означает существенное неравенство в доступности медицинских услуг для граждан, проживающих в различных субъектах Российской Федерации, а также в заработных платах медицинских работников.

Учитывая, что в целом здравоохранение в Российской Федерации существенно недофинансируется из государственных источников, это неравенство невозможно исправить путем перераспределения средств от обеспеченных субъектов Российской Федерации к малообеспеченным. Такое перераспределение может привести к снижению и без того невысокого уровня доступности медицинской помощи в тех субъектах Российской Федерации, у которых средства будут изъяты, и тем самым вызвать недовольство граждан и медицинских работников.

Для решения этой проблемы требуется провести расчеты по обоснованию дополнительного объема финансирования здравоохранения, который позволит довести его во всех регионах до уровня не ниже обоснованного минимального показателя по Российской Федерации, установленного на федеральном уровне.

При расчете этого минимального подушевого показателя следует учесть увеличение расходов на фонд оплаты труда медицинских работников и на лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях.

При расчете фонда оплаты труда медицинских работников необходимо предусмотреть минимальный размер базового оклада по профессиональным квалификационным группам, установленный на федеральном уровне, аналогично – подушевой норматив финансирования расходов на лекарственные средства в амбулаторных условиях.

Недостаточность финансирования обусловлена как причинами объективного характера (например, низким уровнем социально-экономического развития региона), так и причинами субъективного характера, связанными с отсутствием:

- программного подхода к решению указанной проблемы;
- надлежащего уровня планирования процесса финансирования обеспечения расходов на здравоохранение.

Нерациональность управления денежными ресурсами связана с:

- отсутствием адекватных правовых средств, регулирующих вопросы распределения денежных ресурсов;
- низкой исполнительной способностью субъектов, на которых возложены те или иные функции по реализации проектов ГЧП;
- бессистемностью контрольных мероприятий со стороны фискальных и правоохранительных органов.

Для нивелирования негативных экономических факторов, влияющих на успешность подготовки проектов государственно-частного взаимодействия, можно предложить:

- привлечение федеральных субсидий;

- возможность субсидирования процентной ставки в рамках реализации инфраструктурных проектов;
- софинансирование проектов ГЧП из федерального бюджета.

В целях качественного регионального инвестиционного мастер-планирования необходимо проведение профессиональной комплексной оценки потребности в частных инвестициях с определением ключевых аспектов, а именно:

- определение наиболее перспективных для конкретного региона направлений развития сферы здравоохранения;
- подбор потенциальных объектов для создания или реконструкции;
- определение профилей медицинской помощи, медико-технических заданий для частных инвесторов;
- определение юридической формы реализации проектов ГЧП;
- определение модели взаимодействия инвестора с региональными властями, включающей инфраструктурную модель, модель медицинских и сервисных услуг, интегрированную модель.

Факторами правоприменительного характера, снижающими эффективность реализации проектов государственно-частного партнерства, выступают:

- отсутствие в структуре органов здравоохранения субъекта Российской Федерации соответствующего подразделения, наделенного полномочиями по реализации проектов ГЧП;
- отсутствие правовых основ взаимодействия органов здравоохранения субъекта Российской Федерации и координационного центра, осуществляющего инвестиционную деятельность в субъекте;
- низкий уровень исполнительной активности органов публичной власти, обладающих теми или иными полномочиями по реализации жилищных прав лиц указанной категории;
- отсутствие персональной ответственности у ответственных должностных лиц соответствующих органов публичной власти субъекта Российской Федерации;
- отсутствие статистических данных и данных мониторинга по реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения.

Информационные ресурсы, размещающие данные о проектах ГЧП, не содержат полной информации о создании проекта; об участниках проектов; о документах территориального планирования и градостроительного зонирования; о наличии утвержденного генплана поселения (городского округа); об обязательствах концедента в отношении документов территориального планирования и градостроительного зонирования, целях и задачах проекта; об ожидаемых результатах и социально-экономических эффектах от реализации проекта; о текущем общем состоянии сферы здравоохранения на территории реализации проекта и т. п.

Повышение эффективности деятельности органов власти по вопросам реализации проектов ГЧП возможно по следующим направлениям:

- определение уполномоченного органа по подготовке и сопровождению проектов ГЧП в системе региональных органов здравоохранения;
- повышение открытости органов власти для предложений инвесторов;

- установление оптимальных сроков по решению конкретных вопросов в целях недопущения растягивания во времени той или иной стадии проекта;
- содействие и помошь публичного партнера в решении споров и разногласий относительно объекта ГЧП и т. п.;
- повышение компетенций субъектов, участвующих в реализации проектов ГЧП: специалистов в сфере здравоохранения, ответственных за реализацию проектов ГЧП, и юристов, оказывающих правовое сопровождение проектов ГЧП;
- формирование специальных компетенций и навыков у сотрудников, занимающихся проектами ГЧП.

Анализ международного опыта финансирования инфраструктурных проектов показывает, что правительства разных стран разрабатывают стимулирующие меры для привлечения инвесторов и нахождения разумного баланса риска и доходности инфраструктурных проектов.

Государством либо с участием государства создаются финансовые институты развития для устранения ситуаций, при которых рыночные механизмы не способны обеспечить наиболее эффективное решение экономических и социальных проблем («провалов рынка»). Применение специальных финансовых механизмов институтами развития позволило решить инфраструктурные проблемы в сфере здравоохранения в ряде стран, например, в Южной Корее, Турции.

В качестве рекомендаций по имплементации опыта реализации механизмов взаимодействия государства и бизнеса в сфере здравоохранения, который сформирован в некоторых странах, можно отметить:

- создание специального фонда, за счет средств которого финансируются проекты в области здравоохранения и социального обеспечения (Fonds de Consolidation des Régimes Sociaux de Sécurité (FCRS));
- совершенствование правового регулирования путем его детализации по моделям реализации ГЧП: «строительство – эксплуатация – передача»; «строить – эксплуатировать»; «строительство – аренда»; «передача прав на эксплуатацию» (Турция, Северная Ирландия, Канада, Чили);
- принципиальное изменение подхода к критериям закупочных процедур в рамках государственно-частного партнерства и переход на принцип «соотношение цены и качества» (Великобритания, Северная Ирландия, Канада, Франция);
- совершенствование механизмов финансового содействия ГЧП (субсидии на строительство, налоговые льготы частному партнеру) и разделения рисков («гарантии минимального дохода», «компенсация базовой стоимости», «расчетный платеж при досрочном прекращении своих обязательств частной стороной») (Республика Корея);
- создание механизма развития международного сотрудничества по обмену опытом реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения (Программа совместного владения знаниями (Республика Корея)) и внесение изменений в законодательство о возможности участия в качестве частных

инвесторов иностранных компаний при создании инфраструктуры здравоохранения.

По итогам проведенного анализа сформулированы рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования форм государственно-частного взаимодействия в сфере здравоохранения по направлениям:

- строительство и управление медицинскими учреждениями;
- финансирование здравоохранения;
- обслуживание и поддержка медицинского оборудования;
- разработка и внедрение новых технологий.

В исследовании дана комплексная научная оценка достоинств и недостатков современного состояния правового регулирования. На основе этой оценки предложены пути совершенствования законодательства, которые позволяют повысить эффективность правового регулирования правоотношений в сфере реализации проектов государственно-частного взаимодействия в отношении объектов здравоохранения. Данная деятельность направлена на эволюционное изменение системы правовых актов, регулирующих отношения государственно-частного взаимодействия в сфере здравоохранения, на ее совершенствование и развитие, что должно способствовать повышению качества и доступности медицинской помощи в Российской Федерации.

## **Законодательство о языках народов Российской Федерации: состояние и направления совершенствования**

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

**Цель исследования:** совершенствование законодательства о языках народов Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Россия является многонациональной страной. По последним данным Всероссийской переписи населения, на территории страны проживают представители 194 национальностей и используется 155 языков. Такой многонациональный состав населения не может не влиять на особенности государственной политики, поскольку многообразие культуры и языков раскрывает потенциал страны.

Сегодня языковая политика охватывает три основных направления: сохранение и развитие языков народов России с акцентом на их использование; формирование комплекса мер, способствующих применению русского языка; обеспечение гарантий по изучению родного языка его носителями и популяризации использования родного языка в разнообразных сферах общественных отношений. Вместе с тем текущий уровень регулирования не дает в полной мере следовать указанным направлениям. В частности, выявлено, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400, заявлена только защита русского языка и опущена необходимость защиты и поддержки языков народов Российской Федерации. Стратегия государственной национальной политики до 2025 года (утв. указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666) основывается на неактуальных данных переписи 2010 года, а также не учитывает последние конституционные поправки. Концепцией государственной языковой политики Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.06.2024 г. № 1481-р) предложены небесспорные показатели эффективности реализации данного направления политики. Кроме того, стратегические документы в целом не акцентируют внимание на защите языков народов России, что оказывает воздействие на функционирование данных языков в сферах официального общения. Описаны и другие несовершенства, препятствующие достижению целей и задач языковой политики.

При оценке полноты и достаточности нормативного регулирования в сфере языковой политики Российской Федерации исследовались действующие нормативные правовые акты, а также практика Конституционного Суда Российской Федерации, в решениях которого определены как принципиальные позиции, так и рамки правового регулирования по конкретным отраслевым вопросам. По результатам исследования отмечено, что

перечень сфер обязательного использования государственного языка Российской Федерации нуждается в расширении. Также выявлены формулировки, требующие конкретизации в целях устранения очевидной юридико-лингвистической неопределенности. В этой связи подготовлен перечень правовых норм федерального значения, требующих изменений, в который вошли, в частности, следующие акты: Федеральный закон от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»; Закон Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»; Закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»; Закон Российской Федерации от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»; Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»; Федеральный закон от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Все предложенные изменения направлены на упрочение статуса государственного языка Российской Федерации, а также сохранение и использование языков народов Российской Федерации.

Проведен анализ законодательства всех субъектов Российской Федерации на предмет корреляции с федеральным законодательством в сфере языковой политики. По итогам анализа, в частности, выявлено, что русский язык в конституциях республик в составе Российской Федерации, кроме Республики Северная Осетия – Алания, упоминается в качестве одного из государственных языков республики без указания на то, что он является языком государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации. Не является редкостью в законодательстве республик упоминание русского языка и иного государственного языка республики в качестве полностью равноправных. К сожалению, сохраняются примеры того, как субъекты Российской Федерации, не являющиеся республиками, именуют русский язык в качестве своего государственного языка, тем самым фактически реализуя не принадлежащее им право на установление государственного языка.

Следует констатировать наличие проблем поддержки финского, украинского и казахского языков и неоднородной обеспеченности возможности реализации языковых прав народами Российской Федерации. Так, существуют очевидные трудности с изданием учебной литературы на государственных языках республик в составе Российской Федерации и особенно на языках коренных малочисленных народов Российской Федерации. Сегодня коренные малочисленные народы находятся в неравном положении по уровню реализации своих языковых прав, в том числе в зависимости от субъекта Российской Федерации, где они традиционно проживают. Одной из ключевых причин подобного положения является отсутствие специализированного регионального законодательства, посвященного языкам коренных малочисленных народов.

Наличие специализированных региональных государственных программ, а также документов стратегического планирования, посвященных исключительно вопросам поддержки языков народов Российской Федерации, является скорее исключением, чем правилом.

Стратегии государственной национальной политики многих регионов пользуются показателями эффективности, разработанными Правительством Российской Федерации для оценки деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Однако с 2022 года на федеральном уровне эти показатели были отменены. Регионам рекомендовано предусмотреть собственные показатели эффективности стратегий, адаптированные под нужды региона, равно как адаптировать стратегии под нужды конкретного региона.

Кроме того, в связи с проведением Всероссийской переписи населения в 2020–2021 годах, большинству субъектов Российской Федерации необходимо обновить содержание региональных стратегий государственной национальной политики в части используемой статистики о количестве проживающих на их территории народов и национальностей. В тех субъектах, в которых действует программа о развитии казачества, рекомендовано дополнить содержание программ мероприятиями в сфере языковой политики, потому как представители казачества – тоже носители языков народов Российской Федерации, в том числе исчезающих.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.02.2022 г. № 204-р исполнительным органам субъектов Российской Федерации рекомендовано разработать и утвердить региональные планы мероприятий по проведению в 2022–2032 годах. Международного десятилетия языков коренных народов. Однако только отдельные субъекты Российской Федерации разработали цикл мероприятий. Другим регионам, в которых также проживают коренные малочисленные народы, необходимо рассмотреть возможность разработать и принять такой план в качестве самостоятельного или в качестве составной части региональной стратегии государственной национальной политики.

Отдельным субъектам Российской Федерации необходимо привести региональное законодательство в соответствие с Федеральным законом от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которым устанавливается полномочие высшего исполнительного органа субъекта по осуществлению мер, направленных на сохранение языков и культуры народов России. В нормативных правовых актах некоторых регионов полномочие заявлено в широком виде как деятельность «в сфере культуры». При этом федеральный законодатель не случайно раскрывал содержание статьи, включая в нее, помимо поддержки культуры, и задачи развития этнокультурного многообразия народов, и поддержку языков, и вопросы адаптации мигрантов, и профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Отсутствие такого полномочия или его усеченное изложение в региональных правовых актах может негативно сказаться на самом процессе реализации поставленных задач.

Отдельные результаты исследования направлены на совершенствование правового регулирования разграничения компетенции в языковой сфере

между Российской Федерацией и ее субъектами. Установлено, что полномочия органов государственной власти субъектов, предусмотренные Законом Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», существенно сдерживаются отраслевым законодательным регулированием, что делает их практически нереализуемыми, например, субъектам предоставлено право принимать законодательство, касающееся порядка использования языков в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности. Значительная часть сферы обслуживания, где оправдано использование языков – это потребительский рынок (рынок товаров, работ и услуг, предназначенных для личного потребления). В то же время Закон Российской Федерации от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» устанавливает обязанность продавца (изготовителя, исполнителя) предоставлять определенную информацию потребителю (о режиме работы, о реализуемых товарах, работах, услугах и т. д.) лишь на русском языке, а «дополнительно, по усмотрению изготовителя (исполнителя, продавца), на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации» (п. 2 ст. 8). Таким образом, законодательство о защите прав потребителей оставляет распространение указанной информации на языках народов России на усмотрение продавцов (исполнителей, изготовителей). Рекомендовано предусмотреть в обозначенном законе полномочие субъектов Российской Федерации определять случаи доведения до потребителей информации не только на государственном языке, но и на иных языках народов России.

В Федеральном законе от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следовало бы предусмотреть право граждан направлять обращения в государственные органы и органы местного самоуправления как на русском языке, так и на других языках народов Российской Федерации (в том числе в случаях, когда в соответствующем регионе языку придан статус государственного либо иной статус языка официального общения), а также закрепить полномочие органов субъектов Российской Федерации регулировать порядок рассмотрения таких обращений и направления ответов на них.

На федеральном уровне рекомендуется установить критерии, согласно которым субъект Российской Федерации обязан определить официальное использование определенного языка народа России в конкретной местности. В настоящее время Закон Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» использует формулировку «в необходимых случаях», оставляя оценку «необходимости» на усмотрение регионов. Это приводит к ситуациям, когда, несмотря на существование объективных предпосылок для закрепления за языком официального статуса, он его не получает. Критериями могут выступать, например, доля носителей соответствующего языка в конкретной местности; доля лиц, не владеющих русским языком, либо исторические особенности той или иной местности и ее особая связь с определенным народом или этнической общностью.

В исследовании рассмотрены международные стандарты по вопросам регулирования, использования и защиты языков, сохраняющие силу для России, а также степень учета таких стандартов в национальном

законодательстве. На основе анализа международных документов, принятых в рамках ООН, ЮНЕСКО, СБСЕ/ОБСЕ и СНГ, выделены основополагающие международные стандарты в области языка: запрет дискриминации по языковому признаку; право каждого пользоваться родным языком в частной жизни и публично, в том числе при реализации свободы вероисповедания; признание языка как объекта нематериального культурного наследия; право каждого осуществлять культурную деятельность на любом языке, в том числе на родном языке; право каждого участвовать в сохранении языка и иметь доступ к культурным ценностям на родном языке; гарантии стимулирования использования жестового языка; формирование уважения к государственному языку и ценностям государства, в том числе среди детей и среди мигрантов; создание условий для изучения представителями меньшинств и мигрантов государственного языка в целях интеграции в общество; официальное использование языков меньшинств в местах их компактного проживания, в том числе на указателях, в деятельности административных органов; принятие позитивных мер по сохранению языков коренных народов и языков меньшинств, в том числе путем их изучения представителями большинства, и т. д.

Не все из названных стандартов получили полное отражение в российском законодательстве. Так, наиболее полно воплощены в нормах национального права такие стандарты, как запрет дискриминации по языковому признаку, право пользоваться родным языком в частной сфере, использование языков в судопроизводстве. Вместе с тем другие стандарты учтены в российском законодательстве лишь частично. К примеру, не предусмотрены конкретные правовые механизмы сохранения языков при осуществлении культурной деятельности, гарантии использования языков при осуществлении культурных прав. Законодательство об образовании гарантирует право на получение образования на родном языке и право на изучение родного языка лишь при наличии такой возможности, оставляя данный вопрос на окончательное усмотрение образовательных организаций и органов публичной власти, осуществляющих управление в указанной сфере. В России нет достаточных правовых механизмов, которые стимулировали бы подготовку преподавателей по родным языкам народов России. Также отсутствуют гарантии использования жестового языка в образовании и не содержатся правовые стимулы изучения русского жестового языка. Правовые механизмы стимулирования добровольного изучения русского языка (на территории Российской Федерации и за ее пределами) иностранными гражданами также не предусмотрены.

Для формирования целостного представления о мировых подходах к поддержке языков представлен опыт правового регулирования языковой политики в Испании, Китайской Народной Республике, Республике Казахстан.

Некоторые страны избрали путь поступательного развития и правового содействия развитию языков меньшинств (Испания) при вытеснении ими общегосударственного языка из региональных пространств. Другие проводят ограничительную политику в отношении языков меньшинств, вплоть до их полномасштабного вытеснения в пользу единственного

государственного языка. Обе указанные стратегии являются рискованными для общественного единства.

Более сбалансированные модели языковой политики нацелены на возрастание лингвистической компетентности граждан страны, взаимное использование и освоение языков, т. е. становление режимов дву- и многоязычия. Взвешенные стратегии языковой политики ориентированы на принцип равноправия субъектов языковых отношений как мажоритарных, так и миноритарных, и при необходимости выравнивание социокультурного пространства государства, используя методы «позитивной дискриминации». Среди них наиболее распространены предоставление меньшинствам и субъектам экономической и культурной деятельности, работающим в интересах меньшинств, экономических льгот, квотирование мест в учебных заведениях при поступлении представителей меньшинств, продвижение национальных кадров в системе управления. При этом чрезвычайно важно, чтобы система льгот способствовала модернизации социальных отношений (опыт Китая), а не консервировала отсталость как ресурс для формирования местных политических требований.

Научно-практический интерес вызвало изучение опыта языковой политики в советский период, поскольку действующая модель создавала беспрецедентный для мировой системы в соответствующий период уровень равенства и недискриминации представителей различных языковых сообществ, их доступа к образованию, социальному обеспечению, судопроизводству, государственному и общественному управлению безотносительно языкового статуса. Слабой же стороной советской модели была ее обращенность преимущественно к регулированию статуса и защиты миноритарных языков при недостаточном внимании к интегрирующему потенциалу русского языка. Эта черта коррелировала с особенностями институционального строительства в рамках системы административно-территориального управления страной. В поздний период существования СССР перенос центра тяжести в осуществлении языковой политики в союзные республики, регионы и на места внес существенный вклад в процессы дезинтеграции страны. Представляется, что современная языковая политика должна быть направлена на восполнение этого дефицита через стимулирование населения страны в составе всех этнолингвистических общностей к полноценному освоению русского языка.

По итогам исследования подготовлены предложения по совершенствованию законодательства о языках народов Российской Федерации в 14 сферах, среди которых особо необходимо отметить следующие:

1. Необходимо конкретизировать сферы функционирования языков официального общения населения в местностях его компактного проживания.
2. Формулировка «сферы официального общения» должна предполагать разнообразие сфер – образование, воспитание, промышленность, реклама, творчество и др.
3. В Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации необходимо включить новые статьи, предполагающие конкретные специализированные составы

правонарушений – «Нарушение законодательства Российской Федерации о языках».

4. Законами субъектов Российской Федерации могут предусматриваться случаи использования языков народов России в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности для дублирования информации на русском языке.

5. Предлагается добавить науку в качестве сферы использования государственного языка Российской Федерации.

6. Необходимо определить перечень языков коренных малочисленных народов России.

7. Необходимо разработать и принять ФГОС по образовательным программам в сфере журналистики и педагогики с обязательным компонентом языков народов России.

8. Требуется определить порядок утверждения норм государственных языков республик в составе Российской Федерации, правил орфографии и пунктуации этих языков.

9. Рекомендуется усилить государственную поддержку этнокультурных СМИ.

10. Необходимо обеспечить проведение лингвистических экспертиз не только текстов проектов нормативных правовых актов, но и сайтов органов публичной власти, стенограмм выступлений должностных лиц.

11. В области стратегического планирования в сфере языковой политики предложены изменения по укреплению позиций русского языка как языка государствообразующего народа.

12. Необходимо внести изменения в Основы законодательства Российской Федерации о культуре, гарантировав право на создание и деятельность кружков и студий по изучению национальных языков, языковых и культурных центров любым общественным объединениям, образованным по признаку этнической (языковой) принадлежности.

13. Рекомендуется отказаться от использования термина «культурно-национальная автономия», поскольку он вводит в заблуждение относительно тождества с другим схожим термином – «национально-культурная автономия».

14. Предусмотреть меры, ориентированные на возрастание лингвистической компетентности граждан страны, взаимное использование и освоение языков, т. е. становление режимов дву- и многоязычия в комбинации государственный – родной языки.

Предлагаемые изменения возможно внести посредством комплексного федерального закона с рабочим названием «О внесении изменений в отдельные федеральные законы в связи с совершенствованием государственной языковой политики Российской Федерации», который бы предусматривал точечные изменения в отдельные федеральные законы в связи с законодательным оформлением языковой политики Российской Федерации.

В целях сохранения языков народов России предлагается:

1. Разработать на федеральном уровне методику мониторинга состояния и развития народов России, методику мониторинга состояния нормативного правового регулирования отношений в сфере сохранения и развития языков

народов России, методику мониторинга языковой адаптации иностранных граждан.

2. Закрепить порядок создания словарных фондов языков народов Российской Федерации, не относящихся к государственному языку Российской Федерации, по аналогии с Национальным словарным фондом или в рамках создания цифровой платформы Национального словарного фонда, запуск которой планируется к концу 2025 года.

3. Создать информационный портал о языках народов России.

4. Стимулировать изучение языков народов России посредством системы дополнительных баллов при поступлении в вузы.

Раскрываются дальнейшие направления совершенствования текста Концепции государственной языковой политики 2024 года, предлагаются возможные мероприятия по реализации Концепции, разработаны предложения по внесению изменений в действующее законодательство в связи с принятием Концепции. В целях совершенствования федерального законодательства выделены такие направления, как закрепление понятийно-терминологического аппарата, статуса языка официального общения населения в местностях его компактного проживания, статуса носителя языка; установление механизма реализации мониторинга состояния нормативного правового регулирования в сфере языковой политики, мониторинга состояния и развития языков народов России, мониторинга языковой адаптации иностранных граждан; определение механизма участия коренных малочисленных народов в решении вопросов сохранения, поддержки и обучения родным языкам, а также механизма экспертной деятельности при формировании методологической основы преподавания языков.

## **Совершенствование нормативного правового регулирования механизмов защиты исключительных прав в области спорта**

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

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования механизмов защиты исключительных прав в области спорта.

**Ключевые результаты исследования.** В Российской Федерации отсутствует комплексный подход к регулированию совокупности характерных для сферы спорта исключительных прав, в котором регулировании которых заинтересованы все участники спортивного движения, а также лица, активно участвующие в коммерциализации спорта и позволяющие ему в меньшей степени зависеть от бюджетного софинансирования. Дополнительную сложность в данном процессе вызывает то, что действующее гражданское законодательство не в полной мере отражает специфику защиты исключительных прав в сфере спорта с учетом практики его развития, в связи с чем не способно не только обеспечить высокий уровень правовых гарантий на текущий момент, но и не сможет своевременно реагировать на новые вызовы, порождаемые активным внедрением цифровых средств в медиасфере.

В работе представлен комплексный анализ нормативного правового регулирования действующих механизмов защиты исключительных прав в сфере спорта в России и за рубежом, в том числе в таких странах, как США, Франция, ЮАР, а также в международных правовых актах, выявлены различные практики и подходы к таким способам регулирования.

В рамках исследования было рассмотрено не только действующее регулирование, но и проанализированы возможные риски, которые на текущий момент не нашли полноценного отражения в различных юрисдикциях.

Вместе с тем в целях исследования был проведен комплексный анализ позиции экспертного сообщества, представленного как общероссийскими спортивными федерациями, так и представителями предпринимательской сферы, чтобы сбалансированно подойти к выстраиванию подходов к регулированию способов защиты исключительных прав в сфере спорта.

В целях устранения выявленных пробелов правового регулирования данной сферы, а также совершенствования законодательства, регулирующего механизмы защиты исключительных прав в области спорта, были сформулированы конкретные предложения и разработаны:

– проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в части совершенствования механизмов защиты исключительных прав в области

спорта, имиджевых прав в области спорта, прав организаторов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на трансляции изображения и (или) звука таких мероприятий»;

– проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в части регулирования эстетико-творческих видов спорта и спортивных дисциплин»;

– проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации».

Аналитическая работа, проведенная в рамках исследования, показала основные направления необходимой доработки подходов к регулированию механизмов защиты исключительных прав в области спорта:

1. Совершенствование законодательных подходов к закреплению исключительных прав организаторов физкультурных и (или) спортивных мероприятий.

2. Доработка законодательных подходов к определению организатором физкультурного и (или) спортивного мероприятия наименования и символики такого мероприятия, а также к порядку их использования как самим организатором, так и третьими лицами.

3. Доработка законодательных подходов к определению организатором физкультурного и (или) спортивного мероприятия порядка размещения рекламы в ходе проведения мероприятия (в том числе с использованием спортивной формы и спортивного инвентаря).

4. Доработка законодательных подходов к определению организатором физкультурного и (или) спортивного мероприятия производителей спортивной экипировки, инвентаря и оборудования в связи со сложившейся практикой определения ее части со стороны участников соответствующих мероприятий.

5. Совершенствование формулировок в части определения исключительного права организатора физкультурного и (или) спортивного мероприятия на освещение соответствующего мероприятия (в части определения порядка допуска представителей вещательной компании к месту проведения мероприятия).

6. Детальное закрепление на законодательном уровне форм, способов и видов трансляции физкультурного и (или) спортивного мероприятия как одной из форм его освещения.

7. Закрепление исключительного права организатора физкультурного и (или) спортивного мероприятия на информационную трансляцию мероприятия, в том числе ведение текстовой онлайн-трансляции (в режиме реального времени).

8. Закрепление возможности передачи на эксклюзивных началах права на освещение мероприятия от его организатора в пользу третьего лица (при условии невозможности передачи аналогичного права иным лицам), но с фиксацией гарантий выполнения таким эксклюзивным исполнителем обязательств по освещению мероприятия в целях защиты интересов потенциальных потребителей трансляции (зрителей).

9. Закрепление принципа справедливого (честного) использования части прав на запись мероприятия (или его отдельных частей) в целях легализации распространения «хайлайтов» (ярких моментов матча) в информационных целях, которые не наносят вреда организатору соответствующего мероприятия или вещательной компании, которой переданы права на освещение от организатора.

10. Закрепление в качестве одной из форм недобросовестной конкуренции реализации исключительных прав организатора физкультурного и (или) спортивного мероприятия без получения разрешения от организатора (или в отсутствие заключенного с ним письменного соглашения).

11. Урегулирование вопросов использования имиджевых прав в спорте в рамках правоотношений, связанных с участием спортсменов (и иных лиц) в спортивных сборных командах Российской Федерации, их участием в физкультурных и (или) спортивных мероприятиях, а также в ходе осуществления их деятельности как субъектов профессионального спорта.

В рамках разработки предложений по совершенствованию законодательных подходов в отношении защиты исключительных прав в области спорта приоритетным вектором был обозначен круг правоотношений, связанных с организацией и проведением физкультурных и спортивных мероприятий (как центральный элемент деятельности в области физической культуры и спорта).

В этой связи анализу были подвергнуты действующие положения законодательства Российской Федерации, регулирующие права и обязанности организаторов соответствующих мероприятий.

По результатам проведенного исследования, в том числе с учетом судебной практики, зарубежных подходов, а также развернутой позиции представителей экспертного сообщества, был сделан вывод о частичной пробельности законодательного регулирования рассматриваемой сферы.

Так, например, представляется обоснованным прямо зафиксировать в Федеральном законе от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» право организатора физкультурного и (или) спортивного мероприятия определять наименование такого мероприятия, в которое может быть включено также и наименование титульного спонсора (партнера) соответствующего мероприятия. В настоящее время за организатором действительно закреплено право на использование наименования, однако позитивным представляется внесение соответствующего уточнения в части первичного права на его определение. Вместе с тем необходимо уточнение, что использование официального наименования мероприятия, содержащего наименование спонсора, не является рекламой не только при распространении о нем сведений в средствах массовой информации, но также и в других ресурсах. Например, частой является ситуация, когда информация о соревновании распространяется с использованием социальных сетей или сайтов в сети Интернет, не имеющих статуса средства массовой информации, в связи с чем наименования спортивных соревнований могут подпадать под ограничения законодательства о рекламе в случае, когда такие наименования содержат наименование, например, букмекерской

конторы. Аналогичное уточнение предлагается сделать и для наименований объектов спорта (спортивных сооружений). Нейминг, например, стадионов нередко используется в командных игровых видах спорта («Лукойл Арена», «ВЭБ Арена»), но дополнительные законодательные уточнения в указанной части могут создать дополнительные предпосылки для реализации данного блока коммерческих прав для собственников (пользователей) соответствующих объектов недвижимости.

В части исключительного права организатора соревнования на размещение рекламы в ходе проведения мероприятия представляется необходимым устранение пробелов в отношении того, что такая реклама может размещаться не только в месте его проведения (под чем могут подразумеваться исключительно специализированные рекламные конструкции), но и на спортивной форме участников, спортивном инвентаре, оборудовании и любых других пространствах. При этом полагаем важным уточнить, что детали использования соответствующих объектов в целях рекламы могут быть описаны в регламенте (положении) соответствующего мероприятия. Аналогичное уточнение видится обоснованным сделать и в отношении определения производителей спортивного инвентаря и оборудования.

Проблематика регулирования прав организатора физкультурного и (или) спортивного мероприятия на освещение такого мероприятия являлась одной из центральных в ходе исследования и выработки предложений по совершенствованию законодательного регулирования. Представляется важным отметить выявленную необходимость закрепления на законодательном уровне положений о том, что такое «трансляция мероприятия» (в условиях, когда распространение информации о мероприятии с учетом развития технологий, нейросетей, виртуальной реальности и пр. может осуществляться такими способами, которые не охватываются нормой закона, даже с учетом имеющихся открытых формулировок).

Механизмы защиты исключительных прав в области спорта (по крайней мере, в части прав организаторов в отношении организуемых ими мероприятий) должны быть обеспечены соответствующими запретами, в связи с чем предлагается к форме недобросовестной конкуренции в области спорта отнести использование (реализацию) прав организаторов физкультурного мероприятия и (или) спортивного мероприятия, предусмотренных статьей 20 Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», третьими лицами без разрешений организаторов физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий или без соглашений в письменной форме о приобретении третьими лицами этих прав у организаторов таких мероприятий или в нарушение требований, установленных статьей 20 указанного Федерального закона или в нарушение порядка, установленного положениями (регламентами) соответствующих спортивных соревнований.

В ходе разработки предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования механизмов защиты исключительных прав в области спорта существенное внимание было уделено тем видам спорта, в которых спортивная деятельность тесно связана с использованием результатов

интеллектуальной деятельности. В таких видах спорта состязательный процесс строится не только на выполнении каких-либо технических действий спортивного характера, но и на исполнении музыкальных или аудиовизуальных произведений, в ходе которого спортсмен демонстрирует свое художественное мастерство.

Такие виды спорта предлагается нормативно объединить в единую группу – эстетико-творческие виды спорта (в частности, предлагаются к определению в таком качестве виды спорта «фигурное катание на коньках», «синхронное плавание», «художественная гимнастика», «бодибилдинг», «акробатический рок-н-ролл»). Российские спортсмены по таким видам спорта традиционно показывают высокие результаты на различных мероприятиях, а соревнования, проводимые под эгидой российских организаторов, отличаются высоким уровнем создаваемого спортивно-зрелищного продукта.

В целях создания правовой основы для развития указанных видов спорта предлагается сформулировать понятие эстетико-творческих видов спорта, их критерии, а также зафиксировать особенности осуществления деятельности аккредитованными спортивными федерациями по таким видам спорта.

К эстетико-творческим видам спорта предлагается отнести виды спорта, отличающиеся следующими основными признаками: центральным элементом состязательной деятельности являются спортивно-творческие произведения, которые созданы интеллектуальным трудом участников спортивно-творческой деятельности, демонстрируются путем выполнения спортсменом технических действий и проявления художественного мастерства, и которые, как правило, совершаются при музыкальном (аудиовизуальном) сопровождении.

Перечень эстетико-творческих видов спорта предлагается утвердить приказом Министерства спорта Российской Федерации.

Для общероссийских спортивных федераций по эстетико-творческим видам спорта предлагается установить обязанность по организации и проведению ежегодных спортивных соревнований среди учащихся образовательных организаций различного уровня (что продиктовано приоритетностью развития детско-юношеского спорта и спорта в системе образования), а также ряд норм-изъятий из действующих требований законодательства (в целях снижения количества административных барьеров, с которыми сталкиваются субъекты эстетико-творческих видов спорта в связи с существенной спецификой правоотношений).

Дополнительным предложением является включение правовых основ создания и функционирования Ассоциации развития эстетико-творческих видов спорта как некоммерческой организации, объединяющей на основе членства общероссийские спортивные федерации по эстетико-творческим видам спорта. Основная цель деятельности организации – оказание всестороннего развития деятельности федераций, в том числе, во взаимодействии с авторами (правообладателями) произведений, использующихся

в эстетико-творческих видах спорта, а также с организациями по коллективному управлению правами.

Дополнительно предлагается предоставить общероссийским спортивным федерациям по эстетико-творческим видам спорта право организовывать и проводить официальные физкультурные мероприятия и (или) спортивные мероприятия не только на объектах спорта, включенных во Все-российский реестр объектов спорта, но и в иных местах проведения (что продиктовано спецификой видов спорта, так как соответствующие мероприятия могут не обязательно проводиться в спортивных сооружениях или объектах недвижимости спортивного назначения, но и, например, в помещениях, предназначенных для культурно-досуговых целей, в связи со смежностью сфер деятельности).

Для синхронизации вышеуказанных предложений (в целях регулирования исключительных прав в области спорта) с положениями гражданского законодательства выработаны дополнительные предложения.

Так, в ходе исследования было установлено, что выступление в эстетико-творческих видах спорта отвечает признакам результата интеллектуальной деятельности. Спортсмен, тренер, хореограф, иные специалисты своим творческим трудом создают сценарий выступления, продумывают его художественное сопровождение с точки зрения музыки. Во многом выступления в таких видах спорта напоминают результат творческой деятельности, произведение искусства. В этой связи предлагается круг результатов интеллектуальной деятельности дополнить спортивно-творческим произведением в эстетико-творческих видах спорта по смыслу действующего законодательства о физической культуре и спорте в Российской Федерации.

При этом эстетико-творческие виды спорта определяются в соответствии с Федеральным законом от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» как виды спорта, правила которых предусматривают демонстрацию спортсменом (спортсменами) в ходе соревновательной деятельности спортивно-творческих произведений, созданных интеллектуальным трудом участников спортивно-творческой деятельности, путем выполнения технических действий и проявления художественного мастерства, и которая совершается при музыкальном (аудиовизуальном) сопровождении. Перечень эстетико-творческих видов спорта и спортивных дисциплин утверждается Министерством спорта Российской Федерации.

Спортивно-творческим произведением может признаваться выступление спортсмена по заранее заготовленному сценарию, которое осуществляется путем демонстрации технических действий и художественного мастерства спортсмена при сопровождении музыкальным или аудиовизуальным произведением.

В этой связи предлагается зафиксировать такие произведения в перечне объектов авторских и смежных прав, а за спортсменами зафиксировать статус исполнителей соответствующего произведения.

При этом в целях создания дополнительных мер по развитию в Российской Федерации эстетико-творческих видов спорта представляется

возможным расширить случаи свободного использования правомерно обнародованных музыкальных произведений во время исполнения спортивно-творческих произведений в ходе проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий по эстетико-творческим видам спорта, перечень которых утвержден федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

Соответствующие предложения в целом призваны сформировать правовую базу для введения регуляторных мер в отношении эстетико-творческих видов спорта и их субъектов, направленных на учет специфических особенностей, позволяющих создать условия для их всестороннего развития.

Выработка вышеизложенных предложений основана на проведенном анализе российского и зарубежного законодательства, регулирующего защиту исключительных прав в области спорта, норм международных организаций, судебной практики, а также позиции экспертного сообщества.

**Анализ зарубежного опыта по формированию  
и регулированию рынка медицинского туризма  
и разработка рекомендаций по нормативному  
правовому обеспечению указанного вида туризма  
в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *А. Н. Сухарев, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права, руководитель Центра экспертно-аналитических исследований и судебных экспертиз юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», доктор экономических наук.*

**Цель исследования:** анализ зарубежного опыта по формированию и регулированию рынка медицинского туризма и разработка рекомендаций по нормативному правовому обеспечению указанного вида туризма в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертизно-аналитического исследования обусловлена политикой Российской Федерации, ориентированной на развитие медицинского туризма и экспорта медицинских услуг. В рамках этого направления государственной политики были приняты документы стратегического планирования на уровне Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которые реализуются федеральными и региональными органами государственной власти.

Российская Федерация обладает высоким потенциалом для развития въездного и внутреннего медицинского туризма. В России предоставляется широкий спектр медицинских услуг, бурно развивается сектор платной медицины. Россия обладает развитой системой подготовки медицинских кадров. Все это дает возможность наращивания экспорта медицинских услуг в форме въездного туризма, который позволит увеличить количество и повысить стандарты качества оказываемых медицинских услуг.

Важной характеристикой медицинского туризма как социально-экономического феномена является его мультиплективная природа. Медицинский туризм с позиций туристской индустрии по своей сути представляет собой компонент сферы туризма. Соответственно, развитие медицинского туризма влечет за собой развитие и других компонентов сферы туризма, в частности, развитие инфраструктуры индустрии гостеприимства. Огромный потенциал всех регионов Российской Федерации в плане наличия большого количества природных объектов, объектов историко-культурного наследия, иных объектов, которые представляют интерес для российских и иностранных граждан, является хорошей основой для совмещения (при определенных условиях) медицинского туризма и иных видов туризма.

Среди этих видов – сближающийся с медицинским туризмом в аспекте предоставляемых человеку благ лечебно-оздоровительный туризм<sup>1</sup>.

Полагаем, что указанный выше мультиплекативный эффект должен учитываться при разработке документов о стратегии развития медицинского туризма.

В России с 2018 года стал реализовываться национальный проект «Здравоохранение»<sup>2</sup>, который в том числе включает федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг». В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204<sup>3</sup> ежегодный объем экспорта медицинских услуг к 2024 году должен составлять 1 млрд долл. США и 1,2 млн иностранных пациентов. Эти показатели уже значительно превыщены (в 2021 году платные медицинские услуги оказаны 7 млн иностранных граждан).

Министерством здравоохранения Российской Федерации создан паспорт федерального проекта развития экспорта медицинских услуг<sup>4</sup>. Министерством экономического развития Российской Федерации утверждена Стратегия развития экспорта услуг до 2025 года<sup>5</sup>, целью которой является создание условий для обеспечения устойчиво высоких темпов роста экспорта услуг, где существенная роль отведена экспорту медицинских услуг, а именно запланированы следующие мероприятия: внедрение мер, направленных на страхование профессиональной ответственности поставщиков медицинских услуг; внедрение образовательных стандартов в сфере медицинского туризма; обеспечение развития телемедицины; преодоление проблем, связанных с языковыми барьерами при получении медицинских услуг; организация работы крупных медицинских организаций с транснациональными страховыми компаниями в части обеспечения лечения иностранных пациентов указанных страховых компаний. АО «Российский экспортный центр» осуществляет поддержку отечественных медицинских организаций для участия в зарубежных выставочных мероприятиях.

В 2023 году Российский союз туриндустрии подготовил проект модельного закона «О медицинском туризме», в котором обозначены формы международного сотрудничества в области медицинского туризма и способы его государственного регулирования. В Российской Федерации проводится и иная работа по развитию экспорта медицинских услуг.

---

<sup>1</sup> Игнатова Е. В. Современные тенденции развития рынка медицинского туризма: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – СПб., 2020. – 148 с.

<sup>2</sup> Национальный проект «Здравоохранение». Электронный ресурс. URL: Национальный-проект-Здравоохранение.pdf.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/View/0001201805070038>.

<sup>4</sup> Паспорт федерального проекта «Развитие экспорта медицинских услуг» [Электронный ресурс]. – URL: [https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/044/789/original/\\_Pasport\\_FP\\_export.pdf?1558614408](https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/044/789/original/_Pasport_FP_export.pdf?1558614408).

<sup>5</sup> Стратегия развития экспорта услуг до 2025 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://static.government.ru/media/files/S125RuCTUAiCH5V7RlHUhCACOTndx9PJ.pdf>.

Медицинский туризм рассматривается как востребованное направление социальной жизни и как конкурентоспособный вид экономической деятельности, что в свою очередь требует законодательного оформления института и внедрения его в повседневную практику.

В результате проведенного исследования были получены следующие основные результаты.

Законодательство, регулирующее сферу медицинского туризма в Российской Федерации, требует совершенствования, в частности установления специальных норм, предусматривающих порядок оказания медицинской помощи в рамках медицинского туризма. В связи с этим необходимо пойти по пути принятия отдельного закона о медицинском туризме. Другой вариант развития нормативного регулирования видится в точечном дополнении и изменении отечественного законодательства о здравоохранении и о туристической деятельности.

Необходима ясность в определении и законодательной конструкции такого понятия, как медицинский туризм. Отсутствие данного определения затрудняет понимание природы данного явления и усложняет процесс правоприменения. Правовая определенность в этом вопросе необходима для четкой организации туристического направления в сфере медицинского обслуживания пациентов, защиты прав граждан и прозрачности работы медицинских организаций.

Комплексный подход к институту медицинского туризма предполагает выработку и законодательное закрепление в отдельном законе положений, касающихся понятийного аппарата в сфере медицинского туризма, субъектов и объектов правовых отношений в сфере медицинского туризма, основ государственного регулирования деятельности, включая требования к медицинским организациям и организациям туроператоров и др.

Медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь иностранным пациентам, являются по форме собственности федеральными, субфедеральными (субъектов Российской Федерации), муниципальными и частными. Они расположены во всех федеральных округах, но с разной плотностью.

Основной объем медицинских услуг иностранным пациентам оказывается в государственных медицинских организациях. Доля медицинских услуг, оказываемых иностранным пациентам, в общем объеме медицинских услуг в федеральных медицинских учреждениях больше, чем в иных медицинских организациях, в том числе медицинских организациях субъектов Российской Федерации. Это связано с тем, что федеральные медицинские организации являются крупными медицинскими центрами, оказывающими высокоспециализированную медицинскую помощь.

Российская Федерация имеет сильные конкурентные преимущества на мировом рынке медицинских услуг. В России предоставляется полный перечень современных и высокотехнологических медицинских услуг и, как правило, по более низким ценам. Основными направлениями экспорта медицинских услуг являются лазерная коррекция зрения, косметология, косметическая и элективная хирургия, кардиология и сердечно-сосудистая

хирургия, акушерство и гинекология, нейрохирургия и нейрореабилитация, в том числе с применением роботизированной механотерапии, проведение процедуры ЭКО, онкология, офтальмология, пластическая, челюстно-лицевая хирургия, травматология и ортопедия.

Расширение индустрии медицинского туризма и его изменяющийся ландшафт формируют потребность в квалифицированных специалистах, обладающих знаниями и опытом для успешного развития отрасли и умеющих адаптироваться к происходящим в отрасли изменениям. Обзор действующих программ как среднего профессионального образования, так и высшего образования (бакалавриата и магистратуры) показал, что подготовка специалистов непосредственно в сфере медицинского туризма в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования не ведется. В связи с этим полагаем целесообразным открытие соответствующих профилей подготовки (специальностей) в организациях высшего и среднего профессионального образования. Проведенный нами анализ показал, что подготовка специализированных кадров в сфере медицинского туризма осуществляется на уровне дополнительного профессионального образования. Указанные программы реализуются государственными образовательными, медицинскими и научными учреждениями разных организационно-правовых форм и коммерческими организациями; различаются сроком освоения, категориями слушателей, формой и стоимостью обучения, составом формируемых компетенций и др. Важным аспектом обучения специалистов в сфере медицинского туризма является организация практической подготовки во взаимодействии с отраслевыми партнерами (медицинскими учреждениями, туристическими и страховыми компаниями и др.). Представляется перспективным участие образовательных организаций высшего образования, в т. ч. классических университетов, в реализации государственной политики в сфере медицинского туризма.

Проведенный опрос населения нескольких регионов России показал, что услугами медицинского туризма не пользовались 91,6 % респондентов и 84,1 % их ближайших родственников. Женщины больше, чем мужчины, уделяют внимание стоимости медицинских услуг при выборе страны для получения медицинской помощи. Более половины респондентов (58,6 %) оценили это влияние в максимальные 5 баллов. Респонденты отмечают важность развития медицинского туризма, который должен оказать позитивное влияние на дальнейшее повышение качества медицинских услуг в Российской Федерации. Так, например, максимальные 5 баллов или 4 балла выбрали больше половины респондентов, отвечая на вопрос о потенциальных выгодах, которые может получить Россия от развития внутреннего медицинского туризма, связанных с привлечением инвестиций в здравоохранение (59,1 %); с улучшением доступа к медицинским услугам для населения (55,6 %); со стимулированием развития региональных медицинских учреждений (57 %); с повышением качества медицинских услуг (56,9 %). И менее половины респондентов (45,8 %) оценили потенциальную выгоду, связанную с оптимизацией распределения нагрузки между медицинскими учреждениями, выбрав максимальные 5 баллов или 4 балла.

В рамках исследования был проведен опрос 12 экспертов. Медицинский туризм определен экспертами как развивающаяся и перспективная отрасль экономики, основанная на огромном опыте, достижениях отечественной медицины, современных технологиях и стимулирующая экономическое развитие страны и повышение качества и доступности медицинской помощи. В качестве основных выгодоприобретателей от развития медицинского туризма обозначены бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, медицинские организации, туроператоры, образовательные организации, граждане Российской Федерации, иностранные пациенты и др. В качестве перспектив развития медицинского туризма отмечается возрастающая роль ассоциаций медицинского туризма, объединяющих всех заинтересованных в дальнейшем развитии отрасли организаций и лиц.

В качестве основных проблем в сфере медицинского туризма были названы отсутствие понятия медицинского туризма на уровне законодательства; отсутствие прозрачной и систематизированной статистики в сфере медицинского туризма; отсутствие у сферы медицинского туризма номера ОКВЭД; отсутствие существенных форм государственной поддержки; отсутствие специализированной медицинской визы; неурегулированность деятельности агентств медицинского туризма; отсутствие общей концепции и позиционирования медицинского туризма; недостаточный уровень развития «околомедицинского» сервиса и др.

Совершенствование нормативного правового регулирования медицинского туризма, по мнению экспертов, должно осуществляться по следующим направлениям: законодательное закрепление понятия «медицинский туризм»; разработка концепции развития медицинского туризма; разработка механизма выплаты агентского вознаграждения; упрощение визового режима для иностранных граждан, желающих получить медицинскую помощь в России; закрепление в законодательстве международной сертификации и аккредитации медицинских клиник и агентств медицинского туризма; разработка на государственном уровне системы показателей (официальной статистики) медицинского туризма; введение кода ОКВЭД для медицинского туризма; пересмотр сроков постановки иностранных медицинских туристов на миграционный учет в сторону увеличения, а размера административной ответственности медицинских организаций – в сторону снижения; введение в нормативное правовое регулирование понятия «лицо, сопровождающее медицинского туриста».

Дополнительно экспертами отмечена необходимость подготовки кадров для отрасли медицинского туризма путем разработки и реализации практикоориентированных образовательных программ; выстраивания эффективного взаимодействия, создания партнерских программ между всеми агентами рынка медицинского туризма, налаживание эффективного межведомственного взаимодействия; систематического сбора эффективной обратной связи от пациентов; стандартизации структуры веб-сайтов для предоставления медицинским туристам исчерпывающей и достоверной информации.

Проведенный анализ позволил выявить особенности регулирования сферы медицинского туризма в разных странах и вычленить из этих особенностей те, применение которых в рамках законодательного регулирования

российской сферы медицинского туризма представляется наиболее перспективным. В частности, был изучен правовой опыт Республики Корея, Государства Израиль, Турецкой Республики, Федеративной Республики Германия, Республики Куба.

Так, чрезвычайно перспективен опыт Республики Корея в сфере лицензирования координаторов медицинских туров. Немаловажно и то, что данное лицензирование осуществляется под единым брендом. Подобный подход повышает доверие иностранных клиентов не только к корейским клиникам, но и к корейским организациям, привлекающим туристов в эти клиники. Опыт корейской системы лицензирования следует отобразить в соответствующем российском законодательстве.

Следует отметить и корейскую практику вознаграждения лиц, сообщивших в правоохранительные органы о деятельности по координации медицинских туров, осуществляемой какой-либо фирмой без лицензии. На наш взгляд, такой подход также следует учесть в российском законодательстве.

Израильский опыт построения системы медицинского туризма основан на том, что ее построение не должно ухудшить обеспеченность граждан Израиля медицинскими услугами. Этот принцип следует сделать основополагающим для российского законодательства в сфере медицинского туризма. Перспективен опыт Израиля, согласно которому цены на услуги в области медицинского туризма устанавливает специализированный комитет, в состав которого входят представители минздрава и минфина страны. Законодательная основа для формирования такого комитета в России также представляется необходимой, как и то, что в Израиле агент медицинского туризма не должен быть сотрудником медицинского учреждения.

Для внедрения в российское законодательство и дальнейшую практику может быть использован опыт Турции по созданию специализированного координационного совета, к функциям которого относятся:

- исследование и совершенствование законодательства в анализируемой сфере;
- маркетинг, международное продвижение, ценообразование в сфере медицинского туризма;
- определение требований к клиникам и агентам медицинского туризма.

Может быть также использован опыт Турции по государственному софинансированию расходов частных клиник на привлечение медицинских туристов на этапе становления системы медицинского туризма Турции.

Перспективны с позиций имплементации в российское законодательство перечисленные в исследовании турецкие критерии аккредитации медицинских организаций и посреднических агентств для оказания услуг в сфере медицинского туризма.

Интересным представляется опыт правового регулирования сферы медицинского туризма в Федеративной Республике Германия.

Из него в российское законодательство следует имплементировать опыт создания национальных систем аккредитации и сертификации организаций в сфере медицинского туризма, а также опыт продвижения таких систем за границу. Именно признанные национальные стандарты – это основа независимой отечественной системы медицинского туризма.

Российское законодательство в сфере медицинского туризма должно обеспечивать возможность применения телемедицины (опыт Республики Куба), а именно – удаленные консультации пациента перед его прибытием на территорию России и удаленные консультации пациента после его отбытия из России.

Авторами исследования предложена концепция модели медицинского туризма, которая включает в себя принципы, структурные элементы и особенности. Концепция модели может являться основой для разработки концепции развития медицинского туризма в Российской Федерации.

В рамках исследования разработана концепция законопроекта медицинского туризма в Российской Федерации. Концепция законопроекта строится на реальном учете сложившихся отношений в обществе, истории нашего государства и здравоохранения и предусматривает необходимость внесения ряда существенных изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Законопроектом устанавливается системность и комплексность нормативного правового регулирования в сфере медицинского туризма; законность и приоритетность прав граждан на качественную, безопасную и своевременную медицинскую помощь. Также указывается на необходимость совершенствования механизма реализации медицинского туристского продукта и защиты прав медицинских туристов, а также обеспечение свободы конкуренции в сфере медицинского туризма и добросовестности участников соответствующих отношений.

Законом должно быть обеспечено равенство возможностей медицинских организаций независимо от форм собственности, с одной стороны, и возможность осуществления контроля и управления системой здравоохранения со стороны государства – с другой.

Для реализации вышеуказанных системных положений предложен ряд норм, посвященных государственному регулированию медицинского туризма. Установлены права и обязанности участников отношений в сфере медицинского туризма. Важную роль играют как права и обязанности организаторов медицинского туризма, так и определение правового положения медицинских туристов.

В законе провозглашаются принципы государственной политики в области медицинского туризма, основные направления государственного регулирования медицинского туризма. Считается важным внедрение специальных требований к организаторам медицинского туризма и иным субъектам медицинской туристской индустрии. Среди прочих требований приоритет получают такие как аккредитация медицинских туроператоров, ведение специального государственного реестра медицинских туроператоров, лицензирование их деятельности.

В законопроекте предлагается ряд норм, которые должны определить источники и порядок финансирования медицинского туризма. Несомненно, в систему оказания медицинской помощи все явнее внедряются платные услуги, и медицинский туризм становится сферой частного бизнеса, но вместе с тем баланс между частными и публичными интересами должен быть установлен, в том числе за счет бюджетного финансирования.

В рамках проведенного исследования, опроса экспертов и населения выделено пять групп рисков, влияющих на развитие медицинского туризма в Российской Федерации: внешнеполитические риски, экономические риски, социальные риски, законодательный и кадровый риски. Реализация данных рисков может оказать негативное влияние на развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации. Возможными негативными последствиями рассмотренных рисков являются рост цен на медицинские услуги, снижение доступа к медицинским услугам местного населения, ограничение доступа к иностранной медицинской технике и иностранным лекарственным препаратам и др.

Способами упреждения рисков является реализация мер, направленных на стимулирование развитие медицинского туризма в Российской Федерации, в том числе путем предоставления льгот и иных преференций субъектам, оказывающим такие услуги, и производителям медицинской техники и лекарств.

На развитие въездного медицинского туризма в Российской Федерации оказывает влияние санкционное давление со стороны иностранных государств. Это требует расширения сотрудничества Российской Федерации в области медицинского туризма с дружественными странами и со странами, не примкнувшими к недружественным.

Представляется целесообразным планирование развития медицинского туризма в регионах Российской Федерации в связке с развитием иных направлений туризма. В данном аспекте роль образовательных организаций высшего образования представляется весьма значительной. Медицинские вузы имеют возможность участвовать в развитии медицинского туризма посредством выполнения функций медицинских организаций. Участие вузов немедицинского профиля должно осуществляться, по понятым причинам, в ином формате. Эти вузы обладают определенными организационными и информационными возможностями, что позволяет им выполнять функции координационно-информационных центров.

## **Совершенствование нормативного правового регулирования сферы лекарственного обеспечения населения Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *Н. С. Морозова, старший научный сотрудник НОЦ «Иновационные технологии в юридической науке и образовании» ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования сферы лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на основе анализа современного состояния фармацевтического рынка.

**Ключевые результаты исследования.** На сегодняшний день перед Российской Федерацией стоят задачи по развитию фармацевтической отрасли с акцентом на создание инновационных лекарственных препаратов, повышение конкурентоспособности продукции и расширение экспорта отечественной продукции. Стратегия развития фармацевтической отрасли на период до 2030 года<sup>1</sup> (далее Стратегия «Фарма-2030») включает задачи по беспрецедентному росту доли российских препаратов полного цикла на рынке Российской Федерации. Залогом достижения поставленной цели является не только развитая научно-методологическая основа разработки лекарственных препаратов, но и четко выстроенная система нормативного правового регулирования.

Несмотря на поставленные задачи и инновационный вектор развития, обозначенный в программе развития фармацевтической отрасли до 2030 года, по-прежнему остаются узкие места и проблемы, на которые неоднократно обращали внимание профессиональное сообщество и лидеры фармацевтической отрасли:

1. Проблемы рассинхронизированности национального законодательства и единого законодательства Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в сфере разработки инновационных лекарственных препаратов (далее – ИЛП).

2. Проблемы с закупкой субстанций зарубежного происхождения. Опрос показал, что инновационные компании по-прежнему значительно зависимы от внешних поставок сырья и технологического оборудования.

3. Проблема малой эффективности использования ускоренных режимов регистрации лекарственных препаратов (далее – ЛП) и длительность регистрационных процедур.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.06.2023 г. № 1495-р «О Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2030 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.07.2024 г.).

4. Несмотря на то, что Стратегия развития фармацевтической отрасли одной из задач ставит развитие механизмов финансового стимулирования отрасли, в законодательстве отсутствуют конкретные льготные режимы налогообложения в рассматриваемой сфере.

5. Остается открытой проблема работы с лабораторными животными с точки зрения соблюдения этических норм и правил, с созданием виварииев, отвечающих международным требованиям в этой сфере.

6. Одним из главных рисков, на который обращают внимание крупные фармацевтические компании, является проблема оценки реального спроса и потребности отрасли в конкретных ИЛП. Причем такой прогноз должен быть долгосрочным, так как среднее время разработки и вывода на рынок ИЛП составляет 10-15 лет. Следовательно, необходима методика исследования рынка и тесная связь с данными о заболеваемости населения. Решение данной проблемы возможно с использованием инструментов цифровой интеграции медицинских информационных систем и фармацевтических информационных систем.

7. Отсутствие специализированных программ грантовой поддержки разработчиков ИЛП и ряд других правовых и организационных барьеров.

Для того чтобы в достаточно короткие сроки с постоянным ростом рисков и угроз как экономического (связанных с волатильностью рынка ИЛП) и инфраструктурного характера (необходимость масштабных вложений в создание и реконструкцию мощностей производственного сектора отечественной фармацевтической промышленности), так и биологического характера (появление новых ранее неизвестных инфекционных заболеваний, проблема резистентности, влияющая на устойчивое социально-экономическое развитие общества и государства) обеспечить инновационный вектор развития отечественной фармацевтической промышленности в современных geopolитических реалиях, целесообразно в документах стратегического планирования закрепить поэтапный переход к модели ускоренного инновационного развития фармацевтической отрасли, основанной на солидарной ответственности государства и бизнеса с преобладанием элементов государственно-частного партнерства в отрасли.

При этом подобного рода переход должен быть закреплен в таких документах стратегического планирования, как указы Президента России. Следует отметить, что в отечественной нормативной правовой системе существуют достаточно успешные примеры ускорения развития тех или иных значимых для государственного суверенитета технологий, приоритизация которых закреплена непосредственно в указах Президента России. Например, Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»<sup>1</sup>, Указ Президента Российской Федерации от 28.11.2018 г. № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации»<sup>2</sup> и ряд других НПА.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.11.2018 г. № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 49 (часть VI). Ст. 7586.

Приоритет перехода к модели ускоренного инновационного развития фармацевтической отрасли целесообразно также закрепить в профильном указе Президента России. При этом важно учитывать, что вопрос лекарственной обеспеченности населения инновационными лекарственными препаратами рассматривается в настоящее время как элемент обеспечения национальной, биологической и научно-технологической безопасности Российской Федерации. Однако следует отметить, что вопрос импортозамещения в первую очередь связан с обеспечением лекарственной безопасности как самостоятельного вида безопасности. При этом нормативное правовое определение соответствующего вида безопасности отсутствует так же, как и конкретный перечень мероприятий для ее обеспечения в ныне сложившихся социально-экономических и политических реалиях. Таким образом, разработка таких профильных указов Президента России, как Указ Президента Российской Федерации «О развитии российской фармацевтической отрасли», Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины лекарственной безопасности Российской Федерации», станет стратегической основой для комплексного перехода к модели ускоренного инновационного развития фармацевтической отрасли с целью обеспечения импортозамещения и ускоренного развития научно-технологического потенциала в отечественной фармацевтической промышленности.

В рамках проведенного исследования были выявлены ключевые элементы модели инновационного развития фармацевтической отрасли, в числе которых следующие:

1. Совершенствование нормативного правового регулирования в части законодательного закрепления критерии инновационности лекарственных препаратов и методологии оценки ИЛП на предмет их инновационности для целей государственного стимулирования их разработки и коммерциализации.
2. Развитие научного консультирования на всех этапах жизненного цикла ИЛП, включая этапы вывода отечественных ИЛП на рынок ЕАЭС.
3. Совершенствование мер финансового стимулирования разработки и коммерциализации ИЛП в части установления льготного режима налогообложения и специальных кредитных программ для разработчиков ИЛП по аналогии с европейской моделью стимулирования фармацевтической отрасли.
4. Запуск специальных целевых программ субсидирования фармацевтической отрасли с использованием инструментария кластерной инвестиционной платформы в сфере фармацевтической промышленности.

Также целесообразно обратить внимание на перспективную практику американской модели стимулирования разработки ИЛП. Например, федеральное правительство США может напрямую поддерживать разработку вакцин частными компаниями двумя основными способами: либо покрывая расходы на исследования и разработку, либо заранее принимая на себя обязательства по приобретению успешно разработанной вакцины. Так, первый механизм воплощен в США эффективными венчурными схемами поддержки научного поиска новых фармацевтических субстанций малыми и средними

фармкомпаниями с последующей продажей перспективных для разработки ИЛП результатов крупным фармацевтическим производителям. Тем самым основные расходы на клинические испытания и период регистрации ИЛП ложатся на представителей «биг фармы», а тысячи менее масштабных фармкомпаний в это время проводят поиск новых фармсубстанций. Восприятие данной практики созданным в России в 2019 году на 10 лет венчурным фондом «ФармМедИнновации» (с объемом бюджетного финансирования 4,5 млрд руб.)<sup>1</sup> представляется целесообразным.

5. Важным элементом инновационной модели развития фармацевтической отрасли должна стать регулярно проводимая оценка динамики заболеваемости населения по нозологическим направлениям (утверждение карты заболеваемости) с указанием среднесрочной и долгосрочной динамики лекарственной обеспеченности населения необходимыми ИЛП. В этой связи целесообразно разработать и утвердить приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации методику расчета текущей и прогнозной потребности системы здравоохранения в лекарственных препаратах, предназначенных для лечения заболеваний, в том числе преобладающих в структуре заболеваемости и смертности населения Российской Федерации, совместно с картой заболеваемости по субъектам с указанием среднесрочной и долгосрочной динамики лекарственной обеспеченности населения необходимыми ИЛП. Подобного рода информация позволит представителям фармацевтической промышленности выстраивать стратегии проводимых научно-исследовательских разработок для поддержания необходимого уровня обеспеченности населения лекарственными препаратами отечественного производства и минимизировать риски невостребованности разрабатываемых ИЛП. Это позволит точечно и более эффективно направлять грантовое финансирование на разработку наиболее востребованных в будущем ИЛП.

6. Совершенствование процедур ускоренной регистрации ИЛП (аналогично опыту FDA США: программы fast-track и breakthrough therapy).

Для нормативного закрепления ускоренного маршрута государственной регистрации инновационного лекарственного препарата целесообразно дополнить часть 8 статьи 13 Федерального закона от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» положением о том, что государственная регистрация инновационных лекарственных препаратов, которые предназначены для внедрения технологических инноваций в клиническую практику, а также нацелены на обеспечение лекарственной безопасности Российской Федерации и повышение доступности для системы здравоохранения инновационных и доступных по цене лекарственных препаратов, обеспечение инновационного импортозамещения, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение соответствующей нормы Федерального закона от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» разработать постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях

<sup>1</sup> Минпромторг России. Фонд ФармМедИнновации. – URL: <https://unicpartners.com/> (дата обращения: 25.06.2024 г.).

обращения лекарственных препаратов для медицинского применения, которые предназначены для повышения доступности для системы здравоохранения инновационных и доступных по цене лекарственных препаратов в целях обеспечения инновационного импортозамещения».

7. Формирование национальной системы спроса на отечественные инновационные лекарственные препараты через раннее включение разрабатываемых ИЛП в клинические рекомендации; создание социально направленных программ, стимулирующих гарантированный уровень потребительской активности граждан в специальных пунктах продаж по аналогии с индийской моделью; создание института квалифицированного заказчика.

При этом основы правового регулирования института квалифицированного заказчика целесообразно закрепить в профильном постановлении Правительства Российской Федерации.

8. Повышение эффективности механизма формирования перечней жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов и высокозатратных нозологий.

9. Изменение патентной системы в сторону поддержки отечественных производителей ИЛП.

10. Совершенствование и развитие специальных (кластерный подход), экспериментальных (в целях внедрения цифровых инноваций в фармацевтическую отрасль) и экстраординарных (в связи с возникновением чрезвычайной ситуации или военного положения) правовых режимов в сфере лекарственного обеспечения. В части ускоренного внедрения цифровых инноваций в фармацевтический сектор рекомендуется построение дорожной карты по цифровой трансформации жизненного цикла инновационных ЛП путем разработки одноименного распоряжения Правительства Российской Федерации.

11. Внедрение технологий искусственного интеллекта в жизненный цикл ИЛП и разработка программы экспериментального правового режима в сфере развития технологий искусственного интеллекта в фармацевтической промышленности, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации.

12. Организация взаимодействия информации, содержащейся в медицинских информационных системах и фармацевтических информационных системах, а также в специализированных базах данных информации (например, национальная база генетической информации).

13. Создание специальной целевой программы государственной поддержки замещения импорта фармацевтических субстанций.

14. Для дальнейшего проведения политики синхронизации отечественного законодательства и законодательства ЕАЭС в сфере разработки ИЛП, а также в целях признания результатов российских клинических и доклинических исследований в других странах целесообразно заключение целевых межправительственных соглашений с государствами-партнерами, а также создание международного партнерства в рассматриваемой сфере по аналогии с американской моделью (например, в рамках партнерства

Quad Соединенные Штаты наряду с Австралией, Индией и Японией распределили не менее 1 миллиарда доз вакцины для Индо-Тихоокеанского региона к концу 2022 года; COVAX – международное партнерство, посвященное справедливому глобальному доступу к вакцинам) и моделью Великобритании (например, Access Consortium, состоящий из представителей национальных регулирующих органов Австралии, Канады, Сингапура, Швейцарии и Великобритании). Тенденция к глобализации отраслей терапевтических продуктов и быстрое появление новых технологий в последнее десятилетие в сочетании с общими глобальными проблемами создали повышенную потребность регулирующих органов в регулярном сотрудничестве и выработке общих руководящих принципов и стандартов в сфере фармацевтического производства, а также сотрудничестве на информационных платформах.

# **Анализ контрольно-надзорных полномочий в системе обязательного медицинского страхования. Выработка предложений по совершенствованию законодательства**

**Руководитель исследования:** А. В. Латынцев, директор ООО «Научно-исследовательский институт правовых экспертиз и комплексных исследований», кандидат юридических наук.

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию законодательного регулирования системы обязательного медицинского страхования, направленного на обеспечение доступности и качества медицинской помощи.

**Ключевые результаты исследования.** При переходе в конце прошлого века от достаточно успешно работающей советской бюджетной системы финансового обеспечения сферы охраны здоровья по модели Н. А. Семашко к принятой в ряде западных стран страховой модели в качестве посреднического звена между территориальными фондами ОМС и медицинскими организациями в российскую систему ОМС были включены частные страховые медицинские организации (далее – СМО). При этом в зарубежных правовых системах медицинского (социального) страхования аналогичное посредническое звено при финансовом обеспечении государственных и муниципальных медицинских организаций из государственных фондов ОМС отсутствует.

В процессе экспертно-аналитического исследования был проведен комплексный анализ нормативного правового регулирования российской системы ОМС, в том числе подготовлен аналитический обзор основных стратегических и программных документов Российской Федерации, определяющих цели и задачи в сфере ОМС. По результатам проведенного комплексного анализа был сделан вывод о неоправданном и неэффективном одновременном дублировании задач и функций, которые предоставлены СМО и территориальным фондам ОМС.

Отдельно было отмечено, что использование страховых механизмов неоправданно формализует складывающиеся правоотношения в сфере финансового обеспечения здравоохранения с акцентом на соблюдение требований, непосредственно не относящихся к оказанию медицинской помощи, что существенно увеличивает нелечебную нагрузку на врачей и иных медработников. При этом регламентированный подзаконными актами объем документов и информации, который должен предоставляться медицинскими организациями по запросам СМО, неоправданно завышен, содержит много дублирующих сведений. В то же время бремя бюрократических рисков фактически перекладывается на медицинские организации.

Более того, проанализированные положения российских нормативных правовых актов позволили сделать вывод, что частные СМО и иные участники сферы ОМС не несут реальных страховых рисков, выполняя фактически только административные функции по распределению и контролю

денежных средств из Федерального фонда ОМС и иных финансовых источников, определенных в действующем законодательстве.

Страховые взносы на ОМС в российской системе ОМС не имеют элементов классических страховых взносов (страховых премий), например, не зависят от особенностей состояния здоровья застрахованного лица и иных параметров, влияющих на уровень страхового риска в данной сфере, а исчисляются в основном в зависимости от уровня его доходов в порядке, определенном главой XI Налогового кодекса Российской Федерации. Таким образом, по своей правовой природе данные страховые платежи фактически являются налого-выми платежами, поэтому логичной является передача в 2017 году функций по администрированию сбора страховых взносов на ОМС от Федерального фонда ОМС Федеральной налоговой службе, а также введение с 2023 года единого (объединенного) тарифа страховых взносов на ОМС, на обязательное пенсионное страхование и на обязательное социальное страхование.

По своей правовой природе правоотношения в сфере ОМС Российской Федерации являются не страховыми, а административными. В российской системе ОМС страховые принципы фактически только декларируются, а реальные правовые механизмы страхования отсутствуют.

В российской системе финансового обеспечения национального здравоохранения до сих пор сохранены многие элементы прежней бюджетной системы, а закрепление в ней механизмов, присущих страховым моделям (например, связанных с выдачей страховых полисов, громоздкой системой экономической отчетности для оплаты оказанной медпомощи и т. п.), вызывает существенную дополнительную финансовую и административную нагрузку на участников системы, в первую очередь на медорганизации.

Проведенный анализ состояния российской системы ОМС показал устойчивый рост затрат на финансовое обеспечение сферы охраны здоровья в Российской Федерации. Например, за период с 2017 по 2023 год бюджет Федерального фонда ОМС вырос с 1,7 трлн руб. до почти 3,3 трлн руб., то есть почти в два раза (в 1,94 раза). При этом обращает на себя внимание существенное увеличение нестраховых финансовых источников, в первую очередь межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Так, объем нестраховых платежей за последние 15 лет увеличился почти в 15 раз, что может говорить о недостаточной эффективности действующих в настоящее время в Российской Федерации механизмов ОМС для надлежащего финансового обеспечения национального здравоохранения.

В качестве других тенденций, заслуживающих внимания по результатам проведенного исследования, можно назвать существенное сокращение количества СМО, работающих в сфере ОМС. Так, за период с 2010 по 2023 год их количество снизилось почти в 4 раза (с 95 до 24). Примечательно, что данное сокращение происходит на фоне общего увеличения количества частных медорганизаций, действующих в российской системе ОМС (за тот же период их количество возросло с 618 до 3 373, то есть почти в 5,5 раза).

Данные факторы могут указывать на неоптимальность использования частных СМО в системе ОМС. Данные выводы также подтверждает существенное превышение темпов роста платежей по «прямым» договорам (без участия СМО) в федеральные подведомственные медицинские организации (в соответствии со ст. 39<sup>1</sup> Федерального закона от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ

«Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее Закон об ОМС)) по сравнению с уровнем аналогичных поступлений денежных средств в иные медицинские организации, работающие в системе ОМС.

При проведении анализа контрольно-надзорных полномочий в российской системе ОМС были рассмотрены особенности прокурорского надзора в данной сфере, а также государственного надзора и контроля, осуществляемого Росздравнадзором. Особое внимание было уделено комплексному анализу контрольных полномочий СМО и территориальных фондов ОМС (Федерального фонда ОМС), который показал неоправданное и неэффективное их дублирование, а также позволил сделать вывод об имеющем место в российской системе ОМС нецелесообразном усложнении ряда рассмотренных правовых механизмов при включении в них СМО в качестве посреднического звена.

Была сформирована сводная карта контрольно-надзорных функций субъектов российской системы ОМС, которая наглядно проиллюстрировала дублирование контрольных функций СМО и территориальных фондов ОМС.

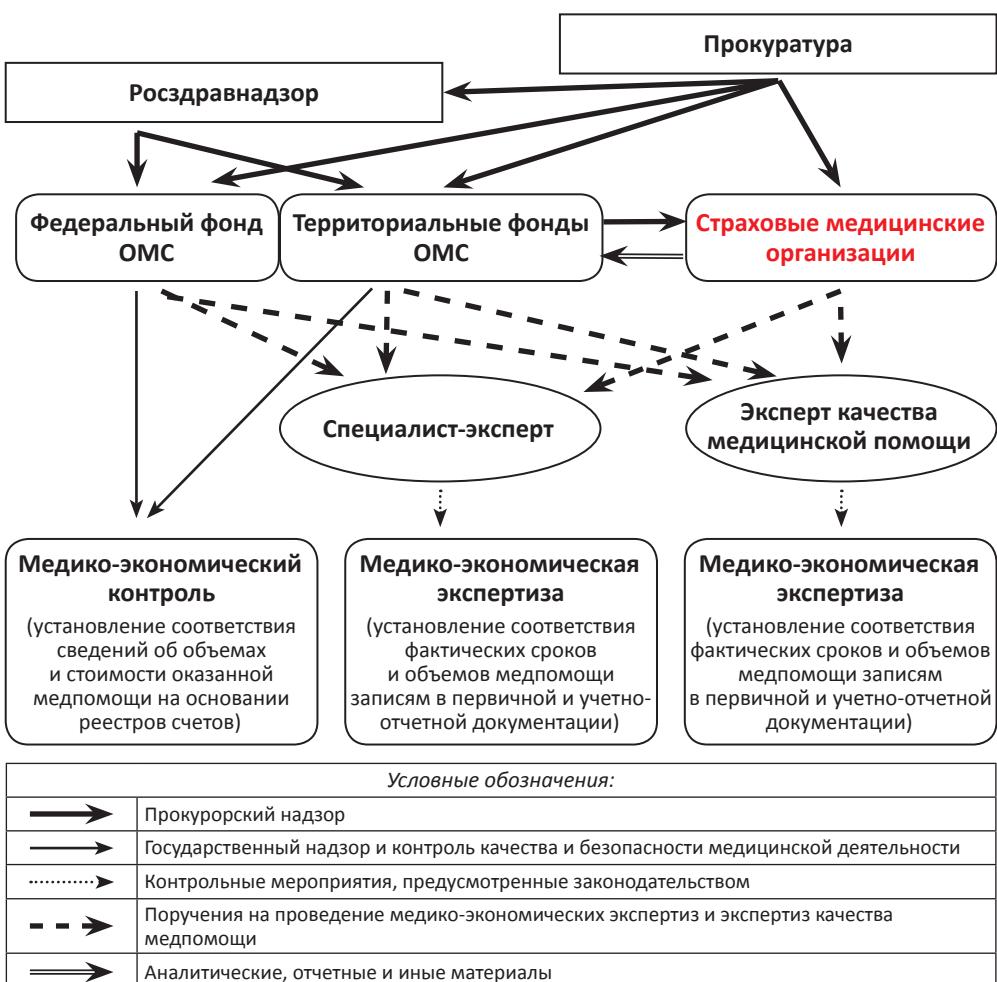


Рис. 1. Сводная карта контрольно-надзорных функций субъектов системы ОМС

Источник: составлено авторами

По результатам проведенных сравнительных, статистических и иных исследований был сделан вывод о целесообразности исключения СМО из российской системы ОМС. При проведении анализа последствий данных действий было отмечено, что удаление СМО позволит оптимизировать российскую систему ОМС, в частности, за счет исключения дублирующих контрольных и иных функций территориальных фондов ОМС и СМО. Данные изменения позволяют снизить нагрузку на подконтрольные медицинские организации.

Исключение посреднического звена в виде частных СМО из системы финансовых потоков в сфере ОМС может позволить их оптимизировать, в частности, за счет упразднения двухэтапного механизма оплаты медицинской помощи, оказываемой медорганизациями пациентам, застрахованным в системе ОМС. Так, в настоящее время на первом этапе суммы данной оплаты от территориальных фондов ОМС перечисляются сначала СМО по их заявкам (сформированным на основании заявок медицинских организаций), и только на втором этапе СМО в свою очередь перечисляют из полученных от территориальных фондов ОМС денежных средств платежи по заявкам медицинских организаций.

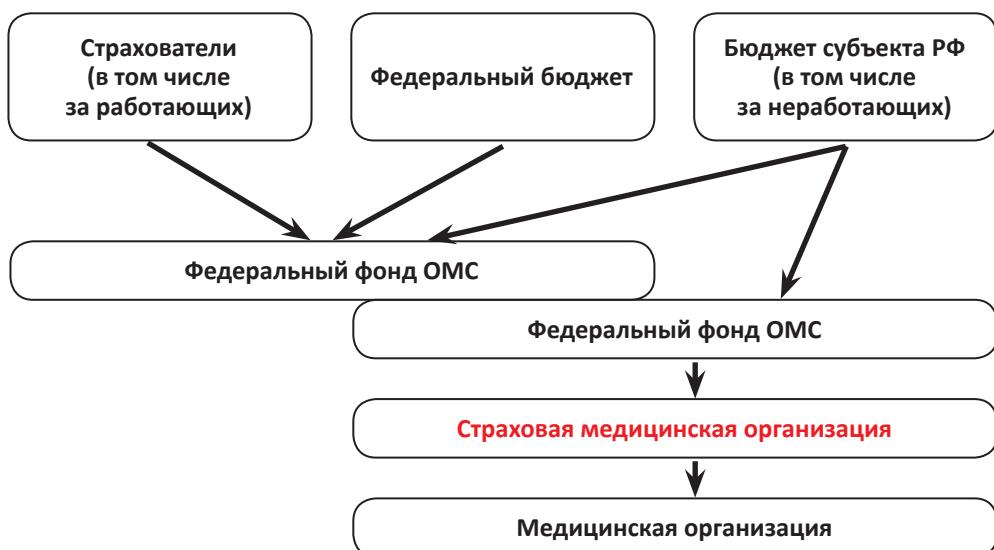


Рис. 2. Схема основных финансовых потоков в российской системе ОМС

Источник: составлено авторами

Исключение СМО из системы ОМС позволит перейти на прямое финансирование по договорам, заключаемым непосредственно между территориальными фондами (Федеральным фондом ОМС) и медорганизациями, тем более что есть успешный опыт такого прямого финансирования. Например, в соответствии со ст. 39<sup>1</sup> Закона об ОМС Федеральный фонд ОМС непосредственно оплачивает ведомственным медорганизациям оказываемую ими медпомощь в рамках базовой программы ОМС.

Отдельному критическому анализу были подвергнуты положения ст. 28 Закона об ОМС в части возможности получения СМО в качестве собственных (нечелевых) средств от 15 до 25 % от сумм санкций, применяемых к медорганизациям по результатам контрольных мероприятий. Объем средств, поступивших в СМО в 2023 году вследствие применения финансовых санкций к медорганизациям, большая часть которых находится в государственной либо муниципальной собственности, превысил 2 млрд руб. Обоснована нецелесообразность данного механизма распределения санкций в пользу частных контролеров, так как он может создавать предпосылки для их предвзятости и иных злоупотреблений в ходе осуществления контрольных мероприятий для максимализации объема применяемых санкций и, соответственно, с целью увеличения денежных поступлений в данные частные организации. Также отказ от предоставления СМО указанной части санкций может позволить направлять в полном объеме данные денежные средства на пополнение средств нормированного страхового запаса территориальных фондов ОМС с целью финансового обеспечения мероприятий, необходимых для развития регионального здравоохранения.

В процессе экспертно-аналитического исследования был проведен сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного опыта финансового обеспечения национальных систем здравоохранения, в том числе использования механизмов обязательного медицинского (социального) страхования, в частности, в Китае, Франции, Германии, США, Казахстане. Также отдельно были проанализированы зарубежные правовые системы, использующие бюджетные модели финансового обеспечения, например, Великобритании, Кубы, Беларуси.

По итогам проведенного исследования:

Были разработаны предложения по совершенствованию российского законодательства в анализируемой сфере, в частности, по исключению СМО из системы ОМС, а также по промежуточному варианту отказа от передачи СМО в качестве их собственных средств части санкций, применяемых к медицинским организациям по результатам контрольных мероприятий.

Обоснована высокая оценка бюджетной эффективности исключения посреднического звена в виде СМО из системы ОМС. Было отмечено, что, например, в 2023 году от территориальных фондов ОМС было им направлено более 23,3 млрд руб. на ведение дела по ОМС. Оставление данных средств у территориальных фондов ОМС может позволить обеспечить выполнение ими полномочий, возложенных в настоящее время на СМО, без дополнительного привлечения бюджетных средств. При этом бюджетная эффективность использования данных средств может быть увеличена за счет устранения дублирующих функций, необходимости проведения повторных контрольных мероприятий, отказа от дублирования документов и информации и т. д.

В порядке конкретизации разработанных предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере ОМС подготовлен для обсуждения текст проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части исключения страховых медицинских организаций из системы обязательного медицинского страхования)».

# **РЕАЛИЗАЦИЯ ПОТЕНЦИАЛА КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА, РАЗВИТИЕ ЕГО ТАЛАНТОВ, ВОСПИТАНИЕ ПАТРИОТИЧНОЙ И СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОЙ ЛИЧНОСТИ**

## **Совершенствование нормативного правового регулирования системы среднего профессионального образования в Российской Федерации**

**Руководитель исследования:** *О. В. Щербакова, доцент кафедры правовой психологии, судебной экспертизы и педагогики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат педагогических наук.*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования системы среднего профессионального образования в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В Российской Федерации на начало 2024 года реализация образовательных программ среднего профессионального образования (далее – СПО) осуществляется в 4591 организации, включая филиалы. Общая численность обучающихся по программам подготовки специалистов среднего звена и квалифицированных рабочих, служащих составляет 3 711 199 человек.

Примечательно, что общее количество образовательных организаций, реализующих программы СПО, за последние 5 лет снизилось на 146 единиц (3,15 %), при этом общая численность обучающихся по программам СПО за последние 5 лет увеличилась на 434 524 человек (14,49 %). Такое изменение численности образовательных организаций по отношению к численности обучающихся свидетельствует о возможном возникновении острой необходимости в строительстве дополнительных зданий, корпусов, общежитий образовательных организаций. Наряду с этим особое внимание следует обратить и на материально-техническое обеспечение образовательного процесса, поскольку и состояние инфраструктуры, и материально-техническая база образовательных организаций прямо влияют не только на качество получаемых знаний, но и на соблюдение академических прав обучающихся.

Следовательно, данная динамика актуализирует потребность в развитии инфраструктуры образовательных организаций, в том числе позволяет выявить проблему несоответствия инфраструктуры организаций современным требованиям, с учетом наличия устаревшей материально-технической базы колледжей и техникумов.

Для проведения мониторинга инфраструктуры с учетом выборочного распределения организаций среднего профессионального образования

по регионам Российской Федерации на основе официальной статистической информации за период с 2019 года по 2023 год из информационно-аналитических материалов по результатам проведения мониторинга качества подготовки кадров в системе среднего профессионального образования, в том числе на основе социологических исследований и экспертного мнения по состоянию инфраструктуры учреждений СПО, в рамках исследования подготовлена сводная база данных – «Карта организаций СПО». Она включает в себя перечень образовательных организаций, реализующих программы СПО, по федеральным округам с указанием формы владения, данных о наличии системы безопасности (видеонаблюдение и охрана), сведений о доступности для маломобильных граждан и технического состояния зданий с указанием года постройки, капитального ремонта и процента изношенности зданий организаций СПО.

Составленная «Карта организаций СПО» позволила изучить и оценить текущее состояние материально-технической базы образовательных организаций, а также сделать выводы о том, при реализации каких отраслей программ СПО материально-техническая база соответствует требованиям законодательства. Проведенный анализ состояния инфраструктуры образовательных организаций позволил выделить в качестве примера отдельные организации, у которых, возможно, есть острая необходимость в проведении капитального ремонта и реконструкции материально-технической базы.

Предложения:

1. В целях обновления материально-технической инфраструктуры колледжей и техникумов представляется целесообразным внести изменения в федеральные государственные образовательные стандарты СПО, установив подробное описание материально-технического обеспечения для реализации образовательных программ.

2. Для решения уже сложившейся проблемы низкого уровня развития инфраструктуры и материально-технического обеспечения предлагается расширять вектор реализации федеральных проектов и конкурсов, направленных на инвестиции в инфраструктуру организаций, в том числе за счет развития государственно-частного партнерства.

По данным федерального статистического наблюдения примерно 47 % обучающихся получают квалификации в области инженерного дела, технологий и технических наук. На втором месте по приоритетности – науки об обществе (около 24 %), куда входят юриспруденция, экономика и управление, сервис и туризм, социология и социальная работа. Здравоохранение и медицинские науки также можно отнести к числу популярных направлений – 10 %. Менее востребованы среди обучающихся направления, связанные с сельским хозяйством и сельскохозяйственными науками (5 %), искусством и культурой (более 4 %), образованием и педагогическими науками (более 4 %), гуманитарными науками (более 2 %), математическими и естественными науками (менее 1 %).

Важно отметить, что в приказе Министерства труда Российской Федерации от 30.12.2022 г. № 831 «Об утверждении списка наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования» перечислены 63 профессии, подготовка

по которым соответствует приоритетам социально-экономического и технологического развития России. Большая часть этих профессий относится к инженерному делу, технологиям и техническим наукам, математическим и естественным наукам.

Анализ профессий и специальностей, по которым ведется подготовка в образовательных организациях, реализующих программы среднего профессионального образования в 30 регионах России, позволил определить, насколько перечень профессий и специальностей соответствует потребностям региональных рынков труда с учетом отраслевой специализации регионов. По результатам изучения кадровых запросов работодателей на специализированных сервисах подбора персонала «Работа в России», HeadHunter выявлено количество специалистов по различным специальностям среднего профессионального образования, которое необходимо для удовлетворения потребностей региональных рынков труда и на которые имеются открытые вакансии. Проведенный анализ показал высокую востребованность работодателей в специалистах технических специальностей, таких как техник, сварщик, электромонтер, автомеханик, слесарь, во многих субъектах Российской Федерации.

В связи с растущей востребованностью реализации и освоения образовательных программ, направленных на развитие высокотехнологичных отраслей, возникает дефицит отраслевых преподавателей инженерных специальностей, и вместе с этим наблюдается недостаточный уровень профессиональной компетентности педагогов-мастеров производственного обучения в рамках введения новых образовательных стандартов в системе среднего профессионального образования.

Предложения:

1. Для решения проблемы недостающей квалификации педагогических работников в указанных отраслях предлагается осуществить пересмотр квалификационных требований к педагогическим работникам СПО.
2. Привлекать научно-педагогические кадры к работе в организациях СПО.
3. Обеспечивать реализацию системных стажировок педагогических работников и мастеров на профильных предприятиях для получения навыков работы с новыми технологиями и формирования представления о требованиях к выпускникам СПО.

Наряду с проблемой дефицита педагогических кадров в высокотехнологичных отраслях можно наблюдать понижение уровня квалификации молодых преподавателей, в том числе выпускников образовательных организаций педагогического профиля, который не соответствует требованиям реализации образовательных программ на высоком уровне. Следует отметить, что подготовка преподавателей СПО должна быть ориентирована на получение не только компетенций в определенной профессиональной сфере, но и определенных знаний самой педагогической деятельности.

Предложения:

1. В целях достижения качественных результатов педагогической деятельности предлагается разработать образовательный модуль по основам педагогической деятельности и включить его в рабочие программы учебных дисциплин при реализации образовательных программ среднего

профессионального образования, разработанных в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами среднего профессионального образования.

2. Федеральные государственные образовательные стандарты среднего профессионального образования предлагается дополнить пунктом 3.2, содержащим перечень общих компетенций, новой самостоятельной общей компетенцией: «Быть готовым осуществлять педагогическую деятельность в профессиональной сфере».

3. Необходимо проработать вопрос о механизме выделения контрольных цифр приема на программы, которые напрямую ориентированы на подготовку кадров для системы СПО.

В исследовании уделено внимание вопросам нормативного правового регулирования осуществления деятельности в сфере среднего профессионального образования в Российской Федерации и зарубежных стран, инфраструктуре и распределению организаций среднего профессионального образования по регионам Российской Федерации, состоянию кадрового потенциала организаций среднего профессионального образования, анализу существующих критерии для оценки качества деятельности и рейтингов образовательных организаций среднего профессионального образования и их нормативного закрепления.

Совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих вопросы функционирования среднего профессионального образования, относится к ключевым мерам по реализации государственной политики в рамках развития системы образования, обеспечения рынка труда и реального сектора экономики квалифицированными кадрами.

Анализ основных нормативных правовых документов, содержащих обязательные требования, а также проведенных социологических исследований позволил установить, что вопросам повышения качества деятельности образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, уделяется достаточное внимание. Однако в целях совершенствования нормативного правового регулирования предлагается внесение изменений как в федеральное законодательство, так и подзаконное регулирование.

В исследовании проведен анализ объема обязательной и дополнительной отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, возлагаемой на педагогических работников организаций среднего профессионального образования. Изученные процессы внутреннего документооборота позволили выработать законодательные предложения по оптимизации объема отчетности и предложить решения для совершенствования рабочих процессов и продуктивности педагогической деятельности.

Предложение:

1. Определить закрытый перечень документов, подготовка которых должна осуществляться педагогическими работниками, а именно: рабочая программа дисциплины; журнал учебных занятий (учета успеваемости); журнал учета практической работы (практики), зачетно-экзаменационная ведомость; план воспитательной работы (для куратора); характеристика на обучающегося по запросу (для куратора).

Проведенный сравнительный анализ нормативного правового регулирования системы оплаты труда педагогов организаций среднего профессионального образования в субъектах Российской Федерации позволил выявить отсутствие централизованной системы нормативного правового регулирования оплаты труда педагогических работников организаций среднего профессионального образования, которая обуславливает несостоительность единой практики правоприменения норм, регулирующих порядок, условия и размеры стимулирующих выплат, поскольку они устанавливаются в региональном законодательстве или локальных нормативных актах работодателя бессистемно, в связи с чем существенным образом отличаются от региона к региону, от организации к организации.

Предложение:

1. Для целей совершенствования законодательного регулирования системы оплаты труда педагогических работников среднего профессионального образования в субъектах Российской Федерации закрепить в Трудовом кодексе Российской Федерации понятия стимулирующих выплат и их видов.

В результате комплексного изучения нормативных правовых актов, регулирующих процедуры оценки качества образования и формирования рейтингов образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, были выявлены критерии в системах оценки качества деятельности образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, и выработаны предложения по совершенствованию таких критериев. Учитывая специфику образовательных организаций среднего профессионального образования и существующие области оценки деятельности образовательной организации, были предложены дополнения в критериальный аппарат национального рейтинга образовательных организаций среднего профессионального образования, а также определена возможная архитектура рейтинга для образовательных учреждений среднего профессионального образования (рис. 1).

Предложения:

1. Сформировать единый нормативный правовой акт в форме приказа Министерства просвещения Российской Федерации, в котором будут комплексно определены положения о системе оценки качества образования в рамках освоения обучающимися образовательной программы среднего профессионального образования (далее – ОП СПО), в том числе перечень обязательных и необязательных процедур оценки качества образования, особенности нормативного правового регулирования и критерии оценки качества образования, которые проверяются в рамках прохождения каждой процедуры.

2. Нормативно определить в приказе Министерства просвещения Российской Федерации понятие и критерии внутренней системы оценки качества образования и сформировать единый порядок проведения внутренней оценки качества образования по образовательным программам СПО.

Предлагается закрепить положение о том, что внутренняя система оценки качества образования – это комплекс мероприятий, направленных на определение степени соответствия подготовки обучающихся ФГОС СПО профессиональным стандартам, требованиям рынка труда и степени



**Рис. 1. Архитектура рейтинга для образовательных учреждений среднего профессионального образования**

*Источник: составлено авторами*

достижения планируемых результатов ОП СПО, реализуемых образовательной организацией с привлечением работодателей.

К критериям внутренней оценки качества образования предлагается отнести качество образовательной программы, качество подготовки обучающихся, качество деятельности педагогических работников, качество ресурсного обеспечения образовательной деятельности, обеспечение удовлетворенности образовательной деятельностью.

В порядке проведения внутренней оценки качества образования по ОП СПО также целесообразно закрепить предоставление обучающимся возможности оценивания содержания, условий, организации и качества отдельных дисциплин (модулей) и практик, а также образовательного процесса в целом.

3. Внести изменения в пункт 4 методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам среднего профессионального образования, утвержденной приказом Минпросвещения России от 14.04.2023 г. № 272 «Об утверждении аккредитационных показателей, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам среднего профессионального образования» и изложить его в следующей редакции:

«Значение показателя АП4 «имеется» устанавливается, если на официальном сайте профессиональной организации в сети Интернет представлены:

- локальный нормативный правовой акт о внутренней системе оценки качества образовательной деятельности в профессиональной организации;

– отчет о самообследовании профессиональной образовательной организации, содержащий информацию о результатах опросов работодателей и (или) их объединений об удовлетворенности качеством образования по образовательной программе (с приложением в виде опросных листов, подписанных работодателями)...».

4. Сформировать нормативный правовой акт в форме постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующий правила формирования Национального рейтинга образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования.

При разработке методологических принципов Национального рейтинга образовательных организаций среднего профессионального образования предлагается принять во внимание широкий круг областей оценки деятельности образовательной организации среднего профессионального образования, что будет способствовать сбалансированности всесторонней оценки деятельности образовательной организации среднего профессионального образования, ее потенциала, состояния текущих процессов и результатов работы.

Для итогового формирования рейтинга предлагается произвести подсчет максимальных, минимальных и медианных значений суммы всех критериев всех объектов рейтингования (образовательных организаций) и ранжирование образовательных организаций на четыре группы (квартриля).

В целях определения и анализа проблем по вопросу текущего состояния системы среднего профессионального образования, а также возможностей ее совершенствования, в том числе с учетом объективных закономерностей и социальной динамики, было проведено социологическое исследование. В ходе него были изучены мнения более 8 500 респондентов, включая представителей органов власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования, руководителей организаций СПО, представителей педагогического состава и обучающихся из 109 организаций СПО, реализующих свою деятельность на территории 40 субъектов Российской Федерации. Данное социологическое исследование позволило получить максимально сопоставимые общие сведения по исследуемой проблеме, а также зафиксировать личные мнения, непосредственные высказывания респондентов (рис. 2, 3).

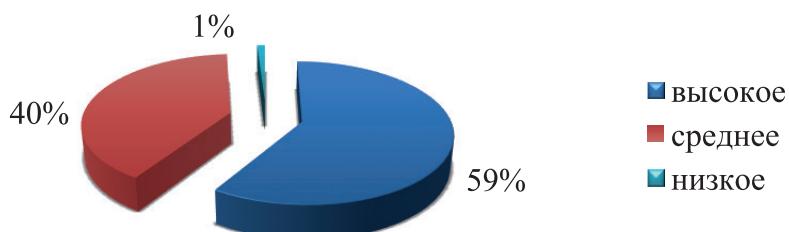
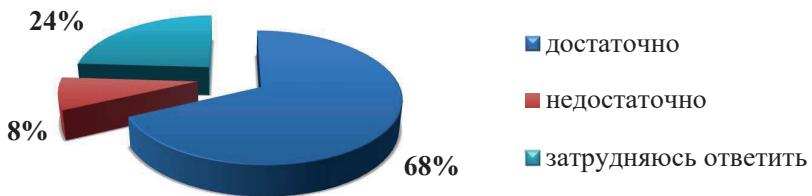


Рис. 2. Оценка педагогическими работниками качества подготовки выпускников организаций СПО

Источник: составлено авторами



**Рис. 3. Мнения обучающихся относительно достаточности знаний, приобретаемых в процессе обучения, для успешного трудоустройства**

*Источник: составлено авторами*

Анализ законодательного регулирования сегмента системы профессионального образования и обучения, относящегося к среднему профессиональному образованию, позволил обозначить перспективы внедрения положительного зарубежного опыта в национальное законодательство о среднем профессиональном образовании:

– опыт **Канады** по функционированию Совета министров образования Канады, выполняющего координирующие функции для формирования гармонизированного образовательного пространства, может быть полезен применительно к процессу формирования общего образовательного пространства в рамках Евразийского экономического союза, значительную роль в котором играет Россия;

– опыт **Китая** представляет интерес в отношении лучших практик, включая практику отбора учителей/преподавателей «двойной квалификации», проекты «Любанские мастерские» и «Китайский язык + профессиональное образование», систему сертификатов «1+Х», организацию работы Платформы публичной информационной службы по управлению реформой современной системы профессионального образования;

– опыт **Сингапура** интересен эффективным подходом к продвижению идеи ответственного выбора учащимися направлений и уровней подготовки. Профессиональное обучение начинается со средней школы и основано на принципе комплексного подхода к процессу профориентации учащихся, включающего в себя консультирование психологов, учителей и иных специалистов, выбор (и возможность его изменения) учащимися предметов (и уровня их сложности) в процессе обучения; ориентацию в процессе обучения и трудоустройства на таланты и способности ученика, а не на оценки, предоставление возможностей получения практических навыков на протяжении обучения в средней школе;

– опыт **Германии** позволяет обратить внимание на показавшую свою эффективность дуальную систему образования, организуемую совместно образовательными организациями и работодателями, которая включает в себя совместную разработку учебных программ, обучение на рабочем месте и совместное финансирование обучения. Эти механизмы дают работодателям возможность быть в полной мере включенными в процесс подготовки будущих работников, повышая их заинтересованность и ответственность в данной сфере;

– опыт **Австралии** по уровню практикоориентированности образовательных программ, достигаемый в том числе в сотрудничестве с заинтересованными работодателями, делает весьма привлекательным для молодежи сектор среднего профессионального образования, позволяя добиваться высокого уровня трудоустройства и оплаты труда выпускников институтов *TAFE*, являющихся крупнейшими поставщиками образовательных услуг в данной сфере.

Таким образом, по итогам проведенного исследования очерчены контуры государственной политики в Российской Федерации, направленной на увеличение рентабельности системы среднего профессионального образования, разработаны предложения для повышения качества подготовки кадров и специалистов среднего звена. На основе полученных результатов проведенного анализа действующего нормативного правового регулирования системы среднего профессионального образования в Российской Федерации, мониторинга инфраструктуры и распределения образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, по регионам Российской Федерации, состояния системы среднего профессионального образования в субъектах Российской Федерации, общественного мнения по вопросу текущего состояния системы среднего профессионального образования выявлены имеющиеся пробелы, несоответствия и противоречия в правовом регулировании исследуемых отношений и разработаны рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования системы среднего профессионального образования в Российской Федерации, которые могут способствовать гармоничному развитию системы образования и национальной экономики.

## **Анализ зарубежного опыта правового регулирования волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций и выработка предложений по совершенствованию законодательства**

**Руководитель исследования:** *Д. В. Красиков, заведующий кафедрой международного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию правового регулирования волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В Российской Федерации существует достаточно развитый нормативный комплекс, регулирующий общественные отношения, связанные с волонтерской деятельностью. Согласно Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2018 г. № 2950-р), «содействие развитию и распространению добровольческой (волонтерской) деятельности отнесено к числу приоритетных направлений социальной и молодежной политики». Показатели, касающиеся вовлечения молодежи в добровольческую и общественную деятельность, включены в число характеризующих степень достижения национальной цели «Реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности» в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». В последние годы совершенствованию законодательства в данной сфере уделяется значительное внимание: ряд изменений в Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» были внесены в 2024, 2023, 2022, 2020, 2018 годах; ежегодно вносятся изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и иные соответствующие нормативные акты, включая изменения, влияющие на осуществление волонтерской деятельности, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций. Многие поправки стали результатом надлежащей реакции законодателя на практические проблемы опыта развития волонтерства, а также на предложения, высказываемые в ходе широкой общественной дискуссии.

По данным федерального проекта «Социальная активность», в России действуют свыше 13,7 млн волонтеров. Согласно опросу ВЦИОМ, проведенному в декабре 2023 года, 8 из 10 россиян отмечают, что люди стали заниматься волонтерской деятельностью больше, чем 10-15 лет назад (81 %). Рост

этого показателя главным образом пришелся на 2022 и 2023 годы. Среди лиц, зарегистрированных на волонтерской платформе «Добро.рф», наибольшую часть составляет молодежь (35,68 % – лица в возрасте до 18 лет, 30,63 % – от 18 до 24 лет, 11,78 % – от 25 до 34 лет). Основные организаторы волонтерской деятельности в России – государственные и муниципальные учреждения (включая образовательные), некоммерческие организации и общественные объединения.

По данным МЧС России, на конец 2023 года в Российской Федерации зарегистрировано свыше 21 тыс. добровольческих организаций (объединяющих более 400 тыс. человек) с уставными задачами, связанными с защитой населения и территории в условиях чрезвычайных ситуаций (наибольшее число организаций и добровольцев действуют в сфере обеспечения пожарной безопасности). В 2023 году зафиксировано свыше 124 тыс. случаев участия в деятельности, связанной с ликвидацией чрезвычайных ситуаций и их последствий, в тушении пожаров и в поисково-спасательных операциях.

Эти показатели свидетельствуют о высоком уровне социальной активности российских волонтеров, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем даже с учетом этих обстоятельств уместно выявление и рассмотрение проблем развития данной деятельности.

Во-первых, российское общество обладает значительным потенциалом для роста волонтерской активности. Как отмечается в Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, «свое участие в добровольческой (волонтерской) деятельности в настоящее время подтверждают 15 % опрошенных взрослых российских граждан. В то же время, по данным социологических опросов, свою готовность работать на добровольной основе декларировали 50 % опрошенных». Хотя с момента принятия данного акта прошло более пяти лет, показатель количества волонтеров все еще имеет значительный потенциал роста.

Во-вторых, увеличивается и число чрезвычайных ситуаций в мире и в России. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в 2023 году зарегистрировано самое большое количество объявленных чрезвычайных ситуаций в мире за последние 10 лет, при этом прогнозируется рост числа чрезвычайных ситуаций. По информации МЧС России, в течение 2023 года в России зафиксировано 288 чрезвычайных ситуаций, свыше 3,8 тыс. происшествий, 350 тыс. пожаров. Эти цифры подтверждают значимость развития в России волонтерской деятельности, отраженную в том числе в упомянутых актах программного и стратегического характера.

Результаты анализа волонтерской деятельности и ее значимости свидетельствуют о существовании в Российской Федерации различных форм волонтерства, разграничиваемых критериями классификации. Важность соответствующих форм волонтерской деятельности определяется особенностями социальных задач, которые призвано решить волонтерство в различных сферах, преимуществами форм деятельности и условий их осуществления. В контексте цели исследования наиболее значимым является разграничение организованного и неорганизованного (неформального)



Источник: составлено авторами<sup>1</sup>

волонтерства. В Российской Федерации преобладает неорганизованная волонтерская деятельность, что определяет в качестве одного из основных перспективных направлений развития правовой политики в данной сфере совершенствование правовых основ организации добровольческой (волонтерской) деятельности, создание условий для повышения уровня организации волонтерской деятельности, а также обеспечение возможности интеграции неофициальной волонтерской деятельности в общие механизмы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

Анализ опыта волонтерской деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций позволил выявить следующие группы основных проблем ее развития:

- проблемы вовлечения граждан в волонтерскую деятельность и долгосрочного удержания волонтеров;
- проблемы организации волонтерской деятельности и подготовки волонтеров;
- проблемы ресурсообеспеченности волонтерской деятельности в чрезвычайных ситуациях;
- проблемы мониторинга и оценки эффективности;
- проблемы правового характера;

<sup>1</sup> На основе материала: ВЦИОМ. Главное из исследования. Воспринимаемые эффекты и потенциал развития добровольчества в Российской Федерации сформированы авторами на основе информации Федерального агентства по делам молодежи // Добро. Университет. URL: <https://edu.dobro.ru/upload/iblock/aa7/zk7gj cwd34aohsnyiky2lubbk8kyueya.pdf>.

– проблемы политico-стратегического, научно-исследовательского и методического сопровождения волонтерской деятельности.

Как показали результаты выполнения исследования, данные проблемы в значительной степени присущи и практике зарубежных стран.

Анализ перспектив развития поисково-спасательного волонтерства позволяет выделить в качестве соответствующих основных перспективных направлений технологическое развитие, совершенствование систем подготовки волонтеров, укрепление взаимодействия волонтеров с органами государственной власти и местного самоуправления и иными участниками поисково-спасательной деятельности, гражданами и организациями, повышение осведомленности населения о поисково-спасательном волонтерстве, диверсификацию механизмов финансирования волонтерской деятельности, совершенствование законодательного регулирования в сфере поисково-спасательного волонтерства. Данные перспективы связаны со значительными преимуществами и отдельными проблемами, которые рассматриваются в рамках исследования.

Нормативное правовое регулирование волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации осуществляется в рамках комплекса нормативных правовых актов различного уровня, содержащего компонент общего режима организации, осуществления, поддержки и развития добровольческой (волонтерской) деятельности, а также компонент специальных режимов волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций. Обзор и анализ данного комплекса представлен в рамках исследования применительно к указанным компонентам. Значительную роль в данной сфере играют акты нормативного и методического характера, принятые МЧС России. Результаты анализа позволяют сделать выводы о том, что в Российской Федерации соответствующий комплекс имеет многоуровневый характер, охватывает различные аспекты, направления и формы волонтерской деятельности, учитывает необходимость обеспечения надлежащего баланса между властным регулированием и управлением, с одной стороны, и сохранением должной степени независимости волонтерской деятельности, с другой, уделяет значительное внимание обеспечению безопасности и эффективности волонтерской деятельности, создавая условия для привлечения волонтеров в обстоятельствах необходимости, признает значимость рассматриваемой деятельности для обеспечения безопасности населения и территорий в Российской Федерации. Данный подход позволяет использовать потенциал волонтерской деятельности в достаточной степени гибко, осуществляя при этом необходимый контроль и координацию.

В результате выявления пробелов и коллизий в законодательстве Российской Федерации в части регулирования вопросов спасательного волонтерства сделаны выводы о наличии соответствующих проблем, относящихся к отсутствию надлежащих правовых основ участия волонтеров в решении вопросов местного значения, к отсутствию четкого регулирования статуса добровольца (волонтера), действующего в условиях чрезвычайных ситуаций, к определению категории «чрезвычайная ситуация» в корреляции с правовым регулированием спасательного волонтерства, к регулированию порядка привлечения неорганизованных волонтеров к ликвидации

чрезвычайных ситуаций, к отсутствию четкого механизма действий уполномоченных лиц по недопущению или отстранению лиц от содействия в ликвидации чрезвычайной ситуации, а также к недостаткам трудоправовых гарантий волонтеров.

Анализ региональных программ развития добровольчества (волонтерства) в области волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций позволил выработать ряд рекомендаций органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при принятии программ развития. Соответствующие рекомендации направлены на повышение информационной открытости региональных стратегий развития волонтерства и надлежащее отражение в них компонента волонтерской деятельности в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Анализ международной нормативной правовой базы, регулирующей волонтерскую деятельность, позволяет прийти к выводу о ее фрагментарном характере и об ограниченности соответствующего нормативного комплекса, главным образом актами «мягкого права». Отсутствие на международном уровне действующих международных договоров в этой сфере демонстрирует отношение государств к развитию волонтерства как к вопросу преимущественно внутригосударственной сферы регулирования. Преобладание на международном уровне норм «мягкого права» оставляет государствам значительную свободу усмотрения в выборе подходов по поддержке волонтерства и его развитию с учетом национальных особенностей и приоритетов. В методическом плане существенное значение имеют документы Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, формирующие комплексную и многоуровневую методическую базу, посвященную волонтерской деятельности в чрезвычайных ситуациях. Она охватывает широкий спектр организационных вопросов управления данной деятельностью и обеспечения ее эффективности и безопасности. Материалы, содержащиеся в данных документах, могут служить ориентирами для принятия внутренних локальных нормативных актов добровольческих (волонтерских) организаций и выработки ими стратегий управления деятельностью волонтеров в условиях чрезвычайных ситуаций.

Анализ нормативного правового регулирования волонтерской деятельности в чрезвычайных ситуациях за рубежом позволил прийти к выводам о том, что в Австралии, США и ЮАР используется многоуровневый подход к регулированию. Значительное внимание в данных государствах уделяется правовой защите волонтеров, предоставлению им гарантий и иммунитетов и разработке механизмов интеграции добровольцев в систему предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Общей тенденцией является диверсификация форм волонтерской деятельности, развитие институтов наставничества и образовательных практик.

Анализ существующих проблем волонтерства в условиях чрезвычайных ситуаций в зарубежных странах позволяет прийти к следующим выводам. В Австралии основными проблемами являются снижение численности волонтеров в данной сфере, неопределенность перспектив развития волонтерства в чрезвычайных ситуациях (в том числе в контексте развития новых технологий); недостатки правового регулирования волонтерства с учетом

разнообразия его форм. В США наблюдается устойчивая тенденция к сокращению участия в волонтерской деятельности, существуют проблемы несовершенства системы логистического обеспечения волонтерской деятельности, проблемы, связанные со спонтанным волонтерством, включая отдельные недостатки правового регулирования юридической ответственности спонтанных волонтеров. Основными проблемами в ЮАР являются социальные проблемы волонтерства, ограниченность ресурсов, имеющихся в распоряжении волонтерского сообщества, недостатки координации деятельности волонтерских организаций и органов власти, а также проблемы, обусловленные социальной и исторической спецификой южноафриканского опыта.

По результатам проведенного исследования выработан ряд предложений, направленных на совершенствование нормативной основы осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности; расширение круга целей добровольческой (волонтерской) деятельности в контексте чрезвычайных ситуаций; совершенствование правовых гарантий деятельности граждан, привлекаемых к ликвидации чрезвычайных ситуаций; совершенствование режима ответственности спасателей, граждан, не являющихся спасателями, привлекаемых к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также личного состава добровольной пожарной охраны; повышение определенности правового режима добровольческой (волонтерской) деятельности в сфере гражданской обороны; устранение отдельных проблем терминологической и содержательной согласованности законодательства; совершенствование правового режима взаимодействия в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций; нормативное укрепление роли ресурсных центров добровольчества (волонтерства); совершенствование механизма системного информационного взаимодействия в сфере развития добровольчества (волонтерства) и предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; совершенствование порядка взаимодействия МЧС России с неорганизованными добровольцами (волонтерами). Предложения сопровождаются обоснованием соответствующих проблем (пробелов и коллизий) и направлений совершенствования законодательства и завершаются конкретными рекомендациями, в том числе по внесению изменений в законодательство.

По итогам выполнения исследования выработан ряд рекомендаций по концептуальному и стратегическому обеспечению развития волонтерского движения в чрезвычайных ситуациях, по его нормативному обеспечению, договорно-правовому сопровождению, информационному обеспечению и по направлениям разработки содержательного компонента.

## КОМФОРТНАЯ И БЕЗОПАСНАЯ СРЕДА ДЛЯ ЖИЗНИ

### **Совершенствование законодательного регулирования государственной политики по интеграции иммигрантов из стран постсоветского пространства в российское общество**

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

**Цель исследования:** определение направлений и способов совершенствования законодательного регулирования государственной политики по вопросам адаптации и интеграции иммигрантов из стран постсоветского пространства в российское общество.

**Ключевые результаты исследования.** Государственная политика России по адаптации и интеграции мигрантов в российское общество рассмотрена на основе анализа законодательства Российской Федерации, документов стратегического планирования в области национальной и миграционной политики, а также правоприменительных актов, в частности, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

Отдельная стратегия или концепция интеграционной политики в России отсутствует. Политика по интеграции иммигрантов реализуется преимущественно в рамках миграционной и национальной политик. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы в числе задач указаны интеграция и адаптация мигрантов, однако в этой части задачи Концепции остаются во многом не реализованными. Причем если вопросы осуществления мигрантами своих прав в социально-экономической сфере в той или иной степени получили отражение в российском законодательстве, то культурная интеграция практически не урегулирована. Вместе с тем процессы адаптации и интеграции непосредственно связаны с сознанием человека и его менталитетом, а их результатом является трансформация идентичности мигрантов. В целом законодательство в рассматриваемой сфере характеризуется точечностью и разрозненностью регулирования, отсутствием системности, множеством нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы интеграции.

На выработку интеграционной политики влияет текущая миграционная ситуация. Она ориентирует усилия государства преимущественно на выходцев из стран Средней Азии (Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан) и мигрантов из Украины. Интеграционная политика в отношении указанных групп мигрантов требует различных подходов ввиду разницы в уровне образования и квалификации мигрантов из разных географических регионов, уровне их владения русским языком, разных целях

прибытия на территорию Российской Федерации и т. д. При этом даже среди граждан стран Средней Азии уровень интеграционного потенциала различается. Другой фактор, оказывающий влияние на интеграционную политику, – внешнеполитический курс Российского государства и характер интеграционных процессов, в которые включена Россия. Исходя из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 года, Россия взяла курс на формирование нового контура равной и неделимой безопасности в Евразии. Президент Российской Федерации особо подчеркнул сотрудничество в рамках ЕАЭС, ШОС и БРИКС.

По результатам анализа основных направлений государственной политики интеграции иммигрантов из постсоветских стран в российское общество выявлен ряд проблем и подготовлены рекомендации по их решению.

#### 1. Рекомендации общего характера.

1.1. Необходимо нормативно закрепить определение понятий «интеграция» и «адаптация» применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывшим и находящимся на территории Российской Федерации с целью укорениться в социально-экономическом и политическом смысле – иммигрантам (мигрантам). Адаптацию предложено рассматривать в качестве начальной стадии интеграции, в рамках которой происходит усвоение иностранным гражданином или лицом без гражданства образцов поведения, социальных норм и ценностей, знаний, навыков, позволяющих ему существовать и успешно действовать в российском обществе. Под интеграцией же следует понимать процесс включения иностранного гражданина или лица без гражданства в систему социальных, правовых и культурных отношений принимающего общества в качестве его полноправного и постоянного члена, начинающийся с адаптации и завершающийся получением права на временное или постоянное проживание на территории Российской Федерации или гражданства Российской Федерации.

1.2. Требуется нормативно закрепить перечень базовых мер политico-правовой, социально-экономической и культурной адаптации иммигрантов, применяемых с целью последующей интеграции в российское общество. Для них должен предоставляться набор интеграционных механизмов, включающий предоставление возможности более глубокого изучения русского языка и культуры народов Российской Федерации, консультации по вопросам поиска работы и выбора места жительства, знакомство с географией России и возможностями, существующими в различных регионах и местностях, и т. д. Необходимо предусмотреть механизм и последовательность применения такого рода мер к различным категориям мигрантов, в частности, для выходцев из бывших республик СССР – стран СНГ, большинство из которых пока обладает достаточно высоким интеграционным потенциалом, позволяющим им при желании довольно быстро становиться полноценными членами российского общества. Однако подход к адаптации и интеграции мигрантов из стран СНГ также не должен быть унифицированным: необходимо учитывать особенности каждого конкретного государства.

1.3. Существует необходимость изменения подхода к интеграции иностранных граждан в российское общество. Социальная интеграция предполагает качественно иной формат взаимодействия, это не просто приспособление к новым условиям, а становление полноправным членом российского общества, что предполагает двусторонний формат взаимодействия: с одной стороны – мигрант, с другой стороны – принимающее их общество. Необходимо установить обязанности иммигрантов по интеграции в российское общество. Предпочтительным форматом установления таких обязанностей в отношении иностранцев из стран с низким интеграционным взаимодействием является система интеграционных контрактов. Она позволит индивидуализировать выполнение обязанностей применительно к каждому иммигранту, заключающему такой контракт.

1.4. Следует четко разграничить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере интеграции иммигрантов в российское общество. Целесообразно перераспределить полномочия по реализации адаптационных и интеграционных мероприятий в пользу федеральных органов исполнительной власти, что позволит унифицировать подход к адаптации и интеграции мигрантов. За субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями следовало бы оставить, прежде всего, полномочия по организации вовлечения иммигрантов в социальную жизнь, с одновременной конкретизацией форм и механизмов такого вовлечения в федеральном законодательстве или в документах стратегического планирования. Местные органы власти могли бы эффективно осуществлять координационные функции, поддерживая межобщинный диалог и обеспечивая постоянное взаимодействие с институтами гражданского общества, действующими на местном уровне (в том числе диаспорами, территориальным общественным самоуправлением), а также расположенными на соответствующей территории предприятиями.

1.5. В процессы адаптации и интеграции мигрантов следует активнее вовлекать институты гражданского общества, которые могли бы, например, создавать ресурсные информационные центры, центры изучения русского языка, участвовать в культурной адаптации мигрантов на локальном уровне. Такая деятельность могла бы осуществляться в том числе за счет государственного финансирования (например, в форме грантов, субсидий или государственных заказов). В положениях Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» по аналогии с общинами коренных малочисленных народов Российской Федерации рекомендовано выделить особую разновидность некоммерческой организации – национальную диаспору. В Федеральном законе от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» необходимо закрепить формулировку о том, что благотворительная и добровольческая (волонтерская) деятельность может осуществляться в целях содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов, а также в целях

содействия адаптации и интеграции иммигрантов (мигрантов). В Федеральном законе от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ч. 2 ст. 18) можно было бы включить в число объектов общественной экспертизы проекты федеральных законов, затрагивающих вопросы миграционной политики, а также вопросы интеграции и адаптации иностранных граждан.

В Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» рекомендуется внести положение о том, что правом состоять в российских профсоюзах должны наделяться исключительно иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации на основании вида на жительство или разрешения на временное проживание, осуществляющие трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

1.6. Поскольку интеграция иммигрантов должна носить системный и программный характер, с вовлечением различных сторон взаимодействия, требуется координация усилий со стороны федеральных органов государственной власти. В связи с этим следовало бы определить федеральный орган исполнительной власти, который осуществлял бы такую координирующую функцию. Существующий в настоящее время в системе исполнительной власти механизм управления процессами адаптации и интеграции мигрантов носит фрагментарный характер, не имеет четко закрепленных в законодательстве целей и задач, а потому является малоэффективным.

1.7. Рекомендовано учредить должность специализированного уполномоченного Российской Федерации по правам мигрантов.

1.8. Перспективным направлением развития адаптационных и интеграционных механизмов является их перенос за пределы территории России. В этой связи требуется формирование системы домиграционной (довыездной) подготовки мигрантов в странах отправления. Однако регулирование данного аспекта требует не только внутригосударственного, но и наднационального регулирования с применением инструментария международного публичного права.

Решать обозначенную выше проблему следует с нормативного закрепления понятия «домиграционная (довыездная) подготовка», под которой следует понимать усвоение иностранным гражданином или лицом без гражданства образцов поведения, социальных норм и ценностей, знаний, навыков, позволяющих ему существовать и успешно действовать в российском обществе, до въезда на территорию Российской Федерации. Необходимо закрепить в законодательстве минимальный перечень мероприятий, объединенных понятием «курс домиграционной подготовки в стране отправления», успешно освоив который иностранец может считаться лицом, прошедшим домиграционную (довыездную) подготовку. Базовым в курсе домиграционной подготовки в стране отправления должны стать владение русским языком на необходимом уровне, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также особенностей русской культуры и принятых в нашей стране норм социального взаимодействия.

Русский язык как язык государствообразующего народа России является мощным интегрирующим фактором, который, безусловно, должен быть определяющим при разработке интеграционных и адаптационных мероприятий для мигрантов. На его всестороннем овладении должна строиться современная интеграционная политика в отношении мигрантов.

В дополнение к числу указанных выше мер можно добавить тестирование кандидатов на соответствие профессионально-квалификационным требованиям работодателей, а также профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Кроме того, в рамках домиграционной (довыездной) подготовки можно было бы знакомить потенциальных трудовых мигрантов с регионами России и предоставляемыми в них возможностями для мигрантов.

## 2. Адаптация и интеграция мигрантов в сфере образовательной миграции.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» одним из показателей достижения национальных целей является увеличение числа обучающихся иностранных граждан на программах высшего образования до полумиллиона человек. Данный показатель демонстрирует большую востребованность иностранных студентов, которые могли бы эффективно интегрироваться в российское общество и способствовать решению проблемы нехватки квалифицированных кадров. В реализации государственной политики России в сфере адаптации и интеграции иммигрантов следует принимать во внимание зарубежный опыт, в частности по таким направлениям, как образовательная миграция и привлечение в страну иностранных высококвалифицированных специалистов. В исследовании был проанализирован опыт таких стран, как Китайская Народная Республика, Соединенные Штаты Америки, Канада, Федеративная Республика Германия.

В зарубежных странах выделены следующие тенденции в сфере интеграции обучающихся иммигрантов:

- установление специальных требований как к иностранным претендентам на обучение (в частности, к знанию языка принимающего государства, к наличию средств на обучение и проживание в стране, к обязательствам покинуть страну по окончании срока обучения), так и к образовательным организациям, принимающим иностранных студентов (наличие специального разрешения);

- обучающиеся иностранцы в целом допускаются до трудовой деятельности в принимающем государстве, однако ни в одном из исследованных государств законодательство не предусматривает доступа к рынку труда наравне с гражданами страны или с теми иностранцами, которые находятся в стране в целях осуществления трудовой деятельности. Данный подход является оправданным, так как свободный доступ к труду означал бы возможность осуществлять трудовую деятельность вместо образовательной, а не как дополнительную и необходимую для социально-экономической адаптации;

– образовательные программы, на которые принимаются иностранные граждане, часто обусловлены экономическими потребностями принимающего государства, поэтому возможность дальнейшего трудоустройства в стране обучения определяется степенью потребности в соответствующих специалистах;

– в некоторых странах существуют специальные миграционные механизмы привлечения перспективных иностранцев для обучения. Например, предоставление Германией визы и разрешения на временное проживание на срок до девяти месяцев с целью поиска образовательного учреждения. Для поиска иностранным гражданином, получившим образование в Германии, работы разрешение на временное проживание может быть выдано на срок до 18 месяцев при условии, что претендент подтвердит наличие законных источников дохода.

Проведенный анализ зарубежной практики интеграции иностранных студентов позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства Российской Федерации, в том числе путем установления специального порядка осуществления трудовой деятельности обучающимися иностранными гражданами путем замены положения законодательства о выполнении трудовой функции в «свободное от учебы время» формально определенным ограничением времени. Также предлагается рассмотреть вопрос о включении положения о разработке адаптационных программ в качестве обязательного условия приема обучающихся иностранцев в учебные заведения. Государству, в свою очередь, следует оказывать поддержку образовательным учреждениям, в том числе в форме грантов (субсидий) на реализацию проектов по адаптации иностранных студентов.

3. Адаптация и интеграция мигрантов – высококвалифицированных специалистов.

Правовое регулирование интеграционной поддержки высококвалифицированных специалистов в Российской Федерации отражает общемировые тенденции по привлечению иностранных специалистов и их интеграции: законодательством предусмотрены упрощенные процедуры приобретения иммиграционного статуса, обеспечена эффективная реализация права на воссоединение семьи, иностранные граждане освобождены от подтверждения знания русского языка, и им предоставлен более благоприятный по сравнению с иными иностранными гражданами налоговый режим. Схожие механизмы существуют, например, в Китайской Народной Республике.

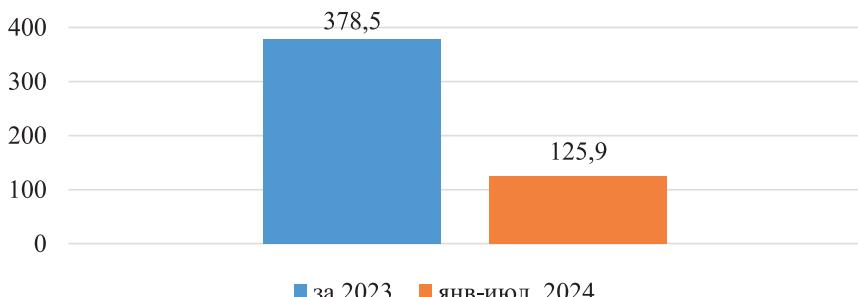
Подобным образом, в Канаде и США иностранные специалисты могут сразу претендовать на получение вида на жительство, что дает им возможность реализации всех социально-экономических и личных прав наравне с гражданами государства. В КНР и США получение вида на жительство такими специалистами не предполагает необходимость подтверждения владения языком принимающего государства. В Китае на государственном уровне разрабатываются социально-экономические преференции для высококвалифицированных специалистов – например, особые условия открытия банковского счета или специальные налоговые вычеты. В Канаде и Китае

активное участие в формировании иммиграционной политики в отношении высококвалифицированных специалистов принимают региональные органы власти, что позволяет учитывать экономические и социальные потребности каждого из регионов. Территориальные единицы этих государств наделены правом разрабатывать собственные программы интеграции таких иммигрантов. Региональные программы обеспечивают привлечение в территориальные единицы государства действительно востребованных специалистов с учетом экономических особенностей соответствующего региона.

Вовлечение субъектов Российской Федерации в разработку специальных интеграционных мер в отношении высококвалифицированных специалистов (хотя бы путем определения наиболее востребованных специальностей) было бы важным шагом по гармонизации экономической иммиграции. Кроме того, во многих странах положительно зарекомендовала себя система специальных интеграционных контрактов, предполагающих определение обязанностей иностранца и пребывающих с ним членов семьи по принятию интеграционных усилий (например, по изучению языка) с оценкой выполнения таких обязанностей при продлении иммиграционных статусов и проведении иных миграционных процедур. Как отмечалось выше, механизм интеграционных контрактов предлагается ввести и в Российской Федерации.

4. Адаптационные и интеграционные механизмы в законодательстве о гражданстве Российской Федерации.

Сегодня наблюдается резкое сокращение числа лиц, принятых в гражданство Российской Федерации (рис. 1). Одно из объяснений – ужесточение контроля в сфере миграции.



**Рис. 1. Число иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых в гражданство Российской Федерации (тыс. чел.)**

Источник: составлено авторами на основе официальных данных МВД России

Кроме того, принят Федеральный закон от 28.04.2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», который содержит обновленные подходы к обеспечению интеграции иммигрантов. В частности, в данном законе закреплено больше оснований для приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, исключено требование наличия законного источника средств к существованию, изменена норма о приобретении

гражданства через брак, полностью пересмотрена процедура приобретения гражданства в порядке признания. Многие такие положения актуальны для выходцев из постсоветских стран.

В законе появились новые требования к претендентам на российское гражданство в части подтверждения ими знания истории и основ законодательства России. Однако вопросы по истории и праву лишены определенности, что затрудняет подготовку к экзамену. Кроме того, в экзамене по праву отсутствует уголовно-правовой блок, изучение которого необходимо для понимания причинно-следственной связи между совершением преступлений и прекращением гражданства Российской Федерации. Также не осуществляется проверка понимания иммигрантом традиционных российских духовно-нравственных ценностей, в то время как они являются «нравственными ориентирами, формирующими мировоззрение граждан России», согласно Указу Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» (п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 28.04.2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» оказался менее благосклонен к участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, установив по отношению к ним больше требований, нежели прежний закон. В целях стимулирования участия соотечественников в указанной Госпрограмме рекомендуется гармонизировать положения Федерального закона от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», предусмотрев право участников Госпрограммы претендовать на гражданство Российской Федерации без учета требований, предусмотренных пунктами 1–3 части 1 статьи 15 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

##### 5. Особенности адаптации и интеграции иммигрантов из Украины.

В настоящее время для данной категории мигрантов российским законодательством предусмотрены следующие политico-правовые меры адаптации и интеграции: упрощение отдельных процедур получения гражданства Российской Федерации, упрощение процедур легализации пребывания на территории Российской Федерации, упрощение процедуры предоставления временного убежища, упрощение процедур въезда и выезда, получения доступа к трудовой деятельности для лиц, состоявших в гражданстве ДНР или ЛНР, и граждан Украины в Российской Федерации и др. Несмотря на предпринимаемые органами публичной власти в Российской Федерации значительные усилия по содействию адаптации мигрантов из Украины, круг нерешенных

вопросов остается достаточно широким. Особенно остро стоит вопрос об их социально-экономической адаптации. В качестве адаптационных мер могут быть использованы меры социальной поддержки, меры финансовой поддержки, меры организационно-правовой поддержки. Следует понимать, что проблемы данной категории лиц существенно отличаются от проблем трудовых мигрантов – среди анализируемой категории достаточно большое количество лиц, нуждающихся в особой социальной поддержке со стороны принимающего государства: дети, инвалиды, многодетные семьи, семьи с детьми-инвалидами и др.; ввиду того, что отдельные лица из анализируемой категории экстренно покинули место постоянного проживания, они обладают минимальным количеством имущества.

В качестве одного из вариантов регламентации рассмотренных в настоящем исследовании отношений возможно принятие федерального закона «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», что позволит системно и комплексно оформить интеграционную политику Российской государства, устранив проблему разрозненности нормативного материала по рассмотренной проблематике.

## **Совершенствование правового регулирования противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность**

**Руководитель исследования:** Е. В. Евстифеева, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук.

**Цель исследования:** совершенствование правового регулирования противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность.

**Ключевые результаты исследования.** Достигнув высокого уровня социально-экономического и технологического развития, человечество столкнулось с угрозой утраты традиционных духовно-нравственных ориентиров и устойчивых моральных принципов. Все более разрушительному воздействию подвергаются базовые моральные и культурные нормы, религиозные устои, институт брака, семейные ценности. Абсолютизируется свобода личности, осуществляется активная пропаганда вседозволенности, безнравственности и эгоизма, насаждается культ насилия, потребления и наслаждения, легализуется употребление наркотиков, формируются сообщества, отрицающие естественное продолжение жизни. При этом основным объектом воздействия выступает молодое поколение.

Важнейшей задачей современного общества является разработка и внедрение механизмов защиты детей и молодежи, в том числе посредством совершенствования правовых инструментов, направленных на создание благоприятных условий ресурсной, идеологической, информационной направленности, информационного обеспечения.

На современном этапе общественного развития перед государством стоит глобальная задача по формированию благоприятных условий для развития личности несовершеннолетних и их защите от деструктивного воздействия, в том числе посредством сети Интернет.

Законодательное регулирование мер противодействия вовлечению несовершеннолетних и молодежи в деструктивную деятельность остается актуальным как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. Вместе с тем в нормотворческой и правоприменительной практике Российской Федерации отсутствует единый системообразующий подход к методическому обеспечению и законодательному регулированию таких мер. Полученные результаты будут способствовать повышению эффективности правового регулирования деятельности в сфере противодействия вовлечению несовершеннолетних и молодежи в деструктивную активность.

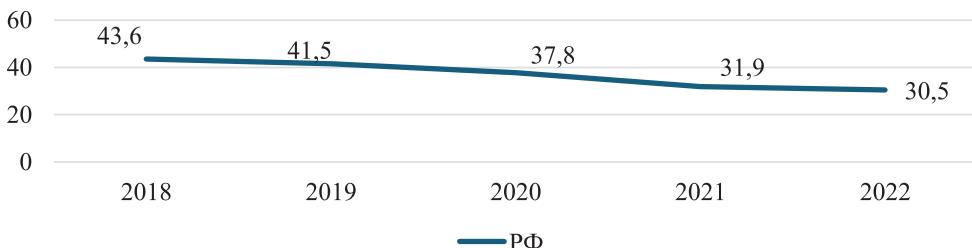
К числу первоочередных задач можно отнести противодействие вовлечению молодежи в деструктивную деятельность. Государство не может оставить без внимания участие несовершеннолетних в деятельности неформальных объединений и движений антиобщественной направленности, которые распространяют радикальную или преступную идеологию среди

несовершеннолетних. Участников деструктивных объединений отличают претензия на исключительность (мы лучше, мы сильнее); уверенность в том, что групповые интересы и цели выше индивидуальных; убеждение, что цель оправдывает средства (поощрение асоциального и противоправного поведения); общие внешние признаки (прическа, одежда, украшения, жаргон); ослабление связей с родственниками, прежними друзьями; замещение личных интересов интересами и ценностями объединения. Крайней формой деструктивной деятельности являются массовые убийства в образовательных организациях.

Следующим новым вызовом, требующим реагирования, является запугивание, травля (буллинг) ребенка со стороны одноклассников, распространение лживой, порочащей ребенка информации в социальных сетях, которые нередко воспринимаются как норма не только детьми, совершающими противоправные поступки, но и жертвами такого поведения.

Основными причинами формирования и распространения деструктивного поведения среди подростков и молодежи являются социальные условия, в которых происходит становление и социализация личности. При этом на современном этапе общественного развития главное значение в этих процессах приобретают глобальные информационные сети, олицетворяющие бесконтрольный необъятный информационный поток, не сдерживающий границами государств и действиями законодательной и исполнительной властей, порой весьма не безобидного характера.

Согласно данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в 2022 году несовершеннолетними или при их участии на территории страны совершено 30,5 тысячи преступлений<sup>1</sup> (рис. 1).



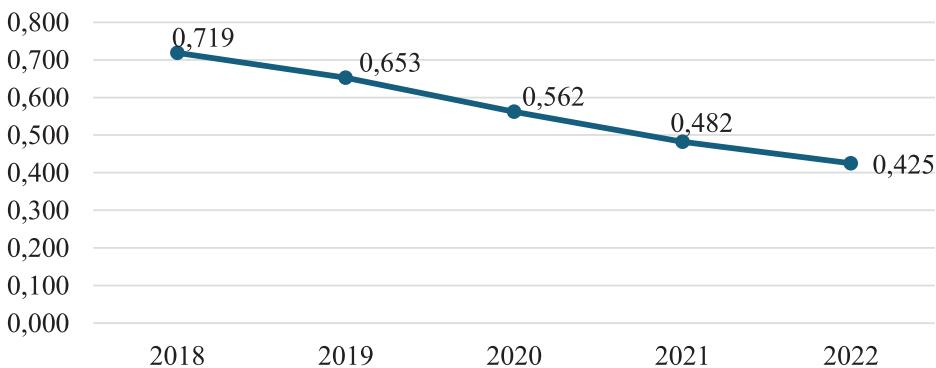
**Рис. 1. Численность (тыс. человек) выявленных несовершеннолетних лиц, совершивших преступления в Российской Федерации в 2019–2022 гг.**

*Источник: составлено авторами*

Оценка динамики преступности несовершеннолетних в целом по Российской Федерации высвечивает четко выраженную положительную тенденцию: за 2018–2022 годы доля несовершеннолетних лиц, совершивших преступления, снизилась с 0,719 до 0,425 %, т. е. в 1,7 раза (рис. 2).

Положительная динамика показателя в целом по Российской Федерации обусловлена снижением противоправной активности несовершеннолетних

<sup>1</sup> См.: Статистика и аналитика. Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics> (дата обращения: 05.10.2024 г.).



**Рис. 2. Динамика доли выявленных несовершеннолетних лиц, совершивших преступления в Российской Федерации в 2018–2022 гг., % от общей численности несовершеннолетних в возрасте 14–17 лет**

*Источник: составлено авторами*

в большинстве российских регионов. В 2023 году по сравнению с 2018 годом в 62 субъектах Российской Федерации отношение числа протоколов и постановлений об административных правонарушениях несовершеннолетних, рассмотренных Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН и ЗП), к численности несовершеннолетних в возрасте 16–17 лет снизилось. Наибольшее снижение произошло в г. Севастополе (на 65,5 %), Владимирской области (на 65,0 %), Астраханской области (на 57,4 %).

Несмотря на обозначенную положительную динамику снижения показателей количества совершенных несовершеннолетними административных правонарушений и преступлений в Российской Федерации за период 2018–2023 годов, вопрос наличия деструктивной активности в подростковой и молодежной среде, по мнению представителей экспертного сообщества, продолжает оставаться актуальным, в том числе по причине стихийного, порой бесконтрольного влияния на ситуацию глобальной сети Интернет, ставшей в современных российских условиях не только информационным ресурсом, но и орудием пропаганды и трансформации подросткового и молодежного сознания, в том числе со стороны иностранных ИТ-компаний.

Проведенный анализ фактов антиобщественного и (или) деструктивного поведения, правонарушений с участием несовершеннолетних, обучающихся в образовательных организациях, а также применяемых мер профилактики определяет потребность:

- нормативного правового закрепления основных обязательных направлений взаимодействия образовательных организаций с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- разработки в образовательных организациях локальных нормативных документов, упорядочивающих взаимодействие структур, отвечающих за профилактику антиобщественного и деструктивного поведения несовершеннолетних обучающихся с последующим размещением их в открытом доступе на официальных сайтах образовательных организаций;

– создания общероссийского информационно-методического ресурса для представителей образовательного сообщества, включающего примеры эффективных моделей и практик воспитательной профилактической работы с обучающимися, методические рекомендации по организации работы по профилактике и предупреждению общественно опасного поведения участников образовательных отношений;

– разработки и реализации мер профилактического воздействия в отношении несовершеннолетних с учетом новых социальных течений деструктивной направленности.

Анализ зарубежных моделей законодательного регулирования сферы противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность, в том числе травле (буллингу) в образовательной среде, а также проявлениям деструктивной деятельности в сети Интернет проведен с учетом законодательного опыта Австралии, Ирландии, Сингапура, США и Южной Кореи.

Полезным опытом правового регулирования противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность, в том числе посредством сети Интернет, может выступать политика южнокорейского законодателя по борьбе с зависимостью молодежи от онлайн-игр, поскольку такая зависимость имеет потенциал трансформации в деструктивную деятельность, способствуя социальной дезадаптации молодежи, ухудшению психического здоровья, снижению контроля над поведением.

Другим полезным опытом правового регулирования противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность, в том числе посредством сети Интернет, могут оказаться нормы южнокорейского закона о предупреждении насилия и контрмерах против насилия в школах, касающиеся мер ответственности по отношению к учащимся-агрессорам.

Профилактика деструктивного поведения несовершеннолетних, в том числе их участия в протестной активности, имеет существенное значение в рамках формирования в молодежной среде интереса и правильного понимания активной общественно-политической деятельности. В данной части необходимо повышенное внимание со стороны образовательных организаций, важными функционалами которых становится создание условий для проявления гражданской активности молодежи и профессиональное сопровождение деятельности обучающихся, придание ей позитивной направленности.

Авторами исследования предложена классификация деструктивогенных причин.

1. Деструктивогенные причины, связанные с дисфункциями медиийно-информационных институтов, способствующие установлению у несовершеннолетних отрицательных предрасположенностей.

2. Деструктивогенные причины, связанные с дисфункциями политico-правовых институтов, из-за чего происходит деформация политico-правовой социализации несовершеннолетних.

3. Деструктивогенные причины, связанные с дисфункциями социально-экономических институтов.

4. Деструктивогенные причины, связанные с дисфункциями института брака и семьи.

5. Деструктивогенные причины, связанные с дисфункцией институтов образования.

6. Деструктивогенные причины, связанные с дисфункцией институтов культурно-досуговой сферы.

Изучение опыта (из открытых источников) образовательных организаций по профилактике деструктивного воздействия в отношении обучающихся позволило сформулировать ряд предложений в сфере профилактики деструктивной деятельности и отдельных ее проявлений.

На общевузовском уровне профилактика возникновения буллинга должна быть реализована через механизмы:

- создания благоприятной и безопасной среды для развития и социализации обучающихся;

- оценки уровня психологического комфорта и безопасности среды образовательной организации;

- эффективной работы психологической службы образовательной организации, опирающейся в своей деятельности на восстановительные и здравоохраняющие технологии;

- вовлечения обучающихся в работу службы медиации организации высшего образования;

- медиативного подхода к работе с обучающимися с целью создания условий для выбора ненасильственных стратегий поведения в ситуациях напряжения и стресса, формирования навыков совладающего поведения;

- повышения компетентности сотрудников образовательных организаций высшего образования, курирующих воспитательную работу с молодежью, в вопросах профилактики буллинга и сплочения коллективов;

- обеспечения незамедлительного вмешательства сотрудников образовательной организации высшего образования в ситуацию буллинга.

На групповом уровне должны быть реализованы следующие направления профилактики:

- проведение тренинговых занятий, открытых лекций, вебинаров и кураторских часов с обучающимися с целью наиболее комфортной и эффективной социализации и интеграции в образовательную среду, направленных на формирование навыков экологичного и эффективного взаимодействия, позволяющих проявлять активную жизненную позицию;

- реализация профилактических программ, направленных на снижение и устранение проявлений буллинга (травли).

На личностном уровне должны быть реализованы следующие направления профилактики:

- психокоррекционная работа с обучающимися, имеющими агрессивные, насилиственные и асоциальные проявления;

- психокоррекционная работа с обучающимися, проявляющими вictimное поведение;

- проведение процедуры медиации и других восстановительных технологий с участниками травли.

Исследование действующего федерального и регионального законодательства, ведомственных документов и локальных правовых актов в сфере противодействия вовлечению молодежи в деструктивную деятельность,

буллингу и массовым убийствам позволило обосновать потребность в совершенствовании действующего законодательства.

В качестве итога проведенной работы авторским коллективом обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в нормы федерального законодательства: Трудовой кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»,

Внесенные предложения позволят оптимизировать действующее федеральное законодательство в сфере профилактики деструктивного поведения несовершеннолетних и усовершенствовать меры на правоприменительном уровне.

## **Совершенствование нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства при создании социальных объектов, в том числе в проектах комплексного развития территорий**

**Руководитель исследования:** Д. Г. Алексеева, главный научный сотрудник НОЦ правового регулирования в сфере высоких технологий ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук, профессор.

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования в области развития механизма государственно-частного партнерства применительно при создании социальных объектов в проектах комплексного развития территорий.

**Ключевые результаты исследования.** Проведен анализ текущей ситуации реализации проектов создания социальных объектов, в том числе в условиях государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), а также документов стратегического планирования и нормативных правовых актов в Российской Федерации, а также в городах Москве и Санкт-Петербурге, Пермском крае, Хабаровском крае, Республике Башкортостан, Сахалинской и Самарской областях, включая анализ текущих экономических параметров строительства социальных объектов; мер стимулирования деятельности коммерческих организаций, участвующих в модернизации социальной инфраструктуры; влияния санкционных ограничений недружественных государств на реализацию проектов социальных объектов; существующей практики государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации, а также проведена оценка современного состояния и выявлены проблемы нормативной правовой базы Российской Федерации в сфере ГЧП применительно к строительству социальных объектов.

Установлено, что в целом в субъектах Российской Федерации разработано соответствующее законодательство, документы стратегического планирования, успешно реализуются проекты ГЧП при строительстве социальных объектов, созданы и применяются новые эффективные инструменты посредством участия институтов развития (ВЭБ.РФ), крупнейших кредитных организаций (Сбербанк России), активно развиваются проекты комплексного развития территорий (далее – КРТ), предусматривающие в том числе строительство социальных объектов, применяются меры стимулирования создания социальных объектов.

Вместе с тем действующее законодательство требует формирования дополнений и изменений в целях более тесного взаимодействия государства и бизнеса для реализации проектов строительства социальных объектов с использованием механизмов ГЧП, в том числе в рамках КРТ.

Проведены анализ отечественных и зарубежных моделей ГЧП при создании социальных объектов с учетом экономических условий реализации проектов в субъектах Российской Федерации; анализ правового регулирования

и практики его применения в отношении социального предпринимательства, реализуемого в целях создания социальных объектов; исследование институциональных основ ГЧП при создании социальных объектов; сравнительный анализ законодательства России и законодательства зарубежных стран по вопросам ГЧП применительно к строительству социальных объектов, в том числе в условиях КРТ; выявлены лучшие зарубежные практики в сфере ГЧП при строительстве социальных объектов, проведена оценка возможности их внедрения в проекты КРТ.

Действующее российское законодательство в части создания социальных объектов содержит общие черты с законодательством зарубежных стран (Великобритании, Швеции, Японии, а также Германии, Португалии, Дании, Канады). Ключевыми особенностями, объединяющими все сложившиеся в различных странах модели ГЧП, являются:

- долгосрочный характер контракта ГЧП;
- переход возникающих в процессе реализации проекта рисков от государства к частному партнеру;
- широкий круг возможных форм контрактов ГЧП, которые заключаются частными лицами, с одной стороны, и государственными или муниципальными органами, с другой стороны.

В зарубежных странах сложилось множество различных моделей ГЧП, однако единого подхода к их формированию не выработано.

Основными подходами к формированию ГЧП являются:

- «ангlosаксонский подход», предполагающий формирование органами государственной власти жесткой системы контроля за реализацией ГЧП-проектов частным партнером, а также целенаправленная поддержка устойчивой конкурентной среды. Такой подход характерен для стран общей системы права (Великобритании, США, Австралии и Ирландии);
- «латинский подход», предполагающий осуществление органами государственной власти политики приоритетного сохранения объектов общественной и социальной инфраструктуры в государственной собственности и делегирование частному сектору не только полномочий по обеспечению эксплуатации и сохранности имущества, но и функции по оказанию услуг населению.

При выборе модели ГЧП для реализации в конкретном регионе (субъекте Федерации) или сфере необходимо учитывать следующие ключевые критерии:

- результат реализации проектов ГЧП в текущем и предшествующем годах;
- эффективность деятельности органов власти соответствующего субъекта Федерации;
- открытость органов власти для инвесторов;
- готовность оказать поддержку проектам ГЧП;
- экономические условия, сложившиеся в соответствующем регионе.

Помимо этого, выбор модели ГЧП для создания социальных объектов зависит от особенностей рыночного сегмента, типа реализуемого проекта, а также обеспечения эффективного, качественного оказания услуг населению и оптимизации затрат.

Проведен анализ основных мер государственной поддержки, используемых при создании социальных объектов, в том числе в проектах КРТ,

к таковым относятся, в частности, меры комплексного развития территории (налоговые и неналоговые преференции); меры государственной поддержки сельских территорий; меры поддержки строительства социальных объектов в рамках отдельных видов предпринимательской деятельности.

Проведен анализ социальной ответственности бизнеса в рамках создания социальных объектов, нормативного правового применения требований о социальной ответственности бизнеса в рамках создания проектов ГЧП, а также наиболее распространенных практик социальной ответственности бизнеса, к которым могут быть отнесены практики создания объектов социальной инфраструктуры при редевелопменте территорий в жилые застройки; при строительстве многоэтажных жилых домов в городах в рамках договора комплексного развития территории; в сельских территориях; на территориях опережающего развития и др.

Основными направлениями совершенствования законодательства в сфере ГЧП и смежных отраслях права являются следующие:

- определение основных понятий («социальный объект», «социальная ответственность бизнеса»);
- параллельное внедрение механизмов ГЧП и КРТ;
- законодательное регулирование применения мер государственной поддержки проектов КРТ;
- установление обязательств бизнеса по созданию объектов социальной инфраструктуры;
- совершенствование порядка подготовки решений о КРТ;
- совершенствование нормативного правового регулирования порядка использования земель сельскохозяйственного назначения для развития туризма, в том числе в заброшенных деревнях и селах;
- совершенствование законодательства о разработке дополнительных мер поддержки застройщиков в целях обеспечения строительства социальных объектов;
- решение вопроса о пропорциональности сдачи объектов социальной инфраструктуры при строительстве жилья в зависимости от потребности населения в этих объектах;
- совершенствование законодательства о стратегическом планировании создания социальных объектов.

Сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ;
  - Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ;
  - Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
  - Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

## ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ

### **Законодательное обеспечение социально-экономического развития Байкальской природной территории и сохранения экосистемы озера Байкал**

**Руководитель исследования:** А. В. Попова, профессор кафедры международного и публичного права юридического факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук.

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию правового обеспечения сбалансированного социально-экономического развития Байкальской природной территории и сохранения экосистемы озера Байкал.

**Ключевые результаты исследования.** Озеро Байкал, внесенное в список объектов Всемирного природного наследия 5 декабря 1996 года, представляет собой «лимнологическое чудо» и удовлетворяет всем четырем критериям Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в Париже 16 ноября 1972 года), предъявляемым к природным объектам в целях их отнесения к объектам всемирного наследия. Однако уже при отнесении озера Байкал к объектам всемирного наследия международные природоохранные организации указывали на необходимость решения множества экологических проблем на Байкальской природной территории (далее – БПТ).

Современное правовое регулирование развития и использования природных территорий, и в первую очередь БПТ, должно базироваться на концепции устойчивого развития ООН, предполагающей комплексное решение различных взаимосвязанных проблем на основе надлежащего баланса экологических и экономических интересов на всех этапах деятельности по сохранению, развитию и использованию озера Байкал.

В рамках проведенного анализа действующей международной правовой базы в сфере охраны окружающей среды и природопользования на БПТ, в том числе озера Байкал как объекта всемирного природного наследия, были проанализированы ратифицированные Российской Федерации юридические документы<sup>1</sup> и сделан вывод о том, что Россия в полной мере соответствует

---

<sup>1</sup> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года (Конвенция Эспо), Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года; Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, (вместе с Руководством по внедрению); Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водопла-вающих птиц, 1971 года.

всем международным нормам и выполняет взятые на себя обязательства. Однако своевременно в плане развития экологического просвещения населения нашей страны ратифицировать Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусская конвенция). Кроме того, исходя из интересов Российской Федерации в развитии БПТ, необходимо выступить с инициативой по принятию отдельного Соглашения между Российской Федерацией и Монголией по реке Селенга, предусмотрев в нем объединение действующих сегодня организаций<sup>1</sup> в единую Российско-Монгольскую международную объединенную комиссию по реке Селенга, положение о статусе которой необходимо закрепить протоколом к соответствующему двустороннему соглашению между Россией и Монголией. Данная организация должна действовать на основе принципа транснационализма в составе независимых экспертов в сфере экологии, геологии, биологии, экономики, в том числе и таких как Международный арбитражный суд ad hoc, что позволит закрыть часть вопросов между Россией и Монголией, связанных с БПТ, а также разработать совместную экологическую стратегию по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и контроль за ее исполнением на территории БПТ, необходимость которой неоднократно отмечал Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО.

Авторы исследования полагают правильным использовать зарубежную практику управления и правового регулирования территорий с объектами всемирного наследия в части правового обеспечения охраны окружающей среды и природопользования в тесной увязке с социальными аспектами при строгом соблюдении соответствующих правовых норм населением и организациями, нацеленного на оптимальное соотношение экономических и экологических факторов, в том числе на предотвращение эвтрофикации озер, решение проблемы загрязнения водных объектов микропластиком, при одновременном развитии туристической деятельности как наиболее эффективной в экономическом плане.

Интересен опыт Японии, США, Франции, Канады, Венесуэлы и иных стран по сохранению объектов природного наследия и развитию территорий, на которых они расположены. В частности, на уровне субъектов Российской Федерации возможно создание экологических планов муниципальными и региональными властями, разработка экологических стандартов по регулированию числа зеленых насаждений на строящихся объектах, осваиваемых территориях и т. д. с использованием специальной шкалы индексов озеленения территории, нарушение которых будет свидетельствовать об экологических проблемах в регионе.

В целях обеспечения защиты окружающей среды, обеспечения благоприятной экологической обстановки на территории БПТ и сохранения экосистемы озера Байкал на основании анализа опыта зарубежных стран и во исполнение требований Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО

---

<sup>1</sup> Смешанная комиссия по созданию трансграничного резервата «Истоки Амура», Совместная рабочая группа по трансграничному управлению бассейном озера Байкал и Смешанная Российско-Монгольская комиссия по вопросам охраны окружающей среды по реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15.02.1994 г.

предлагаем рассмотреть следующие рекомендации по внесению изменений и дополнений в российское законодательство:

– дополнить пункт 3 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», включив в перечень документов, разрабатываемых на федеральном уровне, стратегические планы управления и развития территорий, в границах которых располагаются объекты всемирного наследия, определение definicijii стратегического плана управления и развития территорий, в границах которых располагаются объекты всемирного наследия, разработать отдельные: Стратегический план управления и развития территории объекта всемирного наследия «Озеро Байкал», Стратегию водоотведения на территории водосборного бассейна озера Байкал с ее согласованием и утверждением на правительственном уровне, включая строгий контроль за деятельностью очистных сооружений и сбросом подсланиевых вод с кораблей;

– с учетом дифференциации социально-экономических, экологических и природоохранных проблем на территориях объектов всемирного природного наследия рекомендуется разработать и принять Стратегию развития экологического, религиозного и научного туризма отдельно по каждому объекту природного наследия, в первую очередь по озеру Байкал, и придать всем туристским маршрутам, проходящим по территории ЦЭЗ БПТ статус национальных туристских маршрутов путем изменения абзаца 10 статьи 4<sup>4</sup> Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

– для обеспечения государственного стратегического планирования развития БПТ в едином регулирующем комплексе норм следует принять отдельный федеральный закон «Об особом статусе Байкальской природной территории», придав ей статус федеральной территории, в рамках которого объединить нормы и правила использования водных, земельных, лесных ресурсов на БПТ, а также градостроительные, природоохранные нормы, положения, регулирующие оборот твердых бытовых отходов и туристскую деятельность в рамках одной территории;

– в долгосрочной перспективе всем хозяйствующим субъектам, в том числе иностранным, осуществляющим свою деятельность на БПТ, в целях соблюдения международных правовых норм рекомендуется предложить разработать комплексную программу в области устойчивого развития, обязательную для применения организациями и предприятиями, действующими в границах БПТ, и включающую меры, направленные на защиту озера Байкал и предупреждение негативного воздействия на его экосистему;

– Правительству Российской Федерации разработать единый Перечень запрещенных и ограниченных видов деятельности в границах БПТ, содержащий запреты и ограничения в отношении отдельных видов деятельности, с разграничением по зонам БПТ и указанием целевых ограничительных критериев, а также внести изменения в пункт 3 статьи 6 Федерального закона от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», изложив в следующей редакции: «Перечень видов деятельности, запрещенных или ограниченных в границах БПТ, утверждается Правительством Российской Федерации»;

– в рамках продолжения тренда, заложенного в законопроекте № 154856-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в части ограничения отдельных видов деятельности на Байкальской природной территории)», рекомендуется дополнить Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 г. № 2399 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории», пунктами о запрете видов деятельности, связанных с производством и использованием пластмассовых упаковочных изделий из полиэтилентерефталата, полиэтилена, поливинилхлорида, полипропилена, полистирола, а также моющих и синтетических моющих средств для стирки белья и одежды, замачивания, аппретирования, подсинивания, подкрахмаливания, комплексного действия, для придания антистатических свойств, в состав которых входят фосфаты, если массовая доля фосфорнокислых соединений в таких средствах составляет более 17 % в пересчете на  $P_2O_5$ , ввести запрет на использование маломерных судов в случае неиспользования ими природного газа в качестве моторного топлива, а также внести изменения в пункты 3 и 4 статьи 8.32 КоАП РФ, дополнив составы административных правонарушений правил пожарной безопасности в лесах санкциями в виде обязанности граждан, должностных и юридических лиц по проведению лесо-восстановительных мероприятий;

– усовершенствовать систему лицензирования предприятий, способных оказать воздействие на экологическое благополучие, путем устранения недостатков текущей системы, таких как недостаточная детализация экологических требований, отсутствие четкой связи с нормативами, ограниченное количество экологических критериев и несоответствие лицензионных требований реальным условиям работы предприятий; введения категорий экологической угрозы для предприятий (высокий, средний, низкий уровень) с соответствующими требованиями к лицензированию; обязательного формирования финансовых резервов для предотвращения и ликвидации последствий экологических аварий и катастроф; создания специализированных контрольных органов по выдаче лицензий и за соблюдением требований, в том числе в части применения соответствующих санкций;

– усовершенствовать систему экологических штрафов, а именно: ввести накопительные штрафы за каждый день загрязнения окружающей среды и/или в зависимости от объема загрязнения до полного устранения последствий; установить штрафы в процентном соотношении от оборота компании, аналогично существующей практике в антимонопольном законодательстве; законодательно увеличить суммы штрафов в случае значительных экологических катастроф; создать экологический компенсационный фонд с обязательными взносами предприятий, пропорциональными уровню экологического риска, для финансирования мероприятий по ликвидации последствий экологических катастроф при обеспечении финансового контроля и прозрачности использования средств фонда и разработке системы оценки эффективности проводимых мероприятий;

– для сохранения экологической целостности водных путей внедрить современные технологии очистки сточных вод предприятиями до установленных стандартов; разработать систему мониторинга качества воды

совместно с предприятиями и государственными органами для своевременного выявления и предотвращения загрязнения; проводить информационные кампании для повышения осведомленности населения и предприятий о важности сохранения водных ресурсов; создать систему сбора информации об улавливании, утилизации и хранении углерода на промышленных предприятиях с возможностью дальнейшего внедрения торговли «виртуальной водой»;

– развивать на БПТ «зеленую» экономику, в частности органическое сельское хозяйство, предусмотрев на переходном этапе правовое обеспечение производства на БПТ за пределами водоохранной зоны продукции «зеленого бренда», которая отличается от органической продукции более мягкими требованиями стандартов. Законопроект, регулирующий отношения, связанные с продукцией с улучшенными экологическими характеристиками (продукцией «зеленого бренда»), был разработан Министерством сельского хозяйства России, поэтому следует вернуться к данному законопроекту и завершить над ним работу;

– разработать специализированный модуль в рамках Федеральной государственной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды «Экомониторинг», работающей сейчас в пилотном режиме, который будет включать данные о природной среде (геологические, климатические, гидрологические) и биологические показатели; информацию о хозяйственной деятельности (виды деятельности, объемы производства, выбросы и сбросы, использование ресурсов); экологические риски (источники загрязнения, стихийные бедствия, изменения климата, угрозы биоразнообразию); нормативные правовые акты, технические стандарты и иные документы; данные мониторинга и контроля (результаты наблюдений, данные о проверках и нарушениях); информацию о проектах по улучшению экологической ситуации; информацию, направленную на повышение информированности населения; сведения об инновационных технологиях в сфере экологии и природоохраны; сведения о финансировании экологических проектов и результатах освоения бюджетных ассигнований;

– ввести налоговые преференции и стимулы, позволяющие учитывать расходы на инвестиционные проекты, цель которых не была достигнута, в составе налоговых расходов; разработать четкие критерии оценки нереализованных проектов для исключения злоупотреблений и обеспечения справедливого применения налоговых льгот; внедрить механизм подтверждения нереализованных проектов через независимую экспертизу для гарантии достоверности информации;

– для эффективного управления охраной рассматриваемого природного объекта на региональном уровне необходимо обеспечить согласованное действие всех трех субъектов, позволяющее синхронизировать усилия каждого из регионов в деле обеспечения охраны всей БПТ, и создать специальный федеральный орган, на который следует возложить обязанности по координации действий государственных и муниципальных органов, контроль за финансированием и расходованием средств государственного бюджета и др.

При этом существуют известные риски дальнейшего законодательного регулирования охраны экосистемы озера Байкал (рис. 1).

## Анализ возможных рисков дальнейшего развития законодательного регулирования охраны уникальной экологической системы озера Байкал и социально-экономического развития БПТ

### Предлагается

Изменение правового поля в части следующей корректировки приказа Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 29.01.2024 г. № 66-4-мпр «Об утверждении Порядка расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий регионального значения при осуществлении туризма в Иркутской области», разрешив строительство инфраструктурных объектов, прошедших экологическую экспертизу, с закреплением необходимости осуществления мониторинга оценки влияния строительства на экологическое благополучие ЦЭЗ БПТ.

Позволит снизить негативное влияние некоторых видов деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Даст стимул для устойчивого социально-экономического развития Иркутской области при одновременном снижении риска возникновения ущерба окружающей среде в рамках ЦЭЗ БПТ.

На уровне региональных нормативно-правовых актов всех трех субъектов Федерации и соответствующих подзаконных актов установление конкретных ограничений на поступление фосфорсодержащих соединений в воды озера Байкал через бытовые стоки.

Изменение данных региональных нормативных актов прогнозирует замедление процессов эвтрофикации и снижение избыточного поступления фосфорсодержащих соединений в озере Байкал.

Введение запрета на продажу в центральной экологической и буферной экологической зонах синтетических моющих средств и товаров бытовой химии, имеющих информацию в потребительской маркировке о содержании в своем составе фосфатов, фосфонатов в количестве 5 % и более.

Предлагаемая мера не ограничит производителей синтетических моющих средств и товаров бытовой химии, а обеспечит корректировку потребительского предпочтения.

Введение административной ответственности за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов ЦЭЗ БПТ.

Изменения должны коснуться статьи 8.39 КоАП РФ в части ее распространения на границы ЦЭЗ БПТ.

**Рис. 1. Анализ возможных рисков дальнейшего развития законодательного регулирования охраны уникальной экологической системы озера Байкал и социально-экономического развития БПТ**

Источник: составлено авторами

Таким образом, предложенные изменения и дополнения в российское законодательство направлены на усиление экологической защиты окружающей среды в целом и БПТ в частности. Они способствуют повышению эффективности экологической политики и контроля, увеличению ответственности предприятий за экологическую безопасность, стимулированию внедрения инновационных технологий и «зеленой» экономики, привлечению иностранных инвестиций в экологически чистые секторы экономики, сохранению уникальных природных объектов и биоразнообразия, устойчивому социально-экономическому развитию регионов. Реализация данных предложений позволит Российской Федерации обеспечить гармоничное взаимодействие между экономическим развитием и сохранением окружающей среды.

# Повышение эффективности мер по сохранению водных экосистем и социально-экономическому развитию бассейна реки Волги. Законодательный аспект

**Руководитель исследования:** С.Д. Беляев, заместитель директора по научной работе Уральского филиала ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», доктор географических наук.

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию правового обеспечения сбалансированного социально-экономического развития бассейна реки Волги (рис. 1).

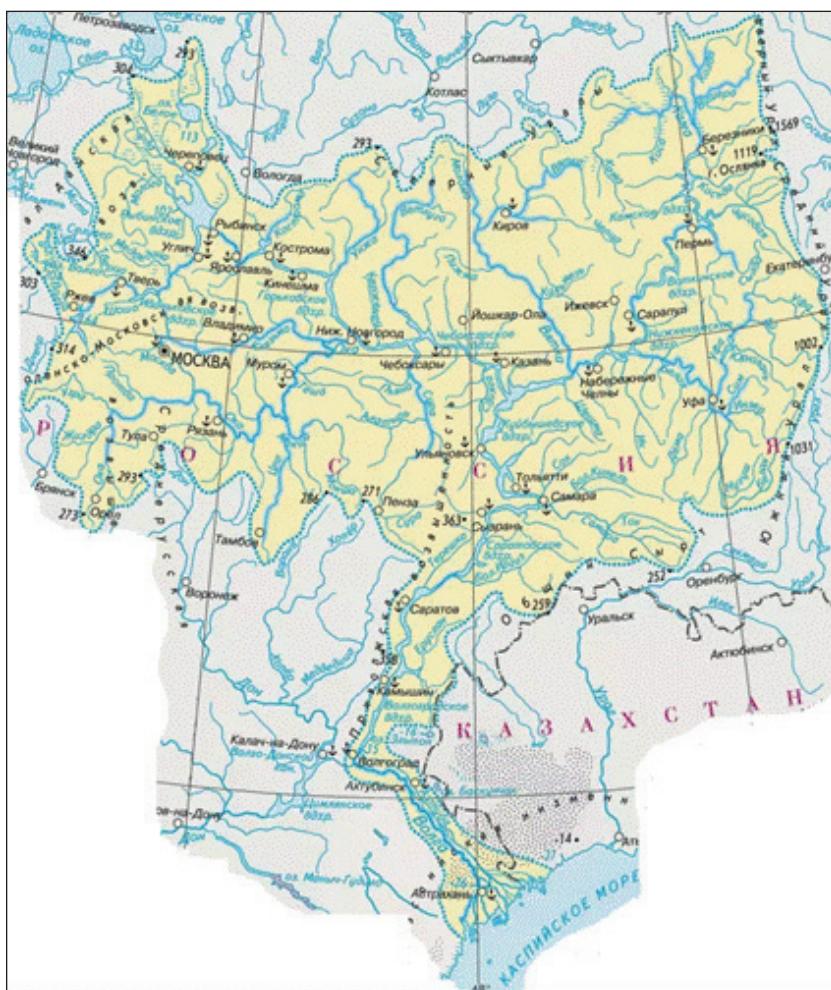


Рис. 1. Бассейн реки Волги

**Ключевые результаты исследования.** Анализ состояния бассейна реки Волги позволил сделать следующие основные выводы.

С 2010 по 2023 год:

- с 85 % до 51 % снизилась доля водопользователей, сбрасывающих загрязненные сточные воды;
- в 1,5 раза сократился объем загрязненных сточных вод (с 6,4 км<sup>3</sup> до 4,2 км<sup>3</sup>);
- с 91 % до 78 % сократилась доля загрязненных (без очистки и недостаточно очищенных) сточных вод от общего объема сточных вод, требующих очистки;
- ведется большая работа по определению границ прибрежных защитных полос и водоохранных зон;
- в рамках проекта «Оздоровление Волги» существенно улучшены рыбохозяйственные условия в Волго-Ахтубинской пойме;
- ведется реконструкция Городецкого гидроузла;
- усилиями Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры повышается уровень соблюдения действующего законодательства (только за последние 5 лет выявлено и пресечено более 12 000 нарушений).

Однако эти безусловно высокие достижения не привели к ожидаемому улучшению состояния водных объектов:

- доля створов с 1–2-м классом качества (по УКИЗВ: условно чистая, слабо загрязненная) практически не изменилась (колеблется на уровне 3–5 %; при этом отмечено снижение количества створов с 4-м классом качества – «грязная»);
- показатели содержания большей части загрязняющих веществ также не претерпели значительных изменений;
- существенные падения уровней воды в маловодные периоды создают проблемы для судоходства и водоснабжения, ухудшают состояние мест обитания флоры и фауны;
- тенденции к сокращению поголовья и уловов проходных и полупроходных рыб сохраняются, а по некоторым данным – усугубляются.

Решение значительной части из приведенных проблем лежит не только и даже не столько в технической, сколько в нормативной правовой сфере.

Анализ зарубежного опыта по управлению крупными речными бассейнами позволил сделать следующие основные выводы.

1. Высокую эффективность в деле восстановления и охраны водных объектов демонстрируют такие современные инструменты, как интегрированное управление водными ресурсами; разработка целевых показателей состояния водных объектов с закреплением их в национальных (законы, стратегии) и международных (например, директивы ЕС) нормативных правовых актах (НПА); разработка и реализация долгосрочных бассейновых планов управления водными ресурсами, направленных на достижение целевых показателей.

2. Характерными чертами передовых систем управления и обеспечивающих их правовых механизмов являются учет природных особенностей и степени антропогенной измененности водных объектов, оценка

социально-экономических последствий при постановке целей водохозяйственной деятельности.

3. В сфере управления развитием территорий (водоохранные зоны, зоны затопления-подтопления и т. п.) прослеживаются две основные тенденции: 1) приближение там, где и насколько это возможно, к естественному облику пойм; 2) риск-ориентированный менеджмент, включая системы страхования.

4. Большое внимание уделяется снижению негативных экологических последствий зарегулированности стока плотинами ГЭС. На государственном уровне принимаются долгосрочные комплексные программы (20–40 лет), включающие научное обоснование, оценку степени и приемлемости социально-экономических последствий, поиск технических решений, развитие альтернативных источников энергии, утверждение новых правил предоставления права пользования водными объектами в целях выработки электроэнергии и пр.

5. Национальные системы управления речных бассейнов имеют существенные различия, обусловленные географическими и социально-экономическими особенностями, а также исторически сложившимися структурами государственного управления. Но все они в той или иной мере сочетают принципы бассейнового планирования и территориального администрирования.

6. Отдельные законы по речным бассейнам (Китай, Австралия) используются при необходимости, как дополнительные инструменты реализации бассейнового подхода.

Результаты проведенного анализа использованы при подготовке предложений по совершенствованию российской нормативной правовой базы по сохранению водных экосистем и социально-экономическому развитию бассейна реки Волга.

Анализ действующего федерального законодательства в рассматриваемой сфере показал, что правовых инструментов для решения проблем бассейна реки Волги в целом достаточно. Необходимо лишь восполнить некоторые пробелы как в нормативном, так и в методическом обеспечении их применения.

Приведем выявленные пробелы по направлениям деятельности.

1. Регулирование изъятия водных ресурсов:

– отсутствие кодифицированного определения экологического стока/попуска – важнейшего параметра состояния водного объекта в целях сохранения водных экосистем;

– наличие неопределенностей и дублирования в механизмах регулирования изъятия стока по участкам речных бассейнов, следствием которых могут быть как ущерб окружающей среде, так и неоправданные ограничения экономической деятельности.

2. Регулирование качества воды:

– фактическое отсутствие нормативов качества поверхностных вод с учетом природного фона приводит к искаженной оценке степени антропогенного изменения состояния водных объектов. Как следствие – низкая обоснованность приоритетов водоохранной деятельности;

– отсутствие формализованных способов учета, оценки и регулирования воздействия диффузных источников загрязнения водных объектов. Как следствие – существенное сокращение сброса загрязняющих веществ со сточными водами не приводит к ожидаемым результатам;

– дублирование и неполное соответствие определения термина «нормативы допустимого воздействия» (далее – НДВ) в Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в Водном кодексе, а также в Методических указаниях по расчету НДВ;

– отсутствие нормативных правовых актов (далее – НПА):

- устанавливающих порядок определения целевых показателей качества воды и использования их значений при планировании водоохранной деятельности;
- определяющих связь между целевыми показателями качества воды, нормативами качества воды и результатами регулирования воздействий на окружающую среду на основе технологических нормативов (на основе НДТ);
- стимулирующих дальнейшее развитие и внедрение технологий с лучшими природоохранными показателями, чем установленные в действующих справочниках НДТ.

3. Учет изменений климата: действующие правила и нормы проектирования и эксплуатации ГТС не учитывают изменений стоковых характеристик, связанных с изменением климата (основаны на устаревших гидрологических данных; отсутствуют научно обоснованные требования по периодичности корректировки параметров работы ГТС и пр.).

4. Защита от негативного воздействия вод:

- неразвитая терминологическая база;
- неразвитая система ограничений и стимулов сокращения застройки (заселенности) и хозяйственного использования территорий, подверженных затоплению/подтоплению (в т. ч. защищенных);
- отсутствие механизмов риск-менеджмента в системе управления, неразвитая система страхования от рисков негативного воздействия вод.

5. Долгосрочное и стратегическое планирование водохозяйственной деятельности:

– отсутствие единого подхода к целеполаганию в водохозяйственной сфере, его недостаточное законодательное и научно-методическое обеспечение;

– недостаточность норм, определяющих необходимость и способы использования утвержденных Схем комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) при разработке стратегических планов развития территорий.

6. Реабилитация водных объектов: отсутствие НПА, определяющих критерии и порядок выбора объектов для экологической реабилитации (оздоровления), порядок обоснования и проведения реабилитационных мероприятий, а также оценки их эффективности.

Анализ регионального законодательства показал, что НПА субъектов Российской Федерации предназначены главным образом для фиксации результатов имплементации законов и других НПА федерального уровня

на территории субъекта, на обеспечение выполнения переданных на региональный уровень функций и полномочий. В НПА субъектов Российской Федерации, относящихся к вопросам стратегического развития, уделяется (за редкими исключениями) крайне мало внимания водной и смежной проблематике. Ни в одном из проанализированных документов, например, вообще не упоминаются СКИОВО и необходимость их учета. В некоторых вообще отсутствует водная проблематика.

В целом, имеющиеся правовые инструменты субъектов Российской Федерации недостаточно развиты для того, чтобы играть самостоятельную и заметную роль в вопросах улучшения состояния водных объектов вообще и бассейна реки Волги в частности (за исключением выделения особо охраняемых природных территорий (ООПТ) регионального значения). По этой причине основные решения по совершенствованию законодательства должны быть приняты на федеральном уровне.

Анализ особенностей и ограничений хозяйственной деятельности в бассейне реки Волги, связанных с зарегулированностью стока, позволил заключить, что:

1. ГЭС Волжско-Камского каскада (далее – ВКК) справляются со своими функциями в рамках Единой энергосистемы России. Наблюдается некоторое увеличение зимней выработки электроэнергии. По мнению ведущих специалистов, это связано не столько со стремлением к увеличению прибыли, сколько с фактическим увеличением зимнего стока. Однако недоверие и озабоченность общественности по поводу влияния этого фактора на объемы рыбных попусков и уровни воды в летний период сохраняются.

2. Завершение реконструкции Городецкого гидроузла позволит сократить долю внутренних водных путей, ограничивающих пропускную способность единой глубоководной системы европейской части России. Однако некоторые специалисты подвергают сомнению возможность устойчивого поддержания необходимых для судоходства глубин при имеющихся отклонениях характеристик Чебоксарского и Нижнекамского водохранилищ от проектных.

3. Нарушение путей миграции рыб и режима обводнения нерестилищ, связанное с пуском и эксплуатацией ВКК, привело к существенному (вплоть до катастрофического) сокращению популяций многих промысловых видов рыб. Усилия по искусственноому зарыблению и обводнению пойм пока не смогли переломить ситуацию. Как показывает анализ данных, проблема не исчерпывается недостаточными рыбными попусками на плотинах ГЭС: корреляция между численностью скатившихся личинок и объемом стока в период нереста очень слабая ( $k \approx 0,15$ ). Проблема комплексная, с многолетними причинно-следственными связями, при этом значительную роль играет незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел.

4. В периоды маловодья имеется угроза устойчивому функционированию крупных водозaborных сооружений, предназначенных для удовлетворения потребностей коммунально-бытового водоснабжения.

Приведенные выводы являются очевидными аргументами в пользу организации крупномасштабных исследований по указанным направлениям с закреплением их результатов в виде НПА соответствующих уровней.

Анализ действующей системы мониторинга в сфере охраны окружающей среды применительно к экологическим проблемам бассейна реки Волги показал, в частности:

- отсутствие интеграции данных различных подсистем мониторинга;
- высокую степень агрегации данных и большие интервалы их представления для общего доступа;
- невысокую плотность сети наблюдений;
- очень слабое развитие сети гидробиологических наблюдений;
- отсутствие системы наблюдений, обеспечивающей контроль диффузных источников загрязнения;
- отсутствие системы наблюдений за сохранением биоразнообразия.

Общим результатом проведенного исследования стали предложения по совершенствованию правовых норм, регулирующих социально-экономическое развитие бассейна реки Волги и сохранение ее водных экосистем. Сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, по нормативному правовому и методическому обеспечению:

- режимов работы ВКК;
- адаптации и поддержания в надлежащем состоянии водозаборов для гарантированной работы в условиях маловодья;
- комплекса мероприятий по снижению поступления неочищенных сточных вод, изменению правил эксплуатации водохозяйственных установок с акцентом на удовлетворение экологических требований;
- определения приоритетных мероприятий по расчистке русел и дноуглублению притоков рек Волги и Дона и других водных объектов, мероприятий по рыбоводческой мелиорации;
- установления показателей природного фона и их учета при планировании водоохранных мероприятий;
- развития системы мониторинга.

Подготовлен пакет предложений по внесению изменений в законодательство: Водный кодекс Российской Федерации (пreamble, ст. 1, 5, 33, 35, 46, 62, 67<sup>1</sup>), в Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды (ст. 1, 20, 22, 31<sup>1</sup>), в Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ст. 11).

## УСТОЙЧИВАЯ И ДИНАМИЧНАЯ ЭКОНОМИКА

### Совершенствование нормативного правового регулирования инвестиционной деятельности населения Российской Федерации в области реализации индустриальных, инфраструктурных и иных долгосрочных проектов

**Руководитель исследования:** *А. Н. Сухарев, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права, руководитель Центра экспертно-аналитических исследований и судебных экспертиз юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», доктор экономических наук.*

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования инвестиционной деятельности населения Российской Федерации в области реализации индустриальных, инфраструктурных и иных долгосрочных проектов.

**Ключевые результаты исследования.** Сегодня в Российской Федерации создаются условия для обеспечения долгосрочных темпов роста экономики, что невозможно без создания долгосрочных инвестиционных ресурсов. Население в форме сбережений формирует огромные финансовые ресурсы, которые могли бы быть использованы для целей долгосрочного развития в виде вложений в реальный сектор экономики, включая индустриальные, инфраструктурные и иные долгосрочные проекты. В этом плане необходимо сформировать адекватный механизм трансформации сбережений населения в долгосрочные реальные инвестиции.

В России активно развивается инвестиционная деятельность, где посредническую роль в трансформации сбережений в инвестиции выполняют банковская система и фондовый рынок. В 2019 году был принят Федеральный закон от 02.08.2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Инвестиционные платформы могут стать дополнительным механизмом трансформации сбережений населения в долгосрочные инвестиции (сегодня в России действует более 80 инвестиционных платформ). В 2020 году был принят Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», открывающий возможности осуществлять инвестиционную деятельность в инновационные, инфраструктурные и иные долгосрочные активы с помощью цифровых финансовых активов. С 2024 года заработал механизм долгосрочных сбережений, который потенциально может быть использован как средство осуществления долгосрочных инвестиций.

Вместе с тем, учитывая многообразие форм и механизмов инвестиционной деятельности, необходимо и дальше развивать инвестиционную деятельность населения, используя перспективные цифровые технологии и прогрессивные организационные формы. В этих целях следует совершенствовать законодательство Российской Федерации, регулирующее данную сферу общественных отношений.

В современном мире субъектами инвестиций выступают не только корпорации, но и население. Исторически население не являлось активным субъектом сбережений, а тем более инвестиций, в силу незначительности доли заработной платы в ВВП и низкой склонности к сбережениям. По мере роста доходов, упрощения доступа к системам инвестирования вследствие развития цифровой экономики население все более обретает роль активного инвестора. Цифровые технологии позволили сформировать глобальный финансовый рынок, который предоставляет возможность населению вкладывать средства практически в любые инвестиционные инструменты. Для инвесторов как бы стираются национальные границы между государствами, происходит снижение транзакционных издержек и повышается качество и доступность финансового сервиса.

Глобализация финансового рынка обеспечивает населению многих стран возможность и доступность инвестировать в любые рынки и страны. Это повышает конкуренцию в мировом инвестиционном процессе, что приводит к улучшению финансового сервиса и снижению транзакционных издержек. Цифровые технологии следует рассматривать как главный фактор трансформации инвестиционной деятельности населения.

В Российской Федерации реализуется комплекс мер, направленных на поддержку инвестиционной деятельности населения. Они включают программы льготной ипотеки для различных категорий населения, программу долгосрочных сбережений с системой налоговых льгот, налоговые вычеты с взносов на индивидуальные инвестиционные счета, программы по повышению финансовой грамотности населения, расширению доступности финансовых услуг и иные меры государственной поддержки, которые способствуют развитию инвестиционных практик населения. Это нашло отражение в росте ряда числовых показателей, таких как количество частных инвесторов (включая квалифицированных и неквалифицированных инвесторов) на фондовом рынке и объем их активов; количество налогоплательщиков – физических лиц, получивших налоговые вычеты по индивидуальным инвестиционным счетам (ИИС), и средний размер вычетов; количество и объем выданных кредитов по льготным ипотечным программам; количество участников программы долгосрочных сбережений и сумма привлеченных ими средств и др.

В Российской Федерации создана развитая система трансформации сбережений в инвестиции, которая осуществляется не только через банковскую систему, но и через рынок ценных бумаг. При этом роль рынка ценных бумаг в этом только усиливается. Население в Российской Федерации использует следующие модели инвестирования средств: модель инвестирования через рынок ценных бумаг, модель коллективных инвестиций в инвестиционные фонды, модель с использованием инвестиционных платформ, модель с использованием информационных систем, в которых выпускаются

и отчуждаются цифровые финансовые активы, модель инвестирования в формирование пенсионных накоплений и пенсионных резервов, модель долгосрочных сбережений, модель прямого инвестирования. Необходимо продолжать развивать все существующие модели инвестирования населения, так как это обеспечивает конкуренцию между этими моделями, увеличивает количество возможных вариантов и форм инвестиций. Многообразие моделей связано с наличием разных социальных групп населения, у которых разные предпочтения к выбору форм инвестирования. Необходимо и дальше развивать инвестиционный процесс населения в инновационные, инфраструктурные и иные долгосрочные инвестиции с использованием современных цифровых технологий.

Особенностью инвестиций населения в инновационные и инфраструктурные проекты является то, что они обычно носят долгосрочный характер, требуют значительных вложений средств, требуют от инвесторов повышенной финансовой грамотности и имеют повышенный риск. Вместе с тем население, как субъект инвестирования, отдает предпочтение краткосрочным инвестициям, вкладывая незначительные средства с целью получения гарантированного дохода, не обладая при этом порой должной финансовой грамотностью.

На инвестиционную деятельность населения существенное влияние оказывает качество и надежность финансовых посредников. В 2013 году на Центральный банк Российской Федерации была возложена функция мегарегулятора финансового рынка, что привело к гармонизации денежно-кредитной политики с мерами по обеспечению финансовой стабильности, включающей регулирование финансового рынка, финансовых институтов, в том числе лицензирование их деятельности, контроль и надзор.

Опрос населения (511 человек), проведенный в рамках настоящего экспертино-аналитического исследования, показал, что более половины респондентов не имеет в собственности финансовых активов. Самым популярным финансовым активом у всех групп населения выступают акции, а респонденты в возрасте до 25 лет по сравнению с другими возрастными группами имеют более диверсифицированный портфель, включающий в том числе относительно новые финансовые инструменты, такие как цифровые финансовые активы и утилитарные цифровые права. Также более половины респондентов не осуществляют долгосрочных накоплений, а респонденты, имеющие накопления, в основном осуществляют их с целью приобретения жилья. Наиболее активными субъектами накоплений являются респонденты в возрасте до 25 лет, что может свидетельствовать о формировании у них сберегательной и инвестиционной моделей поведения. Половина респондентов отметила, что не получает доходов от инвестиций. Наибольшая доля опрошенных (около 40 %) получают доход от инвестиций в размере не более 10 % от их общего дохода, т. е. не осуществляют крупные инвестиции. Около половины опрошенных (48,3 %) в целом выражает готовность вкладывать средства на более чем трехлетний срок в целях получения большей доходности.

Население Российской Федерации располагает значительными финансовыми ресурсами. По данным Банка России, объем совокупных финансовых активов населения по состоянию на 1 июля 2024 года составил

115,7 трлн руб. (65 % ВВП). Основную долю в финансовых активах населения составляют депозиты в кредитных организациях (59,3 трлн руб., или 51,2 %) и наличная валюта (24,1 трлн руб., или 20,8 %).

Существует закономерность, в соответствии с которой чем больше доходы гражданина, тем больше в них доля сбережений и его финансовые возможности. У лиц со значительно высокими доходами обычно лучше уровень финансовой грамотности, что обеспечивает им возможность использования финансовых ресурсов в режиме инвестиций. Наиболее состоятельные физические лица, с одной стороны, обладают большей склонностью к сбережению и использованию их в режиме инвестиций в силу наличия опыта и необходимой финансовой грамотности, а с другой стороны, имеют высокую (по сравнению с остальным населением страны) склонность к вывозу капитала из страны. Все это требует реформирования системы формирования финансовых ресурсов и их инвестирования в российскую экономику.

Систему коллективных соглашений работодателей и работников в части повышения активности участия работников в инвестиционных процессах в современных экономических условиях нельзя считать эффективной формой инвестирования населения. Определенные элементы такого инструмента применяются на практике, особенно в секторе крупных перспективных российских проектов, но это не может свидетельствовать о сложившихся предпосылках повсеместного его распространения. Ряд выявленных в исследовании барьеров в становлении данного института позволяют сделать вывод о том, что современное отечественное законодательство требует серьезной доработки института участия работников в инвестиционных проектах, так как на сегодня в нормах трудового законодательства вообще отсутствует упоминание о нем, нет четкой законодательной регламентации вопроса об отражении в содержании коллективного соглашения условий об инвестировании работниками компании, также Трудовой кодекс Российской Федерации, не запрещая, все же не устанавливает напрямую возможности выплаты работникам заработной платы акциями. Эти и другие проблемы усложняют процесс применения института инвестирования работающего населения в свои предприятия.

Сильными сторонами существующих факторов модернизации инвестиционных отношений в современных условиях являются наличие у населения огромных финансовых ресурсов, наличие у государства и органа денежно-кредитного регулирования значительных финансовых ресурсов и финансовых резервов, политическая стабильность в краткосрочном и среднесрочном периодах, развитое законодательство в сфере осуществления инвестиций населения, развитые институты трансформации сбережений в инвестиции, наличие системы налоговых льгот и инвестиционных налоговых вычетов, стимулирующие инвестиции и сбережения. Слабыми сторонами существующих факторов модернизации инвестиционных отношений в современных условиях являются недостаточная финансовая грамотность населения, отсутствие опыта инвестирования у большей части населения, недоверие населения к финансовым институтам и формирующемуся новым способам осуществления инвестирования, существование когнитивных искажений в сфере инвестиционной деятельности, значительные амплитуды колебания ключевой ставки, коррупционные проявления, санкционное давление

со стороны иностранных государств, риск политической нестабильности в долгосрочном периоде.

Исследование зарубежного опыта (США, Великобритания, Германия, Казахстан, Бразилия) показывает, что нормативное правовое регулирование инвестиционной деятельности населения должно быть направлено на формирование комбинации, включающей в себя получение широкими слоями населения опыта инвестиционной деятельности и снижение рисков населения в области его инвестиционной деятельности. Реализация подобной комбинации на практике позволит массово привлечь финансовые ресурсы населения для индустриальных, инфраструктурных и иных долгосрочных проектов.

В качестве альтернативной системы трансформации сбережений населения в инвестиции должно стать развитие краудлендинга и краудинвестинга на основе использования информационных систем, создаваемых в силу закона в соответствии со статьей 141<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации и вводящих различные виды цифровых прав. Инвестирование с помощью использования таких информационных систем носит коллективный характер, обеспечивает доступность практически для всех групп населения к осуществлению инвестиционной деятельности и обеспечивает ликвидность долгосрочных инвестиций. Краудлендинг и краудинвестинг должны стать концептуальными моделями модернизации инвестиционных процессов в реальный сектор экономики населением Российской Федерации. В отличие от рынка ценных бумаг такие формы инвестирования носят прямой характер, не порождая формирования фиктивного капитала, функционирующего по своим законам и являющегося потенциальным источником кризисов вследствие биржевых крахов.

В целях реализации основных мер по развитию инвестиционной деятельности населения следует применять предлагаемые модели эмиссионных и рентных инвестиционных счетов. Модели эмиссионных и рентных инвестиционных счетов основаны на открытии каждому гражданину Российской Федерации, вне зависимости от возраста, специальных счетов, на которые подлежат зачислению эмиссионный и рентный капитал. Эмиссионный капитал формируется за счет перечисления на эмиссионный инвестиционный счет гражданина части средств, полученных Банком России от выпуска в обращение наличных денег и цифровых рублей. Рентный капитал формируется за счет перечисления на рентный инвестиционный счет гражданина части средств, зачисляемых в Фонд национального благосостояния Российской Федерации. Каждому гражданину предоставляется право осуществления инвестиций с этих счетов в перечень инструментов, утверждаемых нормативными актами Банка России. При неиспользовании гражданином права на осуществление инвестирования средств эта функция осуществляется Государственной корпорацией «ВЭБ.РФ» без взимания комиссии.

Расходование средств должно осуществляться на предусмотренные законодательством или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации цели, включая оформление срочной или пожизненной ежемесячной выплаты при достижении гражданином предпенсионного возраста или получении инвалидности, при компенсации расходов на лечение

(по перечню, установленному Правительством Российской Федерации), при компенсации расходов на собственное обучение и обучение своих детей и внуков, на приобретение единственного жилья или улучшение жилищных условий и иные цели, утверждаемые постановлением Правительства Российской Федерации. Расходованию подлежат: с эмиссионных инвестиционных счетов – только полученный инвестиционный доход; с рентных инвестиционных счетов – рентный капитал и полученный инвестиционный доход от его размещения.

Модели эмиссионного и рентного инвестиционных счетов отвечают общей идеологии, проводимой сегодня в Российской Федерации по стимулированию сбережений и инвестиций населения. Государство осуществляет стимулирование инвестиций населения путем предоставления инвестиционных налоговых вычетов по индивидуальным инвестиционным счетам (далее – ИИС), а стимулирование долгосрочных сбережений, кроме того, предоставлением софинансирования из Фонда национального благосостояния Российской Федерации, являющегося частью средств федерального бюджета, в размере до 36 тыс. руб., а совокупно за десять лет – до 360 тыс. руб. Большое внимание сегодня в такой политике отводится стимулированию сбережений, поэтому здесь необходимо произвести донастройку путем использования конструкции эмиссионных и рентных инвестиционных счетов.

Политика стимулирования сбережений и инвестиций в Российской Федерации, связанная с предоставлением финансовой выгоды гражданам (в виде получения инвестиционных налоговых вычетов и софинансирования из Фонда национального благосостояния Российской Федерации), осуществляющим сбережения и инвестиции, приводит к тому, что такую выгоду получает достаточно ограниченный круг граждан, которые уже обладают финансовой грамотностью и без создания подобных механизмов имеют склонность к сбережению и инвестированию. Модели эмиссионных и рентных инвестиционных счетов позволяют вовлечь в процесс широкие слои населения, чтобы все население, а не относительно небольшая его доля, получило финансовые выгоды за счет общественных финансов.

Модели эмиссионных и рентных инвестиционных счетов позволяют преодолеть проблему социально-психологических факторов в развитии инвестиционной деятельности населения за счет, во-первых, получения финансовых ресурсов для инвестирования лицами, которые не имеют сбережений из-за низких доходов или отсутствия склонности к сбережениям и, во-вторых, преодоления психологического барьера к осуществлению инвестиций для лиц, располагающих сбережениями (получив опыт, эти граждане будут размещать свои сбережения в режиме инвестиций). В этом плане модели специальных счетов направлены на изменение поведения населения как потенциальных инвесторов. Реализация механизмов эмиссионных и рентных инвестиционных счетов позволит преодолеть когнитивные искажения по типу отклонения в сторону статуса-кво и приведет к эффекту подталкивания. Одним из приоритетных направлений инвестирования с эмиссионных и рентных инвестиционных счетов следует рассматривать вложение средств в облигации технологического суперенитета.

В качестве развития законодательства Российской Федерации в сфере инвестиционной деятельности населения предложена реализация следующих мер:

- установление универсального статуса квалифицированного инвестора, сведения о котором должны регистрироваться в специальном Едином реестре квалифицированных инвесторов;
- уточнение налогооблагаемой базы по НДФЛ при инвестировании через инвестиционные платформы;
- введение налоговых льгот и инвестиционных налоговых вычетов при использовании инвестирования населения через информационные системы, включая инвестиционные платформы;
- отделение у инвестиционных платформ функции регистратора прав от функции оператора таких систем;
- введение новых видов цифровых прав – краудлендинговые цифровые права;
- внедрение механизма инвестирования в цифровой паевой инвестиционный фонд как способ аккумуляции средств вкладчиков через инвестиционную платформу;
- установление разрешения физическим лицам, являющимся индивидуальными предпринимателями или получившим статус квалифицированного инвестора, принимать участие в инвестиционных соглашениях;
- наделение операторов инвестиционных платформ функциями по допуску эмитентов цифровых финансовых активов и соответственно самих цифровых финансовых активов к выпуску и обращению на платформах по аналогии с процедурой допуска к торгу (листингом) ценных бумаг.

Предложенные меры будут способствовать развитию инвестиционной деятельности населения и защите инвестиций.

## **Анализ влияния фискальной нагрузки на малый и средний бизнес в Российской Федерации и разработка рекомендаций по совершенствованию ее нормативного правового регулирования**

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

**Цель исследования:** анализ влияния фискальной нагрузки на малый и средний бизнес в Российской Федерации и разработка рекомендаций по совершенствованию ее нормативного правового регулирования.

**Ключевые результаты исследования.** Беспрецедентное санкционное давление и пандемия коронавирусной инфекции оказали на протяжении последних лет влияние на экономику Российской Федерации. Для поддержания стабильности и сохранения темпов экономического роста Правительством Российской Федерации на федеральном уровне были приняты налоговые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП). Результаты проводимой государственной политики позволили им противостоять внешним и внутренним угрозам, стабилизировать состояние, сохранить занятость и финансовую устойчивость сектора МСП.

Проведенное нами сравнение численности и оборота субъектов МСП за период 2012–2023 годов показало, что доля субъектов МСП в общей численности за санкционные годы выросла на 8 %, а их доля в суммарном обороте всех предприятий России увеличилась на 10 %. При этом снижение активности наблюдалось только в периоды пандемии и в годы введения ограничений: в 2014 и 2022 годах. По данным Единого реестра субъектов МСП, в России зарегистрированы и ведут деятельность свыше 6 млн субъектов МСП, численность занятых работников составляет более 15 млн человек (табл. 1).

**Таблица 1.**  
**Количество субъектов МСП и работников, занятых на предприятиях МСП**

По состоянию на	Количество субъектов МСП, тыс. ед.	Количество работников, занятых на предприятиях МСП, тыс. чел.	В среднем сотрудников на одного субъекта МСП, ед.
10.04.2024	6 503,6	15 041,6	2,31
10.04.2023	6 184,5	15 137,9	2,45
10.04.2022	5 976,2	14 613,6	2,45
10.04.2021	5 780,6	15 438,4	2,67
10.04.2020	5 979,9	15 248,5	2,55

*Источник: составлено НИФИ Минфина России по данным: Единый реестр субъектов МСП. – URL: <https://rmsp.nalog.ru>*

Ежегодно фиксируются положительные темпы роста сектора, за последние три года темп роста количества субъектов МСП, включенных в реестр, составил 108,89 %, в том числе: микропредприятий – 108,98 %, малых предприятий – 105,97 %, средних предприятий – 118,21 %. Существенно возросло количество индивидуальных предпринимателей (далее – ИП): темп роста за три года составил 121,5 %, в то время как темп роста количества организаций, наоборот, снизился и составил 91,2 %.

Несмотря на это, ряд планируемых значений показателей национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» не достигнуты. В частности, по данным ФНС России, численность работников в расчете на одного субъекта МСП составила 2,4 чел. (по плану 3,16 чел.); по данным Единого реестра субъектов МСП, численность занятых в сфере МСП, включая ИП, но без самозанятых, составила 21 млн чел. (по плану 23 млн чел.)<sup>1</sup>.

Проведенный НИФИ Минфина России анализ существующей фискальной нагрузки на МСП показал эффективность мер налогового стимулирования. По данным Федеральной налоговой службы, значение налоговой нагрузки и фискальной нагрузки существенно дифференцировано в зависимости от вида экономической деятельности, а также от размера компании. В целом за рассматриваемый период с 2019 по 2023 год налоговая нагрузка, рассчитываемая ФНС России<sup>2</sup>, возросла несущественно, в 2019 году ее величина в целом по всем предприятиям составляла 11,2 %, в 2020 году – 10 %, в 2021 году – 10,4 %, в 2022 году – 10,7 %, в 2023 году – 12,0 %. В большинстве отраслей налоговая нагрузка снизилась. Это произошло в основном за счет уменьшения нагрузки в ряде таких отраслей, как обрабатывающие производства, деятельность гостиниц и предприятий общественного питания и др.

Фискальная нагрузка за рассматриваемый период снизилась с 3,49 % в 2019 году до 3,4 % в 2023 году. При этом снижение произошло как в ряде трудоемких отраслей, например, производство текстильных изделий, одежды,

<sup>1</sup> Расчет был произведен по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, раздел «Статистика для национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Отношение среднесписочной численности работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (без индивидуальных предпринимателей, не привлекавших работников) (15 114 985 чел. по состоянию на 31 августа 2024 г.) к числу субъектов МСП (6 673 950 ед. по состоянию на 31 августа 2024 г.). Данные для расчета месячного показателя «Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей» сформированы в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 01.11.2022 г. № 594 «Об утверждении Методики расчета показателя «Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей» федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

<sup>2</sup> Данный расчет был произведен по данным Единого реестра субъектов МСП, раздел «Статистика для национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», включает:

- среднесписочную численность работников юридических лиц на 31 августа 2024 г.;
- среднесписочную численность работников ИП на 31 августа 2024 г.;
- индивидуальных предпринимателей – субъектов МСП на 31 августа 2024 г.

так и в таких материалоемких видах экономической деятельности, как металлургическое производство. В 2022 году на предприятиях, осуществляющих деятельность в области информации и связи, за счет действующих преференций удалось снизить фискальную нагрузку более чем на 30 % по сравнению с 2020 годом.

Исследование налоговой нагрузки субъектов МСП, применяющих общую систему налогообложения, позволило сделать вывод, что микропредприятия, применяющие общую систему налогообложения, в целом уплачивают большую долю налогов от величины доходов, чем предприятия среднего и крупного бизнеса. Например, налоговая нагрузка микропредприятий с объемом годового дохода до 30 млн руб., осуществляющих деятельность в г. Москве, в 2022 году составила 7,59 %, в то время как налоговая нагрузка средних предприятий с объемом годового дохода от 800 млн руб. до 2 000 млн руб. составила всего 7,24 %, что на 4,6 % меньше. Следует также отметить, что применение специальных режимов налогообложения для субъектов малого бизнеса позволяет снизить налоговую нагрузку примерно в два раза.

Согласно данным Аналитического портала ФНС России, в 2022 году налоговая нагрузка была существенно дифференцирована, в зависимости от вида экономической деятельности. Так, в среднем в г. Москве в 2022 году налоговая нагрузка малых предприятий с объемом выручки от 120 до 500 млн руб. и занятых производством пищевых продуктов составляла 1,89 %, а аналогичных предприятий, осуществляющих деятельность по производству транспортных средств, составила 6,89 %. В среднем по всем предприятиям сектора обрабатывающих производств совокупная налоговая нагрузка составила 6,60 %. При этом совокупная налоговая нагрузка малых предприятий с выручкой от 120 до 500 млн руб. ниже, чем малых предприятий с выручкой от 500 до 800 млн руб.

Разница между налоговой нагрузкой малых предприятий на упрощенной системе налогообложения (далее – УСН) (3,96 %) и общей системе налогообложения (далее – ОСНО) (6,60 %) составляет 2,64 %. Расчеты подтверждают тезис, что применение специальных режимов налогообложения для субъектов малого бизнеса позволяет снизить налоговую нагрузку примерно в два раза.

Налогоплательщики, являющиеся субъектами МСП, в общем количестве налогоплательщиков составляют около 80 %, при этом свыше 70 % приходится на микропредприятия, около 5 % – на малые предприятия с годовым оборотом от 30 до 120 млн руб., и менее 5 % приходится на остальные субъекты МСП. Следует отметить, что за рассматриваемый период 2019–2022 годов доля субъектов МСП в общем объеме налогоплательщиков увеличилась с 76,93 % в 2019 году до 80,70 % в 2022 году. Однако вклад данных налогоплательщиков в общий объем поступивших налогов достаточно невелик, в 2022 году все субъекты принесли бюджету 18,25 % доходов. В эту сумму входят налоги и платежи, администрируемые налоговыми органами России. При этом субъекты МСП вносят заметный вклад в поступления по ряду налогов:

– налог на прибыль организаций: свыше 15 % поступлений приходится именно на субъекты МСП, при этом поступления от предприятий с величиной дохода до 120 млн руб. составляют всего около 2 %;

– НДФЛ: свыше 25 % поступлений приходится именно на субъекты МСП, при этом предприятия с величиной дохода до 500 млн руб. обеспечивают около 70 % данных поступлений;

– НДС: свыше 36 % поступлений приходится именно на субъекты МСП, при этом предприятия с величиной дохода до 120 млн руб. обеспечивают всего 20 % данных поступлений, остальная часть, около 80 %, уплачивается предприятиями с объемом выручки свыше 120 млн руб.;

– транспортный налог с организаций: свыше 50 % поступлений приходится именно на субъекты МСП, при этом предприятия с величиной дохода до 500 млн руб. обеспечивают около 75 % данных поступлений, и др.

Оценка практического применения специальных налоговых режимов (далее – СНР) субъектами МСП и самозанятыми: ЕСХН, УСН, ПСН, АУСН и НПД – дала следующие результаты. В большинстве регионов доля налогоплательщиков ЕСХН в общем количестве субъектов МСП не превышает 1–2 % (организации) и 10 % (ИП). Несмотря на то, что для применения указанного СНР ограничения по выручке и численности не предусмотрены, такая невысокая популярность режима объясняется, скорее всего, тем, что на общей системе налогообложения у сельскохозяйственных товаропроизводителей есть больше возможностей уменьшить налогооблагаемую прибыль в связи с открытым перечнем расходов, вычитаемых из налоговой базы. УСН имеет ограничения по численности, доходам, стоимости основных средств. На региональном уровне могут предусматриваться двухлетние налоговые каникулы (и все субъекты Российской Федерации воспользовались таким правом), а также устанавливаться пониженные ставки (в 2023 году их применили 15 % всех юридических лиц на УСН и 12 % ИП). ПСН – разновидность промыслового налогообложения, основной объем выданных патентов (66 %) приходится на ИП, причем доля ИП, применяющих ПСН, в общем количестве субъектов МСП составляет 35 %. Число льготников со ставкой 0 % в масштабах страны менее 0,25 %. Важно отметить, что налогоплательщики в рамках ПСН встроены в систему обязательного социального и пенсионного страхования, что делает режим привлекательным. Контроль со стороны государства обеспечивается за счет того, что переход на ПСН носит заявительный или разрешительный характер, что отличает этот СНР от УСН. Разработка и введение экспериментального налогового режима АУСН стали возможными благодаря цифровизации налогового администрирования, а также отходу от традиционного подхода к обеспечению уплаты налога за счет трансформации субъектного состава налогового обязательственного правоотношения. Появился новый субъект во взаимодействии налоговых органов с налогоплательщиком: уполномоченная кредитная организация, на которую возложили обязанность передавать в электронной форме в налоговые органы информацию об операциях по счетам налогоплательщика, о переводах электронных денежных средств, о суммах и видах выплаченных доходов, налоговых вычетов и пр.

Наряду с вышеперечисленными СНР следует также отметить режим НПД. По данным ФНС России, число налогоплательщиков достигло 10 млн человек, ежедневно к проекту присоединяются 8,5 тыс. человек. За время эксперимента самозанятые зарегистрировали 3,6 трлн руб. доходов, сформировали более 1,9 млрд чеков и уплатили налоги на 141 млрд руб. Налогоплательщики НПД создали более 8,5 млн счетов на более 368 млрд руб., сумма среднего чека в апреле 2024 года составила 1 904 руб., что на 70 % больше, чем в 2019 году.

Очевидно, что СНР являются инструментом налогового стимулирования субъектов МСП, нацеленным на рост их числа за счет создания условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса. Комплексный характер предоставляемых преференций позволяет не только снизить налоговую нагрузку, но и упростить порядок определения налоговой базы, ведения отчетности для целей налогообложения, сократить издержки на исчисление и уплату налогов, упростить налоговое администрирование.

Согласно данным Министерства экономического развития Российской Федерации, доля уплаченных МСП страховых взносов в 2022 году составляет 21,2 % от всех уплаченных налогов. По данным Федерального казначейства, на долю МСП приходится 16,47 % всех уплаченных страховых взносов. При этом, по данным Росстата, в 2022 году численность занятых в МСП составляет 39,55 % всех занятых приходится на МСП. Это не соотносится с информацией об объемах уплаченных страховых взносов. Разбег региональных долей страховых взносов, уплачиваемых в секторе МСП, довольно существенный: показатель изменяется от 10 % (Республика Ингушетия) до 60 % (г. Санкт-Петербург). Применительно к страховым взносам для МСП обязательно необходимо заметить, что введенная в период пандемии COVID-19 (в соответствии с Федеральным законом от 01.04.2020 г. № 102-ФЗ) льгота, предоставляющая субъектам МСП право снижения по тарифам страховых взносов, продолжает действовать и в 2024 году. В соответствии с этой льготой выплаты работникам в пределах МРОТ облагаются по обычному тарифу 30 %, а вот для выплат, превышающих МРОТ, действует пониженный тариф 15 %.

Малый и средний бизнес – один из важнейших факторов экономического роста за рубежом. В Китае субъекты МСП обеспечивают 50 % от всех налоговых поступлений, 60 % ВВП страны, 70 % технологических инноваций, 80 % занятости в городских и сельских районах, а также составляют 90 % от всех функционирующих в стране компаний. В Индии субъекты МСП обеспечивают более 45 % от общего промышленного производства страны, 40 % от общего объема экспорта. Вклад в экономику субъектов МСП, осуществляющих деятельность в секторе производства, составляет 7,09 % ВВП, а субъектов МСП, осуществляющих деятельность в секторе услуг, – 30,50 % ВВП. Общий вклад субъектов МСП в ВВП страны составляет 37,59 %. В Люксембурге субъекты МСП оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие государства, так как именно данные предприятия создают до 84 % добавленной стоимости, что является самым высоким значением из стран ОЭСР, причем значительная доля приходится именно на микропредприятия.

В Республике Корея в настоящее время субъекты МСП составляют 99 % всех предприятий, а создаваемая компаниями добавленная стоимость – 46,78 %, при этом численность сотрудников составляет 81 % от общего числа занятого населения. Новая Зеландия – это страна малого и микробизнеса, так как данные компании составляют более 97 % в общем количестве функционирующих предприятий.

В разных странах действуют различные критерии отнесения компании к субъектам МСП. В ряде стран для поддержки деятельности субъектов МСП налоговым законодательством могут быть предусмотрены льготные (специальные) налоговые режимы. Механизм их действия может заключаться:

- в упрощенном способе расчета налогов, например, на основании предполагаемого дохода или годовой выручки;
- упрощенных требованиях к бухгалтерской отчетности и подаче документов;
- освобождении от всех или нескольких налогов.

Во всех рассмотренных выше странах бремя страховых взносов раздelenо между работниками и работодателями, при этом льготные налоговые ставки для субъектов МСП предусмотрены только в одной стране – в Индии. В целом нагрузка на работодателей существенно выше, чем на работников, например, в Республике Корея и в Китае работники уплачивают в два-три раза меньше социальных взносов.

Из рассмотренных выше стран только в Индии действуют специальные налоговые режимы для МСП на основании единого налога. При этом в рамках общего налогового режима для данных предприятий могут действовать налоговые льготы. Например, в Китае и в Республике Корея действуют налоговые льготы по корпоративному подоходному налогу для микро- и малых предприятий, которые позволяют существенно снизить уровень налоговой нагрузки, однако такие преференции могут быть использованы достаточно ограниченным кругом компаний. В Китае субъект МСП уплачивает корпоративный подоходный налог в размере 20 % только от 25 % налогооблагаемого дохода, в результате эффективная налоговая ставка составляет всего 5 %. При этом данной льготой могут воспользоваться как микропредприятия, так и малые предприятия ряда отраслей. В Республике Корея налоговая льгота заключается в снижении суммы уже исчисленного корпоративного подоходного налога, при этом величина недопоступления зависит от ряда факторов, таких как месторасположение предприятия, вид деятельности, размер компании.

Обязанность исчисления и уплаты НДС для субъектов МСП закреплена во всех рассматриваемых выше странах, при этом во всех странах, кроме Кореи, действует пороговое значение оборота компаний, до достижения которого субъект освобождается от уплаты НДС. Например, в Китае регистрация в качестве плательщика НДС обязательна для всех налогоплательщиков, освобождение от НДС действует до достижения дохода в размере 100 тыс. юаней в месяц или 300 тыс. юаней в квартал. В Корее все налогоплательщики обязаны пройти регистрацию для целей исчисления и уплаты НДС. В Китае и в Индии действуют налоговые льготы по НДС для субъектов МСП. В частности, в Китае предприятия с уровнем годового

дохода до 5 млн юаней являются плательщиками НДС, но применяют пониженную налоговую ставку в размере 1 % (действует до 31 декабря 2027 года) При этом право вычета входящей суммы НДС не предоставляется. В Индии применяется аналогичный механизм: налоговая ставка по налогу на товары и услуги для субъектов МСП, годовой доход которых не превышает 10 млн рупий и которые осуществляют деятельность в секторах производства и торговли, составляет 1 % от оборота компаний, а для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в секторе общественного питания, – 5 %. При этом такие налогоплательщики не применяют налоговый вычет входящих сумм налога на товары и услуги.

Следует отметить, что подходы к налогообложению самозанятых в других странах мира существенно отличаются от подходов в России. Налоговая нагрузка на такие физические лица может не отличаться от нагрузки на наемных работников, а в ряде случаев может даже быть выше за счет обязанности самостоятельно уплачивать страховые взносы. В Люксембурге и Новой Зеландии при налогообложении доходов от самозанятости используется прогрессивная налоговая шкала.

Очевидно, что снижение фискальной нагрузки для одних категорий налогоплательщиков неизбежно приведет к ее росту для остальных категорий. Предоставление фискальных преференций также является косвенной финансовой поддержкой и приводит к появлению недополученных доходов бюджетов бюджетной системы. В связи с этим важно обеспечить эффективность и результативность государственной поддержки. В текущих реалиях оптимизация фискальной нагрузки на субъекты МСП должна происходить в направлении налогового стимулирования инвестиций в основные фонды и человеческий капитал в секторе производства и обработки, в особенности в высокотехнологичной сфере.

С учетом лучших зарубежных практик можно предложить применять более гибкий подход к амортизации в отношении субъектов МСП, направляющих средства на модернизацию основных фондов. К примеру, расширить состав бенефициаров льготы в виде права на применение к основной норме амортизации специального коэффициента не выше 2 путем включения в их число субъектов МСП, занятых в производственной сфере, при условии, что они обеспечивают обновление основных фондов не менее чем на 10 % и предоставляют отчет о целевом использовании средств амортизации. Тогда субъекты МСП смогут увеличивать суммы начисленной амортизации, которые затем включаются в расходы налогоплательщика, связанные с производством и (или) реализацией.

В сложившейся ситуации приоритеты в налогово-бюджетной политике должны быть направлены на поддержку организаций, осуществляющих производство конкурентоспособной техники, а также на закупку и внедрение новейших отечественных и зарубежных технологий – в виде возможности вычета из налоговой базы расходов на реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение основных средств, с коэффициентом, равным 2 (с 2025 года). Полагаем целесообразным распространить это правило на субъекты МСП, осуществляющие деятельность в сфере социального предпринимательства.

Немаловажное значение для снижения фискальной нагрузки имеют меры по упрощению налоговых процедур, которые могут помочь субъектам МСП облегчить исполнение налоговой обязанности. На снижение административной нагрузки нацелено, в частности, совершенствование порядка предоставления статотчетности на основе утвержденного порядка и перечня показателей.

С 2025 года вступают в силу существенные новации, а именно: федеральный инвестиционный вычет, исключение стоимости российского высокотехнологичного оборудования при определении предельного размера остаточной стоимости основных средств при применении УСН, в связи с чем вначале потребуется анализ и оценка последствий уже принятых решений, а лишь затем постановка вопроса о расширении преференций для субъектов МСП. Оценка должна проводиться с позиций выгоды не только для налогоплательщиков, но и для государства.

## **Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования рынка зерна в целях повышения рентабельности деятельности и доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей**

**Руководитель исследования:** Е. Н. Абанина, заведующая кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, доцент.

**Цель исследования:** разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования рынка зерна в целях повышения рентабельности деятельности и доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

**Ключевые результаты исследования.** Зерновой комплекс как ведущий сектор отечественного растениеводства играет ключевую роль в обеспечении продовольственной безопасности Российской Федерации на национальном и глобальном уровнях. Он обеспечивает вклад в ВВП страны и ВРП зернопроизводящих регионов, оказывает влияние на связанные отрасли (кормопроизводство, хлебопекарную промышленность и др.), а также участвует в формировании государственных запасов продовольствия.

Реализация высокого производственного и экспортного потенциалов зернового комплекса России и его развитие ограничиваются рядом антиустойчивых факторов, негативно влияющих на финансовые результаты производителей зерна, рентабельность выращивания зерновых культур и доходность агробизнеса в данной отрасли. В результате, несмотря на то, что в 2023 году в России был получен второй по объему урожай зерновых культур за всю историю страны – 142,6 млн тонн, уровень рентабельности снизился как в целом по зерновым культурам, так и по основной культуре – пшенице, выращивание которой оказалось убыточным для аграриев. Если в благоприятном 2021 году уровень рентабельности составлял 60 % в целом по зерновым и 60,98 % по пшенице, то в 2023 году он упал до 27,42 % и -1,01 % соответственно (рис. 1). То есть имеет место не только недостаточная для расширенного воспроизводства рентабельность, но и экстремально высокий уровень ее волатильности, что оказывает негативное воздействие на хозяйственную деятельность, тормозя процессы планомерного роста и развития зернового хозяйства. Таким образом, выращивание главной зерновой культуры оказалось убыточным для сельскохозяйственных производителей.

Субсидии производителям зерновых культур в определенной степени повышают уровень их доходности, но кардинально проблему падения рентабельности не решают (рис. 2). Межбюджетные трансферты на производство и реализацию зерновых культур в общем объеме субсидий на поддержку сельского хозяйства в 2023 году составили 20 %, в 2024 году – 14 %.

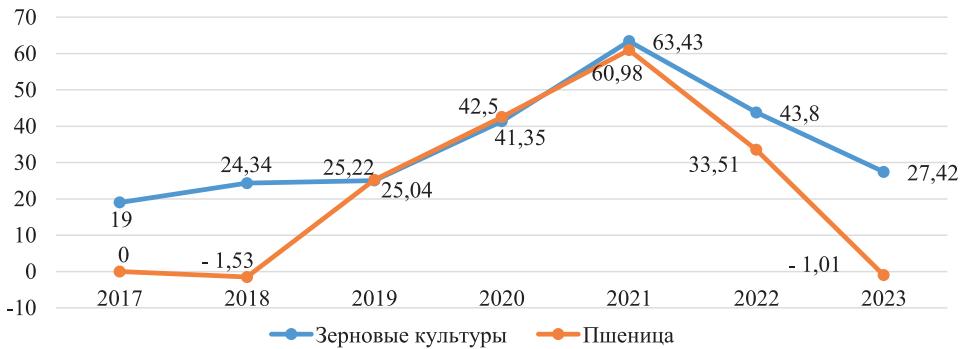


Рис. 1. Уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, продукции в 2017–2023 гг.

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата

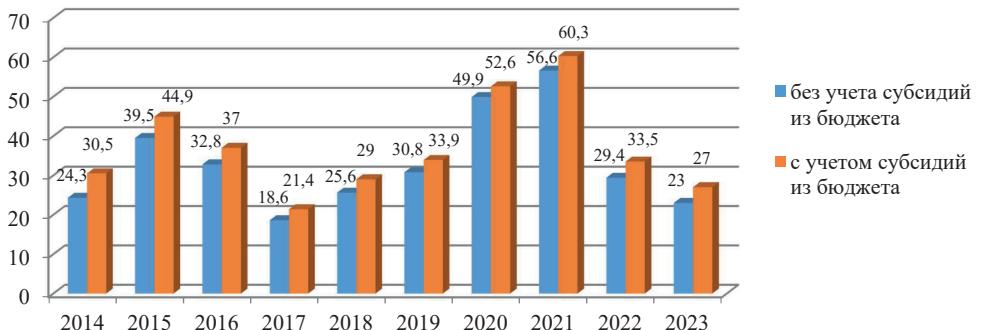


Рис. 2. Рентабельность производства зерна (с учетом риса и кукурузы на зерно), %

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата

В связи с этим на первый план выходит стратегическая задача по созданию благоприятной институциональной среды для отечественных производителей зерна, решение которой связано, прежде всего, с совершенствованием системы формальных институтов, регулирующих функционирование рынка зерна и его отдельных элементов (спроса, предложения, цен, конкуренции). Учитывая, что сегодня нормотворческая деятельность сосредоточена на регулировании лишь отдельных факторов, оказывающих влияние на рентабельность деятельности и доходность сельскохозяйственных товаропроизводителей, разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования рынка зерна приобретает особую актуальность для всех участников рынка.

Совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих вопросы функционирования рынка зерна, обеспечения безопасности и качества зерна и продуктов его переработки, относится к ключевым мерам государственного регулирования зернового комплекса в рамках государственной политики. Вместе с тем действующее законодательство в части регулирования деятельности по производству и переработке зерна в настоящее время не отличается системностью и комплексностью. Анализ содержания

стратегических документов позволил установить, что вопросам повышения доходности производства зерна уделяется недостаточно внимания, а стратегические приоритеты по повышению рентабельности не закреплены.

В числе проблем развития зернового комплекса в Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.08.2019 г. № 1796-р) указываются:

- растущий уровень конкуренции на мировом рынке зерна и высокая зависимость производства и экономических результатов зерновой отрасли от конъюнктуры мирового рынка;
- высокая зависимость урожайности и валового сбора зерновых культур от природно-климатических факторов;
- неустойчивое фитосанитарное состояние зерна и сельхозугодий.

Эти проблемы не только тормозят развитие зернового комплекса, но и отрицательно сказываются на доходности деятельности производителей зерна.

На основании комплексного анализа системы нормативного правового регулирования функционирования отечественного рынка зерна и деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей зерна и зерновых культур установлено, что современное законодательство характеризуется слабой сопряженностью отдельных элементов системы законодательства в сфере сельского хозяйства в части определения субъектов сельскохозяйственной деятельности, пробелами и несогласованностью отдельных правовых норм в сфере регулирования договорных отношений сельскохозяйственных производителей и оказания им государственной поддержки, несовершенством понятийно-категориального аппарата, заключающимся, в частности, в отсутствии легальных определений ключевых понятий, использующихся в аграрном законодательстве, несовершенном правовом регулировании механизма проведения государственных закупочных интервенций, механизма зернового демпфера, лизинга сельскохозяйственной техники и оборудования, сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, обеспечения сельскохозяйственных товаропроизводителей сельскохозяйственной техникой и семенами отечественной селекции, и другими проблемами, которые снижают эффективность правового регулирования рынка зерна.

На основе систематизации и анализа существующих методологических подходов к расчету себестоимости производства зерна и зерновых культур установлено, что динамика и структура затрат на производство зерна зависят от множества факторов, в числе которых особое место занимает совершенствование учетного инструментария калькулирования себестоимости зерна, позволяющее обеспечить управленческий контур организации наиболее полной и достоверной информацией о себестоимости выращивания зерновых культур и выстроить эффективную систему управления затратами зернопроизводства.

В результате предлагаются меры по совершенствованию учетного инструментария:

- повышение точности планирования себестоимости продукции;
- учет затрат по всем видам продукции, получаемым от сельскохозяйственной культуры;

- правильное, корректное и обоснованное отнесение затрат на выращивание зерновых яровых и озимых культур на незавершенное производство или себестоимость отчетного года;
- использование рациональных методов распределения затрат по объектам учета;
- разграничение затрат не только по центрам затрат, но и по центрам ответственности;
- автоматизация бухгалтерского учета.

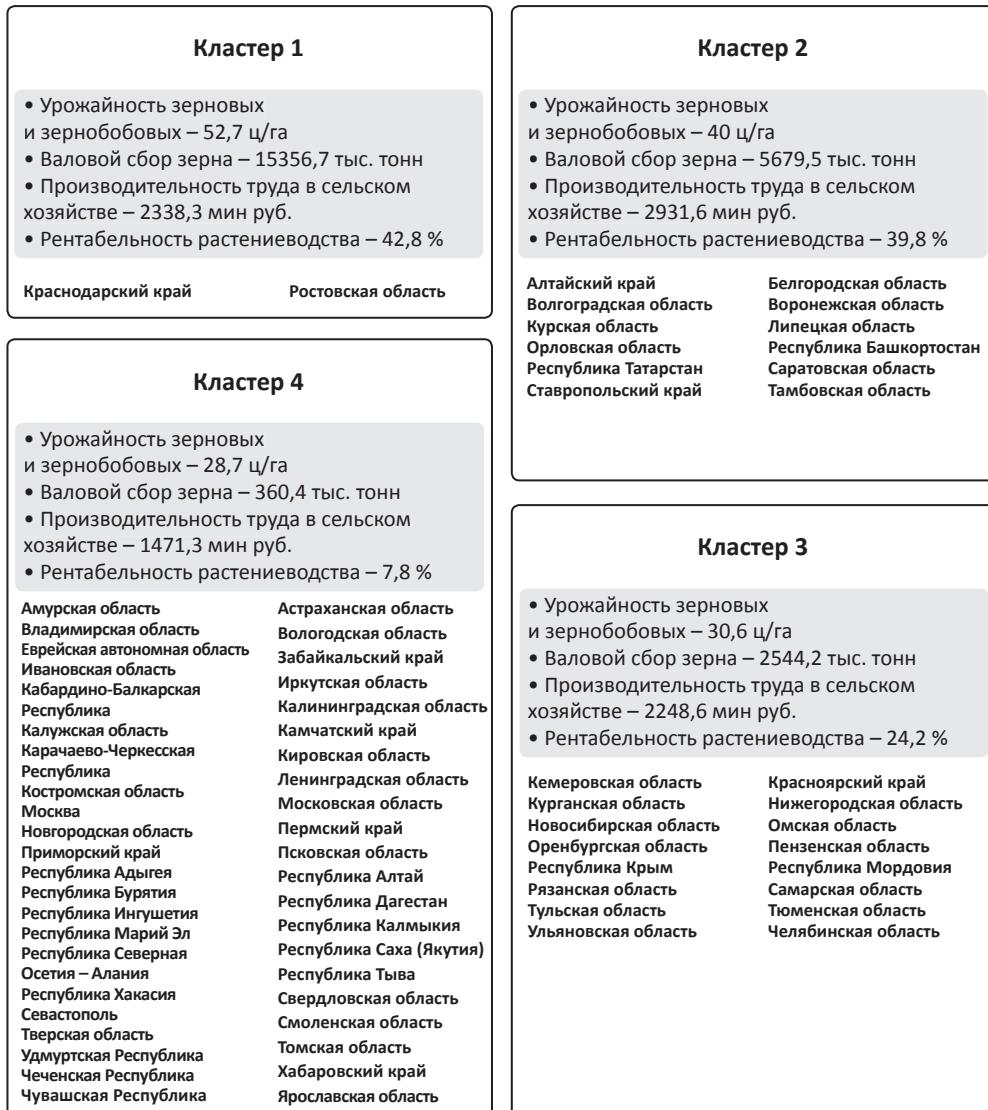
Развернутый экономический анализ развития зернового комплекса и зернового рынка России в условиях трансформации глобальных продовольственных цепочек, включая анализ на глобальном, национальном и региональном уровнях и оценку степени интеграции зернопроизводства России в мировой рынок, позволил доказать, что, несмотря на достигнутые успехи, зерновой комплекс и зерновой рынок России характеризуются наличием существенных дисбалансов, вызванных в определенной степени излишней «зарегулированностью» рынка, отсутствием комплементарности рыночного механизма и институтов государственной политики. В рамках анализа выявлены тенденции развития (высокая волатильность рынка, постепенный рост его емкости вследствие возрастания спроса, рост объемов международной торговли зерновыми) и основные риски (напряженная политическая ситуация в мире, рост цен на факторы производства, социально-экономические трансформации мировой экономики).

С целью систематизации ценовых и неценовых факторов рентабельности и доходности зернопроизводства разработана типология региональных рынков зерна (рис. 3), в рамках которой все зернопроизводящие регионы России разделены на четыре кластера, различающиеся по объему производства зерна, урожайности зерновых и зернобобовых культур, производительности труда и рентабельности.

Валовой сбор зерна, урожайность и рентабельность в ведущих зернопроизводящих регионах во многом определяются природно-климатическими условиями, что требует совершенствования технологии выращивания зерновых культур на базе более продуктивного семенного материала, средств защиты растений, минеральных удобрений, использования ресурсосберегающих технологий. Обосновано, что стимулирование развития зернового хозяйства в регионах-лидерах должно идти параллельно с изысканием резервов повышения уровня самообеспеченности зерном в регионах, которые пока находятся в аутсайдерах по производству зерновой продукции, на базе перехода к инновационным технологиям, с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

В рамках анализа влияния государственной политики по развитию зернового рынка на уровень и динамику доходности хозяйствующих субъектов – производителей зерна и зерновой продукции систематизированы инструменты государственной политики, влияющие на доходность сельскохозяйственных товаропроизводителей. Определены те из них, которые нуждаются в совершенствовании:

- меры по закреплению стратегических приоритетов по обеспечению достаточного для расширенного воспроизведения уровня рентабельности зернового комплекса в доктринальных правовых актах;



**Рис. 3. Типология региональных рынков зерна**

*Источник: составлено авторами*

- меры, направленные на сбалансированность внутреннего рынка и обеспечение продовольственной безопасности;
- инструменты внешнеторговой политики;
- меры по снижению транспортно-логистических издержек и по оптимизации структуры внутренних перевозок и экспортных поставок;
- финансово-кредитные инструменты;
- административные меры по совершенствованию системы стандартизации и контроля качества зерна;
- меры по обеспечению зернового комплекса доступными по цене и качественными факторами производства.

В рамках разработки мер по закреплению стратегических приоритетов по обеспечению достаточного для расширенного воспроизводства уровня рентабельности зернового комплекса в доктринальных правовых актах обоснован уровень рентабельности зерна, позволяющий обеспечить расширенное воспроизводство в зерновом комплексе.

В результате комплексного анализа факторов, оказывающих влияние на формирование, увеличение затрат отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей и снижение доходности и рентабельности деятельности хозяйствующих субъектов агропромышленного комплекса Российской Федерации (включая анализ структуры затрат и финансово-экономическую оценку влияния выявленных факторов на изменение доходности и рентабельности деятельности отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей), установлено, что ключевыми факторами прямого воздействия являются уровень затрат на производство и реализацию продукции, цены на зерно, объем и структура зернопроизводства, эффективность производства (производительность труда).

Анализ зарубежного законодательства, а также зарубежных практик в сфере регулирования рынка зерна и деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей зерна и зерновых культур позволил сформулировать следующие выводы по использованию зарубежного опыта:

- опыт Австралии по субсидированию фермерских хозяйств, включая предоставление прямых субсидий нуждающимся фермерам, а также субсидирование сопутствующих расходов (на связь, на аренду жилья, на консультационные услуги, на обучение);

- опыт КНР по усилению гарантий доходности фермеров в качестве одного из приоритетных направлений правовой политики на рынке зерна; функционирование «тройного механизма» гарантирования доходов фермеров – производителей зерна («цена + субсидии + страхование»), охватывающего широкий спектр субсидий (защита плодородия сельскохозяйственных угодий, посев отдельных культур; приобретение сельхозтехники на выращивание зерновых, субсидирование процентных ставок по кредитам); страхование доходов, ожидаемых от выращивания зерновых культур; межпровинциальный «горизонтальный» механизм компенсирования затрат основных регионов – производителей зерна, в рамках которого часть бремени компенсации зерна возлагается на другие регионы;

- опыт Бразилии для целей развития поддержки производителей зерна по установлению гарантированных минимальных закупочных цен на зерно, в сфере льготного кредитования производителей зерна;

- опыт ФРГ по поддержке семейных форм хозяйствования (семейных крестьянских предприятий), специальной поддержке молодых фермеров.

На основе проведенного комплексного исследования разработаны контуры новой модели нормативного правового регулирования функционирования рынка зерна в Российской Федерации, направленной на повышение рентабельности выращивания зерна и доходности деятельности сельскохозяйственных производителей, которая позволяет обеспечить максимальный учет интересов аграриев. В частности, разработаны предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования рынка

зерна по направлениям, которые окажут наиболее существенное влияние на повышение доходности деятельности производителей зерна и будут комплементарны существующей системе правового регулирования зернового комплекса:

- закрепление стратегических приоритетов по повышению рентабельности деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- совершенствование механизма проведения государственных закупочных интервенций;
- совершенствование договорных отношений по хранению зерна;
- повышение эффективности правового механизма лизинга сельскохозяйственной техники и оборудования;
- повышение эффективности правового механизма сельскохозяйственного страхования;
- обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей сельскохозяйственной техникой и семенами отечественной селекции.

**Реализация государственной политики в сфере поддержки  
эксплуатации и развития инфраструктуры и производственно-  
технической базы объектов топливно-энергетического комплекса  
России в условиях проведения специальной военной операции  
и нарастающего санкционного давления. Законодательный аспект**

**Руководитель исследования:** *А. В. Латынцев, директор ООО «Научно-исследовательский институт правовых экспертиз и комплексных исследований», кандидат юридических наук.*

**Цель исследования:** комплексная оценка законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы реализации государственной политики в сфере поддержки эксплуатации и развития инфраструктуры и производственной базы объектов топливно-энергетического комплекса России в условиях санкционного давления с последующей подготовкой предложений по совершенствованию российского законодательства.

**Ключевые результаты исследования.** В Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 г. № 1523-р, отмечается, что топливно-энергетический комплекс (далее – ТЭК) в российской экономике играет роль базовой инфраструктуры, основы формирования доходов бюджетной системы и крупнейшего заказчика для других отраслей. Развитие ТЭК является критически важным для всей экономики России, поэтому вопросы модернизации инфраструктуры и производственно-технической базы его объектов требуют повышенного внимания, в том числе с точки зрения законодательного обеспечения.

Россия находится под давлением зарубежных санкций. Помимо попыток ограничения экспорта продукции российских предприятий ТЭК, недружественными странами осуществляется ограничение доступа к западным технологиям и финансовым рынкам для обеспечения инвестиций, необходимых для развития отрасли. Отечественный ТЭК оказался в совершенно новой повестке. Несмотря на то, что отрасль в целом достаточно успешно справляется с санкционным давлением, необходимы эффективные меры для поддержки ее инфраструктурных проектов и дальнейшего инновационного развития. При этом только увеличение госфинансирования инфраструктурных проектов представляется недостаточным. В современных условиях механизмы регулирования топливно-энергетической сферы должны включать в себя элементы усиления государственного администрирования и активизации участия государства.

По итогам комплексного анализа нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам реализации государственной политики в сфере поддержки эксплуатации и развития инфраструктуры и производственной базы ТЭК России были выделены,

в частности, следующие проблемы в правовой системе Российской Федерации по анализируемой тематике:

- недостаточные конкретизация и регламентация правовых механизмов, необходимых для решения задач в сфере обеспечения национального технологического суверенитета в условиях санкционного давления и ограничений импорта оборудования, материалов и иной продукции, передачи зарубежных технологий, в том числе необходимых для модернизации ТЭК. Уже предпринятые меры по активизации финансирования отрасли и по разрешению параллельного импорта представляются важными и необходимыми, но недостаточными для реализации инвестиционных программ и иных проектов в сфере ТЭК. Необходима модернизация законодательной базы для интенсификации процессов импортозамещения, локализации производства, использования необходимых для модернизации ТЭК изобретений, иных результатов интеллектуальной деятельности и передовых технологий, исключительные права на которые принадлежат зарубежным правообладателям, отказывающимся их использовать в Российской Федерации;
- недостаточная регламентация правовых механизмов, необходимых для интенсификации, в том числе в сфере ТЭК, трансфера (передачи) технологий и коммерциализации в Российской Федерации результатов интеллектуальной деятельности, в частности разработанных российскими учеными и иными изобретателями, а также представителями дружественных стран;
- недостаточная эффективность концессионных соглашений, в частности в отношении объектов тепло- и электроснабжения в небольших городах и иных малочисленных населенных пунктах (особенно в условиях высокой ключевой ставки Банка России и санкционных ограничений привлечения зарубежных инвестиций) на фоне недостаточной регламентации возможного использования альтернативных (неконцессионных) механизмов привлечения инвестиций со стороны государственных и негосударственных фондов, а также частных инвесторов, в том числе физических лиц, например, посредством инфраструктурных облигаций (муниципальных, субъектов Российской Федерации и иных эмитентов).

По итогам сравнительного анализа законодательства зарубежных стран (Германии, Швеции, США, Китая, Канады и Японии) был сделан вывод о низком потенциале возможной имплементации в российскую правовую систему, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе, большинства рассмотренных зарубежных правовых механизмов, в том числе в условиях зарубежного санкционного давления. Более того, было обращено внимание на различные подходы к выбранным путям развития национальной энергетики в рассмотренных странах и практической невозможности выделения одинаково успешных правовых механизмов, эффективных для всех стран.

При этом обращено внимание, что интерес для использования в России может представлять успешный зарубежный опыт (в частности, Китая, США и ряда других стран) финансирования проектов по строительству и модернизации инфраструктурных и иных объектов в энергетической сфере посредством эмиссии специальных инфраструктурных и иных аналогичных (в том числе муниципальных) облигаций, держателями которых обычно выступают

частные инвесторы. Также предлагается обратить внимание на опыт Китая по привлечению государственных корпораций для участия в публично-правовых проектах в качестве социального участника, но с запретом участия в данных проектах муниципальных и региональных государственных организаций, учредителями которых являются местные органы власти, на территории которых реализуются данные проекты.

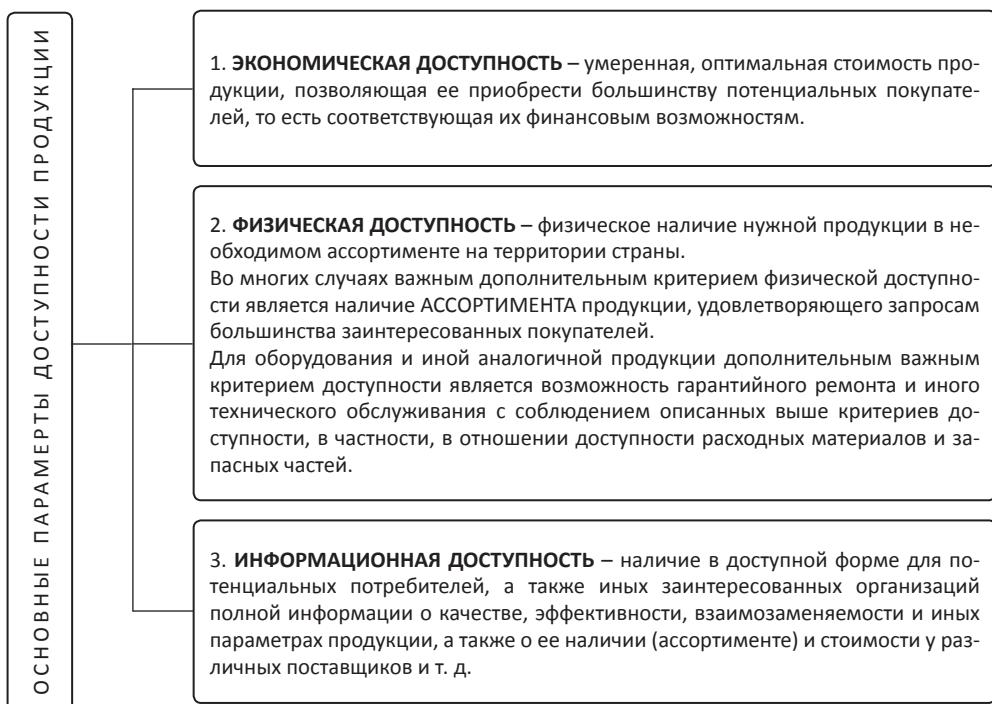
Учитывая существенную зависимость отечественных предприятий ТЭК от зарубежного оборудования и технологий, которая становится достаточно критичной в условиях зарубежных санкций, и необходимость обеспечения национального технологического суверенитета, в том числе в энергетической сфере, дополнительно был проанализирован зарубежный опыт законодательного регулирования правомерного использования иностранных изобретений и иных результатов интеллектуальной деятельности без согласия патентообладателей в интересах национальной безопасности и национального экономического развития. Так, было проанализировано патентное законодательство Китая, Индии, Бразилии, США, Франции, ФРГ, Великобритании, Италии, Испании, Нидерландов, а также соответствующие положения международных договоров в данной сфере, подписанных Российской Федерацией.

По результатам анализа международных договоров и зарубежного права было обращено внимание, что российское патентное законодательство более жестко защищает интересы зарубежных патентообладателей, чем того требуют международные обязательства, в ущерб национальным экономическим интересам Российской Федерации. Так, в российской правовой системе не используется целый ряд предусмотренных международными договорами и распространенных в зарубежном праве возможностей, направленных на обеспечение учета национальных экономических интересов, например, не используются административные (внесудебные) процедуры принудительного лицензирования, которые намного быстрее и эффективнее судебных разбирательств. В то же время внесудебный порядок выдачи принудительных лицензий уполномоченными государственными органами исполнительной власти установлен, например, в Китае, Индии, Бразилии, Великобритании, Австрии, Болгарии, Испании, Италии, Португалии и многих других странах.

В результате комплексного анализа иерархической системы нормативной правовой базы государственной политики в сфере поддержки эксплуатации и развития инфраструктуры и производственно-технической базы ТЭК, критического анализа и обобщения отечественного и зарубежного опыта в исследуемой области, сбора исходной информации, структурирования выявленных проблем был определен ряд возможных направлений совершенствования российского законодательства в анализируемой сфере. Так, разработаны предложения по существенной модернизации правовых механизмов, закрепленных в ст. 1360 ГК РФ (использование изобретения, полезной модели или промышленного образца в интересах национальной безопасности), в частности, по закреплению в данной правовой норме в качестве основания для применения необходимости учета критериев доступности продукции, работ и услуг. Данные изменения позволят создать правовую базу для обоснованного и выверенного принятия решений об ограничении

исключительных и иных прав недобросовестных и/или неэффективных зарубежных правообладателей и предоставлении возможности использования российскими организациями соответствующих результатов интеллектуальной деятельности для обеспечения доступности на российском рынке инновационной продукции, необходимой, в том числе, для модернизации устаревшей инфраструктуры и объектов ТЭК.

В качестве основных критериев доступности продукции для применения статьей 1360 ГК РФ предложено закрепить критерии физической и экономической доступности (рис. 1). В итоговом отчете также приведены, в частности, разработанные рекомендации по конкретизации субъектного состава рассмотренных правоотношений и предлагаемое для обсуждения экспертным сообществом определение термина «доступность продукции, необходимой для поддержания эксплуатации и модернизации инфраструктуры и объектов ТЭК и ЖКХ».



**Рис. 1. Основные параметры доступности продукции**

*Источник: составлено авторами*

На указанные критерии доступности в энергетической сфере также предложено ориентироваться при определении необходимости вмешательства государства в части ограничения прав иных недобросовестных и/или неэффективных правообладателей.

Обладание интеллектуальной и иной собственностью не только дает права, но одновременно налагает дополнительные обязанности на ее владельцев в высокосоциальных и экономически значимых сферах. Отмечено,

что правообладатели обязаны не просто воздерживаться от злоупотребления правом, но также не допускать бездействия, влекущего ограничение доступности продукции, работ и услуг.

Также предложены рекомендации по возможной дифференциации уровня размера вознаграждения патентообладателей в условиях ограничения их исключительных прав в зависимости от оценки неэффективности или недобросовестности их действий. Соответственно, были выделены четыре основные ситуации, в зависимости от обстоятельств которых предложено дифференцировать уровень вознаграждения.

По результатам проведенного комплексного анализа сделан вывод о недостаточной эффективности правовых механизмов, закрепленных в настоящее время в распоряжениях и постановлениях, принятых Правительством Российской Федерации на основании статьи 1360 ГК РФ. С учетом зарубежного опыта и международных обязательств Российской Федерации в сфере охраны интеллектуальной собственности были предложены для закрепления в гражданском законодательстве в целях интенсификации процессов импортозамещения, в том числе в сфере ТЭК, более эффективные и оптимальные в условиях зарубежных санкций правовые механизмы.

Так, авторами исследования предложено дополнить действующий в настоящее время инициативный порядок, при котором решения об использовании объектов патентной охраны без согласия патентообладателей принимаются только по инициативе заинтересованных организаций более эффективной для обеспечения многостороннего и комплексного импортозамещения моделью, при которой отраслевые федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные российским правительством, на основании результатов проведенного комплексного анализа доступности продукции, работ и услуг формируют перечни неиспользуемых или недостаточно используемых на территории Российской Федерации изобретений, полезных моделей и промышленных образцов, потенциально необходимых для решения задач, в частности, в сфере национального экономического развития. При этом после публикации данного перечня любые заинтересованные российские организации, соответствующие общим критериям, установленным Правительством Российской Федерации, и располагающие необходимыми ресурсами, смогут подать заявки об использовании включенных в указанные перечни результатов интеллектуальной деятельности, запатентованных зарубежными правообладателями. Данная модель представляется более эффективной и оптимальной для решения стоящих перед Россией задач по комплексному и широкомасштабному импортозамещению с целью формирования национального технологического суверенитета, в том числе в сфере ТЭК.

Важно учитывать, что предлагаемый правовой инструментарий в полной мере соответствует международному праву и законодательству целого ряда зарубежных стран, например, подобные правовые механизмы закреплены в патентном законодательстве Франции и Бразилии.

Помимо указанных выше изменений в Гражданском кодексе Российской Федерации были разработаны предложения по дополнению Федерального закона от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской

Федерации» новой главой 4.2 под заголовком «Особенности промышленной политики в топливно-энергетической сфере Российской Федерации», в которой предлагается закрепить, в частности:

- принципы организации экономических отношений и основ промышленной политики в топливно-энергетической сфере;
- правовые основы для формирования и деятельности Федерального координационного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам обеспечения качества и доступности продукции, работ и услуг в топливно-энергетической сфере Российской Федерации;
- правовые нормы об особенностях общественного контроля в области обеспечения качества и доступности продукции, работ и услуг в топливно-энергетической сфере.

В порядке конкретизации разработанных предложений по совершенствованию российского законодательства подготовлен для обсуждения текст проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части правового обеспечения интенсификации развития инфраструктуры и производственно-технической базы топливно-энергетического комплекса Российской Федерации)», а также проект пояснительной записки к нему.

## **Законодательное регулирование неналоговых платежей и их влияние на различные виды экономической деятельности**

**Руководитель исследования:** *А. Н. Сухарев, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права, руководитель Центра экспертно-аналитических исследований и судебных экспертиз юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», доктор экономических наук.*

**Цель исследования:** анализ законодательного регулирования неналоговых платежей и их влияния на различные виды экономической деятельности, разработка предложений по их регламентации и систематизации, в том числе с учетом анализа зарубежного опыта.

**Ключевые результаты исследования.** Актуальность темы экспертно-аналитического исследования обусловлена тем, что кроме налогов, сборов и социальных взносов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, используются иные обязательные (неналоговые) платежи, перечень которых является значительным и составляет несколько десятков. К таким обязательным платежам, например, относятся страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта, плата за негативное воздействие на окружающую среду, утилизационный сбор, сборы за проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, вывозные таможенные пошлины, портовые сборы и др.

Сегодня отсутствует законодательное закрепление неналоговых платежей. Однако Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 28.02.2006 г. № 2-11 выделил категорию неналоговых фискальных платежей, к которым отнес фискальные сборы, не подпадающие под установленное Налоговым кодексом Российской Федерации определение сборов.

В настоящее время в Российской Федерации проводится политика, направленная на снижение нагрузки на предпринимателей, что требует изучения неналоговых платежей как экономической категории, целесообразности их установления и влияния на ведение бизнеса. Существует необходимость упорядочить установление и взимание неналоговых платежей в Российской Федерации, а их величина должна носить экономически обоснованный характер, подобно тому, как статья 3 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливает, что налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными.

Законодательное регулирование неналоговых платежей позволит улучшить условия ведения предпринимательской деятельности, оценить реальную нагрузку на хозяйствующие субъекты при осуществлении отдельных видов экономической деятельности, закрепить порядок установления

и отмены платежей, уплачиваемых при осуществлении отдельных видов предпринимательской деятельности, регламентировать порядок контроля цен (тарифов) платежей, уплачиваемых при осуществлении отдельных видов предпринимательской деятельности.

В рамках выполненного исследования были получены следующие основные выводы.

1. Неналоговые фискальные платежи должны иметь под собой юридическое основание, чтобы к ним применялись определенные критерии установления и взимания. На основе принципа формальной определенности, а также принципов справедливости и соразмерности, исходя из цели обеспечения публичного порядка в конкретной сфере общественных отношений, неналоговые платежи порождают особые дополнительные фискально-экономические обязанности в связи с пользованием определенными ресурсами и услугами, имеющими публичный характер. Введение таких практик в их доходной экономической составляющей у предпринимателей и физических лиц должно восприниматься как экономические обременения, обеспеченные целью экономической стабильности и безопасности государства.

2. Неналоговые платежи обычно экономически обусловлены. Многие из них носят компенсационный характер, то есть посредством их установления публичные органы власти или организации, подведомственные им, оказываются услуги, которые требуют покрытия затрат. В этом плане «неналоговые платежи» следует рассматривать стандартизированной (регулируемой) формой покрытия таких затрат. Так, например, эффективность (результативность) ввозной и вывозной таможенных пошлин определяется общеэкономическим эффектом, который они оказывают на защиту национальной экономики от нежелательной иностранной конкуренции и предотвращение вывоза отечественных товаров в значительных объемах. Посредством этого обеспечивается стимулирование производства российских товаров (при использовании ввозных таможенных пошлин) и снижение цен на ряд других важнейших товаров на внутреннем рынке (преимущественно сырьевых и на углеводороды), что приводит и к снижению себестоимости производства остальных товаров (при использовании вывозной таможенной пошлины). Многие неналоговые платежи уплачиваются вследствие необходимости получения хозяйствующими субъектами обязательных услуг, которые оказываются организациями, подведомственными органам государственной власти. Эти услуги приводят к избыточному контролю со стороны государства за бизнесом. Необходимо установить минимальный перечень обязательных услуг, сократив существующее их количество. Такие обязательные услуги не только снизят неналоговую нагрузку на бизнес, но и сократят административные барьеры при ее осуществлении.

3. Предлагаемые специалистами и обсуждаемые в литературе конкурирующие варианты «всеобъемлющей» законодательной унификации обязательных неналоговых платежей несостоятельны в той мере, в какой они не учитывают масштаб и издержки необходимых сопутствующих изменений, которые потребуется внести в российское материальное и процессуальное законодательство, что неизбежно негативно отразится также на качестве и эффективности фискального регулирования и администрирования.

При этом такие варианты основываются на неправильном понимании природы (сущности) неналоговых платежей либо оставляют данное принципиально значимое обстоятельство без надлежащего внимания.

Перечень неналоговых платежей, предполагающих (подлежащих) законодательную конкретизацию, не может быть закрытым, т. е. формально определен исчерпывающим образом. Федеральный законодатель обладает и в целом обоснованно пользуется широкой конституционной дискрецией в части принятия решений о введении новых и изменении либо отмене ранее установленных неналоговых платежей, руководствуясь соображениями об актуальности и конституционных национальных приоритетах экономического, политического, социального, организационно-административного, экологического, культурного и другого характера.

Вместе с тем, вводя новые и отменяя ранее установленные правовые режимы и нормативно-институциональные конструкции неналоговых платежей, федеральный законодатель не всегда последовательно руководствуется конституционными критериями такого моделирования и допускает отклонения от выраженного в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации формата многоуровневого механизма актуализации конституционных налоговых обязанностей человека и гражданина, в том числе применительно к допустимому и предполагаемому делегированию соответствующих полномочий по горизонтали (подзаконное регулирование) и вертикали (совместное регулирование с субъектами Российской Федерации, муниципальное (местное) регулирование). Такая непоследовательность и отступления входят в противоречие с общностью природы (сущности) налоговых и неналоговых платежей, обусловленных единством (бинарной целостностью) положения статьи 57 Конституции Российской Федерации.

В рамках законотворческого процесса по разработке и принятию федеральных законов, направленных на установление и администрирование неналоговых платежей (а равно на изменение, дополнение либо отмену (исключение) положений таких законов), целесообразно положиться на ресурс конституционно-правовой аналогии, имея в виду предметно взвешенные отсылки к конструкциям Налогового кодекса Российской Федерации, а также к апробированным и получившим признание судебной практикой алгоритмам налогового администрирования.

При этом конституционная правотворческая аналогия не должна редуцироваться до степени формального копирования и предполагает определенную технико-редакционную доработку используемых «образцов». В связи с этим с первых этапов законотворческой работы целесообразно проводить поиск и экспликацию актов и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в которых дается оценка конституционности и раскрывается конституционно-правовой смысл ориентирующих на надлежащую разработку искомых нормативных конструкций аналогов налогового законодательства.

Обозначенная конституционная нормотворческая аналогия не является «обязанностью» федерального законодателя. В рамках конституционно определенной дискреции и с учетом презумпции конституционности его намерений не исключены иные (институционально обоснованные) подходы

законодателя к установлению или отмене неналоговых платежей, в том числе исходя из актуального политического целеполагания и с учетом неопределенно-широкого внутривидового разнообразия таких фискально-экономических обязанностей.

Практика последнего времени показывает успешность экспериментальных правовых режимов, вводимых специальными федеральными законами для обязательных платежей целевого характера, как не создающих проблем для сопутствующего налогового администрирования (курортный сбор).

Независимо от выбора правотворческой стратегии, федеральному законодателю, а равно и фискальным администраторам, следует исходить из представления о солидарной, а, следовательно, и публично-частной природе неналоговых платежей. Конституционную полноту этой природы не воплощает в том числе признак экономической обусловленности. Поэтому неправильно, в частности, руководствоваться мнением экспертов Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, критикующих формальную «намеренную замену» названным признаком (в отдельных нормативных конструкциях) гражданско-правового признака возмездности юридически значимых публично-правовых услуг/функций. По сути, оба названных признака (заменяемый и заменяющий) односторонне соотносятся такими специалистами с сугубо гражданско-правовыми конструктами договора и исполнения обязательств. Тогда как в действительности в конструкциях неналоговых платежей должна воплощаться направленность на надлежащее выполнение конституционных обязанностей, «встроенных» в механизм государственно-гражданского взаимодействия. В таких конституционно-правовых отношениях всегда присутствует и весомо заявляет о себе публично-правовая составляющая.

4. Процедуру контроля оплаты неналоговых платежей по возможности необходимо унифицировать для всех неналоговых платежей, ввиду чего порядок контрольно-надзорных полномочий администраторов бюджетных доходов в виде неналоговых платежей должен быть по общему правилу однотипным и соответствовать требованиям актов бюджетного законодательства, поскольку взимание неналоговых платежей, являющееся частью фискальной финансовой деятельности государства, осуществляется от имени и в имущественном интересе соответствующих публично-правовых образований.

Особенности взаимодействия администраторов неналоговых платежей в ситуациях, когда администрирование неналогового платежа осуществляется более чем одним администратором, либо администратором и оператором системы платежей, в случаях, когда полномочия финансового контроля осуществляются оператором системы и администратором платежа, должны быть установлены специальным актом Правительства Российской Федерации, регламентирующим данный платеж. Указанное подлежит реализации в рамках специального федерального закона, посвященного правовому регулированию неналоговых платежей (в виде отдельной главы, раздела) в том числе который может иметь форму кодифицированного нормативного правового акта.

Надлежащее правовое регулирование правовых последствий за неуплату неналоговых платежей предполагает закрепление нормативным правовым актом следующих положений:

– полномочия субъекта, контролирующего полноту уплаты неналогового платежа, исчислить размер недоимки и принудительно ее взыскать в административном и (или) судебном порядке;

– полномочия субъекта, контролирующего своевременность уплаты неналогового платежа (авансовых платежей по неналоговому платежу), исчислить размер пени в связи с имеющейся просрочкой уплаты неналогового платежа (авансовых платежей по налоговому платежу) и принудительно их взыскать в административном и (или) судебном порядке;

– полномочия администратора платежа по применению иных, кроме пени, способов обеспечения исполнения обязанности по уплате неналогового платежа;

– установление мер административной ответственности за неуплату неналогового платежа, в том числе закрепление оснований и порядка их применения;

– в случае необходимости – установление мер уголовной ответственности за неуплату неналогового платежа, в том числе закрепление оснований и порядка их применения.

Обзор неналоговых платежей в части формирования цен (тарифов) позволяет выделить следующие их группы: неналоговые платежи с установленными методиками расчета затрат по предоставляемым услугам, неналоговые платежи без установленных методик расчета затрат по предоставляемым услугам, неналоговые платежи, тариф которых формируется исходя из необходимости регулирования экономики. Сегодня в Российской Федерации отсутствует контроль за изменением цен (тарифов) неналоговых платежей. Изменение цен (тарифов) неналоговых платежей может осуществляться «стихийно», и логика таких изменений не всегда оказывается ясна. Вместе с тем существуют неналоговые платежи с четко установленными методиками, включающими в том числе нормы об их изменении.

5. В рамках исследования был проведен опрос 12 экспертов. Всеми опрошенными экспертами неналоговые платежи рассматриваются в качестве необходимого экономического механизма, подчеркивая при этом двойственную природу неналоговых платежей: как плата за получение определенных выгод или доступ к определенным услугам, с одной стороны, и как форма изъятия в пользу государства части доходов хозяйствующих субъектов (по аналогии с налогами).

Неналоговые платежи являются неотъемлемой частью экономической и социальной политики государства, помогая обеспечивать равновесие между индивидуальными интересами и общими целями общества. Экономическая целесообразность неналоговых платежей для бизнеса, по мнению экспертов, снижается при отсутствии четкой информации о распределении средств и единого механизма учета и контроля за использованием собранных средств.

Для повышения прозрачности результатов от уплаты неналоговых платежей необходимо внедрение систем отчетности и аудита, обеспечение открытого доступа к информации о распределении средств и усиление механизмов контроля за их использованием. В контексте текущих обсуждений экспертами предлагается рассмотреть возможность отмены платежей,

которые не приносят существенной пользы обществу; не являются необходимы для поддержания общественных благ; не имеют отношения к развитию отрасли; по которым затруднены контроль и обеспечение прозрачности.

Вопрос о возможных последствиях отмены неналоговых платежей, по мнению экспертов, требует комплексного анализа и учета множества факторов, включая экономические, социальные и экологические последствия. Экспертами отмечаются как потенциальные положительные (снижение финансовой и административной нагрузки на бизнес и повышение эффективности бизнес-процессов и др.), так и негативные (увеличение бюджетного дефицита, снижение финансирования отраслевых программ, возможное снижение социальной ответственности бизнеса и др.) последствия отмены неналоговых платежей. В силу этого необходимо провести тщательный анализ всех возможных последствий и разработать сбалансированную политику, которая будет учитывать интересы всех сторон и способствовать устойчивому развитию экономики.

Всеми экспертами подчеркивается объективная необходимость ревизии и пересмотра перечня (реестра) неналоговых платежей, которые, по их мнению, являются избыточными, администрируются различными ведомствами и организациями и регулируются большим количеством разных нормативных правовых актов. В силу этого объективно необходимо создание единого реестра (перечня) неналоговых платежей и четкая упорядоченность законодательства, регламентирующего собираемые неналоговые платежи.

Необходима популяризация принятия решений в отношении неналоговых платежей, активное вовлечение бизнес-сообщества и граждан в общественные обсуждения, дискуссии по вопросам неналоговых платежей, а также раскрытие информации об общественной эффективности (результатах) применения неналоговых платежей, в том числе на различных онлайн-сервисах и платформах. Важно помнить, что любое изменение в системе неналоговых платежей должно найти баланс между интересами бизнеса и возможностью государства выполнять свои функции.

6. В рамках исследования был изучен опыт США, Германии, Казахстана, Индии и Австрии. Был получен вывод о схожести набора неналоговых платежей для разных стран мира. Тем не менее национальные особенности законодательства приводят к тому, что в нормативных актах разных стран, посвященных налоговым платежам, существуют определенные аспекты (перечисленные выше), имплементация которых в отечественное законодательство представляется нам перспективной. Вследствие такой имплементации российской законодательство обогатится лучшими нормативными практиками регулирования неналоговых платежей разных стран мира, практиками, доказавшими свою эффективность и перспективность на основе долговременного применения в национальных экономиках. Перенимать большую часть опыта какой-либо страны в анализируемой сфере нецелесообразно, так как в большей части налоговых платежей национальные законодательства схожи. Но отдельные, наиболее эффективно реализованные особенности такого иностранного законодательства могут повысить эффективность соответствующих российских законов путем имплементации в них зарубежного нормативного опыта, основанного на практике его применения.

7. Выявлена необходимость и предложены способы развития различных форм общественного контроля за системой установления и взимания неналоговых платежей. В качестве перспективных форм предлагаются: проведение общественных слушаний по вопросам установления размеров неналоговых платежей, привлечение независимых экспертов для оценки целесообразности и обоснованности цен (тарифов) неналоговых платежей, поддержка деятельности общественных организаций, которые специализируются на соответствующем контроле. Важным направлением деятельности общественных организаций в указанной сфере должно быть выступление с предложениями и инициативами по вопросам установления и контроля цен неналоговых платежей, внесение соответствующих предложений в органы государственной власти, местного самоуправления, государственные, муниципальные организации.

Представляется целесообразным включение положений об ответственности за неуплату обязательных платежей, не обладающих признаками налогов, в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации посредством дополнения его содержания специальной главой под названием «Административные правонарушения в области платежей неналогового характера», где по каждому виду неналогового платежа предусмот्रеть ответственность за их неуплату.

В таком случае необходимо определить единый порядок привлечения плательщиков неналоговых платежей к ответственности за неуплату неналоговых платежей, четко определить составы административных правонарушений, статус лиц, привлекаемых к ответственности, и установить соответствующие санкции. Данное изменение должно отвечать логике построения материала КоАП РФ, а также укажет на полноту регулирования отношений в сфере взимания неналоговых платежей.

Применяемый в России механизм сотрудничества уполномоченных по защите прав предпринимателей с предпринимательским сообществом и общественными организациями позволит осуществлять эффективный контроль в исследуемой области и может стать дополнительным ресурсом для внесения рекомендаций по улучшению института неналоговых платежей.

## **Повышение эффективности функционирования электросетевого комплекса Российской Федерации. Проблемы нормативного правового регулирования**

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

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации об электроэнергетике в части нормативного правового регулирования порядка определения величины невостребованной электросетевой мощности и снижения диспропорции между заявляемой при технологическом присоединении максимальной мощностью и фактически используемой, а также оценка влияния «недозагрузки» электросетевого комплекса России на его эффективное функционирование.

**Ключевые результаты исследования.** Наличие неиспользуемой электросетевой мощности негативно сказывается на эффективности функционирования электросетевого комплекса, что выражается и в величине тарифов на услуги по передаче электрической энергии.

В действующем законодательстве отсутствует понятие и порядок определения размера «недозагруженной» (неиспользуемой, невостребованной, излишней) мощности, что приводит к различным трактовкам понятий и способам оценки ее размера. Необходимо различать понятия «неиспользуемая электросетевая мощность» и «неиспользуемая мощность потребителя». Неиспользуемая электросетевая мощность – разница между номинальной мощностью подстанции (центра питания) и ее фактической нагрузкой по замерам. Неиспользуемая мощность потребителей – разница между максимально присоединенной мощностью потребителей («бумажной») и фактически потребляемой ими мощностью в часы замеров.

Размер неиспользуемой электросетевой мощности характеризуется долей неиспользуемой мощности подстанций с низкой (менее 30 %) загрузкой от их установленной мощности за вычетом обязательного технологического резервирования. Оценка степени загрузки сетевых активов по «чистым» показателям установленной мощности за вычетом технологического резервирования позволяет оценить объективный размер неиспользуемой мощности без учета части мощности, подлежащей обязательному технологическому резервированию по обеспечению надежности энергоснабжения.

Анализ данных сетевых организаций<sup>1</sup> показал, что за период 2011–2023 годов прирост номинальной мощности подстанций высокого напряжения (далее – ВН) и среднего напряжения-1 (далее – СН-1) наблюдался во всех исследуемых организациях и составил 1,1–36,3 %. При этом рост установленной мощности центров питания произошел, главным образом, за счет роста номинальной мощности трансформаторов ВН (110 кВ и 220 кВ). Прирост установленной мощности подстанций происходил в основном за счет расширения уже имеющихся центров питания: общее количество подстанций за исследуемый период увеличилось незначительно (на 1–7 шт. для разных сетевых организаций).

Фактическая нагрузка подстанций в Мурманском филиале ПАО «Россети Северо-Запад» снизилась на 36,9 %, в филиале ПАО «Россети Центр и Приволжье» – «Ивэнерго» – на 2,1 %. В остальных исследуемых сетевых организациях фактическая нагрузка подстанций по замерам выросла на 4,6–60,1 %.

Подстанции (центры питания) с низкой загрузкой, т. е. подстанции, у которых фактическая загрузка по замерам составляет менее 30 % от объема номинальной (установленной) мощности подстанции, составили 47–79 % от общего объема установленной мощности подстанций. В целом наблюдается тенденция роста количества подстанций с низкой загрузкой.

Доля подстанций, расширенных в результате технологического присоединения, в общем количестве подстанций не превышает 2,5–9,7 %. Среди подстанций, расширенных в результате технологического присоединения, подстанции с низкой загрузкой составляют от 14 до 80 %. Однако из-за малой их доли в общем количестве подстанций влияние на величину неиспользуемой мощности невысокое. Загрузка подстанций, расширенных в результате технологического присоединения, несколько снижается.

Величина недозагруженной электросетевой мощности в течение исследуемого периода находится у исследуемых сетевых организаций в диапазоне от 33 % до 47 % и имеет разнонаправленную динамику. Динамика неиспользуемой электросетевой мощности для подстанций с низкой (менее 30 %) загрузкой за 2011, 2017 и 2023 годы представлена на рисунке 1 (с указанием темпов прироста/снижения по сравнению с предыдущим периодом оценки).

Абсолютное значение неиспользуемой потребителями сетевой мощности стремительно выросло в Мурманском филиале ПАО «Россети Северо-Запад» – на 524,9 МВА (или +83,6 % к уровню 2011 года) и в филиале ПАО «Россети Центр и Приволжье» «Ивэнерго» – на 131,1 МВА (или +18,0 % к уровню 2011 года). В ООО «Башкирэнерго» значение недозагруженной мощности снизилось на 119,4 МВА (или -3,7 % к уровню 2013 года).

Важно отметить, что данные по фактической нагрузке подстанций зафиксированы на час замера. Для подстанций, для которых характерен «уход потребителей из часов замера», средняя загрузка может оказаться выше, а коэффициент недозагрузки – ниже.

<sup>1</sup> Сетевых организаций, входящих в ПАО «Россети»: филиал «Ивэнерго» (Ивановская область), филиал «Калугаэнерго» (Калужская область), Мурманский филиал ПАО «Россети Северо-Запад» (Мурманская область), а также независимых сетевых организаций Республики Башкортостан.



■ Коэффициент недозагрузки установленной мощности подстанций, загруженных < 30 % (в % от установленной мощности за вычетом резервирования), %

**Рис. 1. Динамика неиспользуемой электросетевой мощности для подстанций с низкой (менее 30 %) загрузкой, %**

*Источник: расчеты авторов исследования на основе данных сетевых организаций*

Общая недозагрузка сетевых активов в основном обусловлена «историческими» факторами (не связана с новыми потребителями, присоединение которых потребовало расширения центров питания). Так, основной объем неиспользуемой мощности приходится на центры питания, которые не расширялись с 2005 года. Переход этой мощности в категорию «используемой» может произойти при росте потребления существующих потребителей и присоединении новых. Нормативные правовые барьеры для этого отсутствуют.

Анализ данных сетевых организаций показывает, что в 2023 году соотношение фактически оплачиваемой мощности и максимальной присоединенной мощности потребителей составляло 22,5–93,1 %. Кроме того, анализ данных ТСО свидетельствует о неполноте представленных (доступных) данных о максимальной присоединенной мощности.

Тем не менее, сравнение максимальной присоединенной мощности («бумажной») и фактически оплачиваемой потребителями («фактической») на подстанциях ВН и СН-1 не является критерием степени загрузки электросетевой мощности, поскольку во-первых, фактически оплачиваемая потребителями мощность зачастую ниже абсолютного значения фактически используемой мощности. Это связано с действующим порядком оплаты потребляемой мощности, согласно которому величина оплачиваемой мощности определяется в часы максимума: либо по показаниям приборов учета, либо аналитически. В результате в отдельных случаях потребители стремятся минимизировать энергозатраты путем «перевода нагрузки из часов замера» (в том числе загружая собственную генерацию), что, с одной стороны, выравнивает график нагрузки энергосистемы, а с другой – приводит к минимизации (в отдельных случаях «обнулению») оплаты содержания сетей.

Во-вторых, отсутствует линейная зависимость (по мощности и по стоимости соответствующих объектов) между величиной максимальной

мощности технологического присоединения конкретного потребителя и объемом инфраструктуры (мощностей), обслуживающей его в энергосистеме. Объем реальной сетевой инфраструктуры (установленной мощности центров питания) всегда меньше суммы максимальных присоединенных мощностей потребителей, подключенных к этому центру питания.

В-третьих, величины присоединенной максимальной мощности потребителей, непосредственно получающих электрическую энергию с подстанций ВН и СН-1, не коррелируют с величинами суммарной нагрузки подстанций в часы системного максимума, так как та часть электроэнергии, которая передается на другие трансформаторные подстанции, участвует в суммарной нагрузке, не имеет соответствующей величины присоединенной максимальной мощности потребителей.

Доля необходимой валовой выручки (далее – НВВ), учитываемой в регулируемых тарифах, которую можно (с учетом разумных допущений) отнести на содержание всего объема неиспользуемой мощности, составляет от 1,3 до 7,3 % по исследованным сетевым организациям.

Аналогичные показатели в отношении неиспользуемой мощности центров питания, по которым с 2005 года происходило увеличение номинальной мощности по разным причинам, – от 0,14 до 0,8 % (количество подстанций, расширенных в рамках технологического присоединения за период исследования, охватывающий 12 лет, носит штучный характер).

Другими словами, утверждение, что имеющиеся диспропорции между заявляемой при технологическом присоединении максимальной мощностью потребителей и фактически используемой мощностью существенно влияют на общую величину тарифа на услуги по передаче электрической энергии, не подтверждается данными сетевых организаций.

Это означает, что экономический эффект от создания стимулов для потребителей к снижению диспропорции между заявляемой при техприсоединении максимальной мощностью и фактически используемой мощностью для тарифа на передачу электрической энергии будет близок к нулю.

В рамках исследования проанализированы инициативы:

- по оплате резервируемой максимальной мощности;
- по переводу новых потребителей (свыше 670 кВт) на оплату услуг по передаче по двухставочному тарифу исходя из максимальной присоединенной мощности;
- по переводу всех «прочих» потребителей на оплату услуг по передаче по двухставочному тарифу, исходя из максимальной присоединенной мощности.

Важно отметить, что все вышеперечисленное направлено не на решение проблемы неиспользуемой сетевой мощности в целом, а на корректировку потребительского поведения, позволяющего не оплачивать используемую фактически (для потребления или для резервирования) сетевую мощность (потребители стремятся минимизировать энергозатраты путем «ухода из часов замера», в том числе загружая собственную генерацию). Оценка целесообразности инициатив проведена исходя из эффектов, возникающих у основных бенефициаров.

1. С точки зрения сетевых организаций. В системе тарифного регулирования, в которой объем НВВ, учитываемой в тарифах, определяется, исходя

из затрат на содержание мощности в числителе и объема услуг в знаменателе, ни переход на принцип «take or pay», ни перевод всех прочих потребителей на оплату по двухставочному тарифу не даст сетевой организации дополнительной выручки (это и не рассматривается в качестве цели внедрения инициатив). Если с реализацией предлагаемых инициатив сочетаются регуляторные соглашения, фиксирующие темп роста тарифных ставок, то может возникнуть дополнительная выручка сетевых организаций.

При переводе новых потребителей выше 670 кВт на оплату по двухставочному тарифу от максимальной присоединенной мощности прирост выручки сетевых организаций (без пересмотра знаменателя для расчета ставок тарифа) будет в пределах 1 % (количество осуществленных и планируемых в обозримом будущем присоединений новых потребителей невелико). В долгосрочной перспективе эта мера будет постепенно эволюционировать и даст некоторый накопительный эффект.

2. С точки зрения платежа потребителей. При реализации инициатив по оплате резервируемой максимальной мощности и переводу всех «прочих» потребителей на оплату услуг по передаче по двухставочному тарифу, исходя из максимальной присоединенной мощности, отрасль столкнется с проблемой существенного роста платежа за услуги по передаче для отдельных потребителей. В зависимости от использования мощности будут наблюдаться разные тарифные последствия для потребителей – у кого-то платеж вырастет, у кого-то снизится.

3. С точки зрения энергосистемы в целом. При реализации инициатив по оплате резервируемой максимальной мощности и переводу всех «прочих» потребителей на оплату услуг по передаче по двухставочному тарифу, исходя из максимальной присоединенной мощности, снизятся стимулы для потребителей по снижению потребления в часы пиковых нагрузок.

4. С точки зрения системы регулирования. Реализация каждой из трех инициатив приводит к усложнению процедур формирования балансов и расчета тарифов.

Наиболее заметными эффектами от перехода на оплату по максимальной присоединенной мощности будут:

- рост оплаты услуг по передаче отдельными потребителями и снижение оплаты другими;
- при наличии регуляторных соглашений (которые фиксируют неизменные параметры роста тарифов) сетевые организации получат дополнительную выручку, которая в свете имеющихся в электросетевом комплексе проблем найдет свое применение.

Загрузка сетевых мощностей зависит главным образом от спроса на электрическую энергию в месте размещения этих мощностей. Инициативы по переводу потребителей на принцип оплаты «take or pay» не создадут стимулов потребителям потреблять больше мощности. Поэтому данные инициативы не скажутся на существующем объеме неиспользуемой сетевой мощности.

В зарубежных странах развитие систем тарифов на передачу электрической энергии происходит параллельно с развитием систем учета потребления электрической энергии. Стоит отметить широко распространенное применение фиксированной оплаты в системах тарифов для населения, что позволяет

гарантированно собирать определенную часть тарифной выручки электрических сетей, независимо от объема потребления электрической энергии. Также расширяется применение ставок за присоединенную мощность (Великобритания, Германия), что также позволяет снизить риск недополучения тарифной выручки электросетевых компаний в условиях изменения объемов электропотребления.

Возможности применения зарубежного опыта формирования систем тарифов на передачу в условиях Российской Федерации должны соответствовать задачам, которые будут выполнять эти системы тарифов, и степени развития систем учета потребления электрической энергии. Применение в тарифных системах фиксированной платы либо платы за присоединенную мощность не требует использования интеллектуальных приборов учета, но может улучшить собираемость тарифной выручки электросетевых компаний.

Настройку законодательства в целях повышения эффективности функционирования электросетевого комплекса необходимо делать точечно, оказывая влияние только на тех потребителей, профиль потребления и оплаты услуг по передаче которых приводит к неоплате содержания мощности, реально используемой потребителем для резервирования или потребления «вне часов замера».

При этом действительно неиспользуемая сетевая мощность должна отслеживаться в том числе с точки зрения исключения рисков утверждения инвестиционных проектов, направленных на поддержание ее ресурса. Регулярный мониторинг объема резервируемой потребителями мощности, с одной стороны, является ответственностью сетевой организации как добросовестного собственника, заинтересованного в качественном анализе, планировании и моделировании использования сетевой инфраструктуры, а с другой – задачей регулирующего органа, заинтересованного в создании стимулов, в том числе экономических, для владельцев сетевой инфраструктуры и их потребителей по повышению эффективности и рациональности использования сетевой инфраструктуры.

В связи с вышеизложенным, в частности, целесообразно:

1. Ввести в законодательство понятие и критерии, а также порядок расчета «неиспользуемой сетевой мощности», издать ведомственный нормативный правовой акт (Минэнерго России) по порядку мониторинга использования сетевых мощностей с учетом рекомендаций, представленных в исследовании.

2. Повысить гибкость тарифного меню для потребителей услуг по передаче электрической энергии. Тарифное меню должно позволять вводить абонентскую плату за подключение к сети для потребителей, чей профиль потребления по замерам равен или близок нулю, а годовой максимум потребления значительно выше.

3. Создать условия, при которых сетевая организация будет отслеживать профили потребления. Для этого необходимо обеспечить сетевым организациям возможность на основе детальной сегментации потребителей разрабатывать «профильные» тарифные планы, сохраняющие стимулы для выравнивания графика нагрузки энергосистемы, но не «обнуляющие» оплату содержания сетей.

## **Ценовые зоны теплоснабжения: практика правоприменения и совершенствование нормативного правового регулирования**

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

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в сфере теплоснабжения в части нормативного правового регулирования функционирования ценовых зон теплоснабжения.

**Ключевые результаты исследования.** Основные вызовы, стоящие перед организацией централизованного теплоснабжения в России, связаны с необходимостью привлечения значительных инвестиций для обновления и модернизации инфраструктуры.

За последние 15 лет объем инвестиций в сферу теплоснабжения без учета ТЭС составил 2,7 трлн руб., инвестиции в ТЭС (оборудование для производства электрической и тепловой энергии) за аналогичный период – 5,8 трлн руб.<sup>1</sup> Указанные величины соответствуют среднегодовому объему инвестирования: 147,3 млрд руб. без учета ТЭС и 384,6 млрд руб. в ТЭС, приходящихся на 2 вида деятельности. При этом очевидно, что подавляющая часть последнего из приведенных показателей обусловлена строительством и модернизацией генерирующего оборудования для целей выработки электрической энергии. По укрупненным оценкам, данным в экспертно-аналитическом исследовании, только перекладка тепловых сетей (без учета ЦТП и котельных) для достижения темпов реновации, заявленных в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года<sup>2</sup>, обойдется в 3,4 трлн руб. в ценах 2024 года за 7 лет (начиная с 2024 года), или 486,6 млрд руб. в среднем за год (отставание фактического объема инвестиций от необходимых темпов более чем на треть). Очевидна необходимость формирования дополнительных стимулирующих механизмов для привлечения инвестиций в сферу теплоснабжения.

С принятием Федерального закона от 29.07.2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения», так называемого закона

<sup>1</sup> Объемы инвестиций приведены в сопоставимых ценах 2024 года.

<sup>2</sup> Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 г. № 3268-р (с изменениями на 21.10.2024 г.). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/352185341>.

«об альтернативной котельной», появилась возможность создания ценовых зон в теплоснабжении. Это позволяет перевести систему теплоснабжения на уровне муниципалитета на модель свободного ценообразования с ограничением по максимальной цене, определенной согласно установленным правилам (далее по тексту также «альтернативная рыночная модель», «новая модель», модель «альтернативной котельной»). Этот предел рассчитывается на основе стоимости теплоснабжения от альтернативного источника тепла, называемого «альтернативной котельной». Долгосрочный тариф на тепло устанавливается соглашением между муниципальными властями и единой теплоснабжающей организацией, которой становится, как правило, наиболее крупная компания, осуществляющая деятельность на рынке тепла на данной территории. При этом единая теплоснабжающая организация отвечает за модернизацию и эксплуатацию системы централизованного теплоснабжения в своей зоне деятельности.

На 1 октября 2024 года к ценовым зонам теплоснабжения отнесено 44 муниципальных образования. Только некоторые муниципалитеты с активной позицией органов исполнительной власти и региональной единой теплоснабжающей организации приняли решение о переходе в ценовую зону. Для широкого распространения практики применения модели «альтернативной котельной» и масштабного запуска инвестиционного цикла в теплоснабжении темп перехода городов в ценовую зону недостаточен, модель задействует только локальные рынки тепловой энергии.

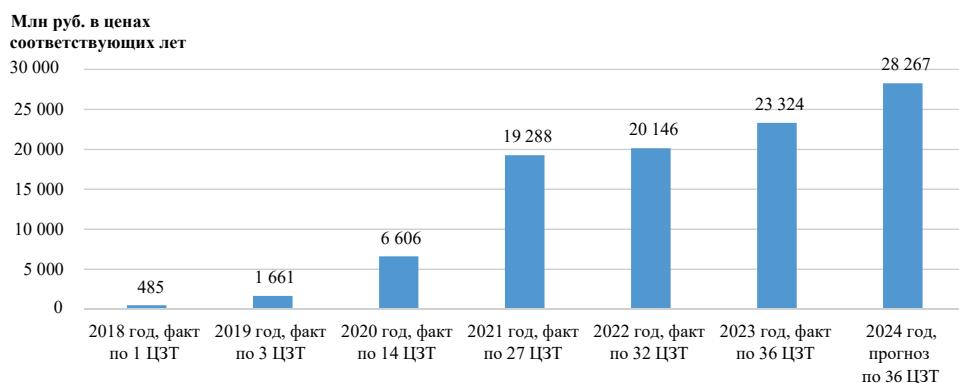
Новая модель направлена на оптимизацию и развитие отрасли, а также стимулирование привлечения инвестиций в модернизацию объектов теплоснабжения. Концепция ценообразования, при которой регулированию подлежит только предельный уровень цены, стимулирует теплоснабжающие компании к повышению эффективности, что делает более конкурентоспособными те из них, которые модернизируют системы и снижают себестоимость тепловой энергии.

Альтернативная рыночная модель, практикуемая в ценовых зонах теплоснабжения, на сегодняшний день является одним из механизмов, призванных создать стимулы опережающего инвестирования. Проведенное исследование посвящено оценке промежуточных результатов отнесения муниципальных образований к ценовым зонам теплоснабжения (внедрения модели «альтернативной котельной») и выработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, нацеленных на повышение привлекательности данной рыночной модели для участников процесса теплоснабжения, муниципальных образований и региональных администраций.

Итоги анализа данных о промежуточных результатах внедрения модели, полученных от респондентов – федеральных органов власти (Министерство энергетики Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба), региональных администраций, крупнейших единых теплоснабжающих организаций в муниципальных образованиях, отнесенных к ценовым зонам – позволили сделать ряд выводов, существенных для принятия решений о дальнейшем совершенствовании и распространении модели.

Во-первых, необходимо отметить результативность применения модели с точки зрения ее главной цели – привлечения инвестиций в сферу теплоснабжения. С момента отнесения муниципальных образований к ценовым зонам и до 2023 года включительно в инфраструктуру отрасли в ценовых зонах вложено не менее 71,5 млрд руб. Наиболее заметной инвестиционной активностью в ценовых зонах теплоснабжения наблюдается в периоде 2021–2023 годов (до 2020 года к ценовым зонам были отнесены только 4 муниципальных образования). Объем инвестиционных вложений в ценовых зонах теплоснабжения<sup>1</sup> за указанные 3 года составляет не менее 13 % всех инвестиций в отрасль «теплоснабжение» в России (без учета инвестиций в производственные активы ТЭЦ, осуществляющих комбинированную выработку электрической и тепловой энергии).

Динамика объемов инвестиций в ценовых зонах теплоснабжения в 2018–2024 годах представлена на рисунке 1 (с указанием количества ценовых зон теплоснабжения за каждый год анализируемого периода).



**Рис. 1. Динамика инвестиций в ценовых зонах теплоснабжения, млн руб.**

*Источник: расчеты авторов исследования на основе данных региональных администраций и теплоснабжающих организаций*

Характерной особенностью, выявленной по итогам анализа, является обеспечение опережающего темпа инвестирования в ценовых зонах при условии недостижения расчетного предельного («индикативного») уровня цены, то есть цены «альтернативной котельной». При этом ситуация с выходом на целевой («индикативный») уровень цены на рассмотренном горизонте ухудшается. Так, если на дату отнесения муниципальных образований к ценовым зонам теплоснабжения цена, выставляемая потребителям по условиям соглашений об исполнении схем теплоснабжения, заключаемых между едиными теплоснабжающими организациями и администрациями муниципальных образований, составляла в среднем 75 % целевого уровня, то по состоянию на 2024 год это соотношение составляет уже 64 % (необходимые методологические пояснения приведены в исследовании). С одной стороны, данный факт свидетельствует о снижении в перспективе

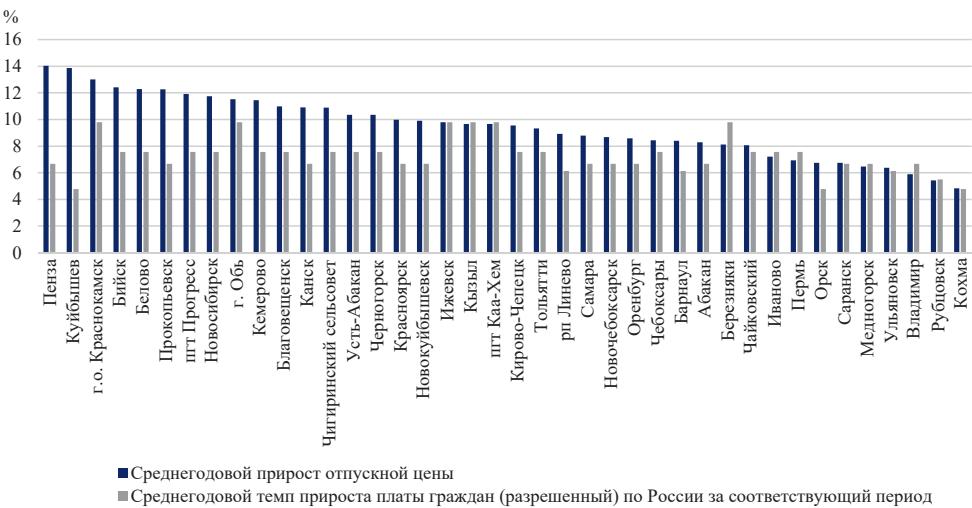
<sup>1</sup> Для справки: на сегодняшний день в ценовых зонах теплоснабжения проживает порядка 13 млн человек, что составляет более 8 % от общего населения России.

темпов возможного инвестирования (что соотносится с прогнозными оценками инвестиций, полученными от респондентов). С другой стороны, это свидетельствует о привлекательности альтернативной рыночной модели для бизнеса не столько с точки зрения потенциальной возможности увеличивать отпускные цены на оказываемые услуги, сколько с точки зрения гарантирования «правил игры» на долгосрочную перспективу с минимизацией административного воздействия. Кроме того, одним из наиболее значимых факторов положительного влияния перехода муниципальных образований в ценовые зоны теплоснабжения на возможность привлечения инвестиций в отрасль является предсказуемость условий формирования цены на тепловую энергию, поставляемую потребителям, в долгосрочной перспективе.

В данном контексте важно отметить, что подавляющий объем (не менее 98 %) инвестиций был обеспечен крупнейшими единими теплоснабжающими организациями, которые являются одновременно и субъектами рынка электроэнергии, а также обладают наибольшими (в отрасли «теплоснабжение») возможностями по привлечению капитала, лучшими компетенциями по выбору оптимальных технологических решений, и, кроме того, стимулами для повышения эффективности теплового бизнеса, оказывающего влияние на эффективность работы на рынках электроэнергии. Иными словами, привлекательность альтернативной рыночной модели при сдерживающих условиях по ценообразованию (имея в виду ограничения, накладываемые соглашениями об исполнении схем теплоснабжения) напрямую связана с готовностью бизнеса нести предпринимательские риски и добиваться повышения финансового результата путем оптимизации затрат.

Рисунок 2 иллюстрирует среднегодовой темп прироста отпускной цены на тепловую энергию в муниципальных образованиях после перехода в ценовую зону теплоснабжения (то есть цены, выставляемой потребителям с учетом условий соглашений об исполнении схемы теплоснабжения, усредненной при наличии дифференциации по системам централизованного теплоснабжения в рамках ценовой зоны теплоснабжения) за истекший период после окончания переходного периода.

Во-вторых, важно отметить удовлетворительную в целом (но не «прорывную») динамику по ключевым показателям эффективности, отслеживаемым в рамках регулярного мониторинга показателей работы систем теплоснабжения в ценовых зонах. Случаи невыполнения плановых показателей по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения единичны. Количество аварийных ситуаций на сетях и источниках, прекращений подачи тепловой энергии вследствие указанных аварий, превышающих предельно допустимую продолжительность, продолжительность перерывов вследствие ремонтов в межотопительный период не имеют тенденции к росту. При этом растет количество организаций, не выполняющих план по снижению доли потерь в тепловых сетях. По трети организаций (из общего количества единых теплоснабжающих организаций, включая малых) имеет место прирост фактической доли потерь. По значительному количеству организаций снижается коэффициент загрузки источников теплоснабжения. В ряде случаев отсутствие



**Рис. 2. Среднегодовой темп прироста отпускной цены на тепловую энергию за истекший период после окончания переходного периода, %**

Источник: расчеты авторов исследования на основе данных региональных администраций и теплоснабжающих организаций

выраженной позитивной динамики по показателям экономической эффективности обусловлено принятием на обслуживание менее эффективных активов в сфере теплоснабжения.

В-третьих, выявленные проблемы, связанные с реализацией крупнейшими едиными теплоснабжающими организациями и органами местного самоуправления принятых на себя обязательств, носят локальный характер (в р. п. Линево стороны не могут преодолеть системные разногласия после отнесения к ценовым зонам теплоснабжения, в г. Усолье-Сибирское стороны не подписывают соглашение об исполнении схемы теплоснабжения, находясь уже свыше трех лет в «переходном периоде», не инициируя при этом разбирательства по сложившейся ситуации). Более масштабный по характеру распространения, но не по доле потребителей, чьи интересы затронуты, носит проблема неподписания соглашений об исполнении схем теплоснабжения «малыми» едиными теплоснабжающими организациями. Причина этих проблем зачастую экономическая: текущая экономика таких организаций не позволяет выполнять требования схем теплоснабжения в рамках сдержанной динамики отпускных цен, на которую готовы согласиться органы местного самоуправления в рамках подписания соглашений. При этом решение о выходе с инициативой об отнесении к ценовым зонам принимается, исходя из приоритетного обеспечения привлекательного инвестиционного климата для теплоснабжающих организаций, обслуживающих подавляющую долю потребителей (у последних, как правило, лучшие показатели производственной себестоимости, возможности для привлечения финансирования и компетенции для организации работы в новой модели рынка). Эта проблема требует решения как с точки зрения установления достижимых требований

в условиях ценовых ограничений, так и с точки зрения «дестимулирования» организаций работать в условиях отсутствия подписанного соглашения.

Кроме изложенных выше ключевых выводов по итогам анализа результатов отнесения муниципальных образований к ценовым зонам теплоснабжения, важно принять во внимание следующие вопросы, требующие решения.

1. Необходима организация системного мониторинга развития систем теплоснабжения, в рамках которого будет решаться более широкий круг задач:

- мониторинг не только ценовых зон, но и состояния систем, работающих в рамках консервативной рыночной модели (в том числе для более объективных выводов о результивности модели);

- увязка системы показателей мониторинга с целями по реновации инфраструктуры, отраженными в упомянутой выше Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года (темпы замены сетей) и сформулированными в рамках определения национальных целей Российской Федерации (улучшение качества коммунальных услуг, повышение энергетической эффективности).

При этом способы наблюдения должны включать не только получение отчетов теплоснабжающих организаций, но и получение «автономных» данных (в том числе опросы населения с целью определения показателя «удовлетворенность потребителей качеством теплоснабжения», данные об аварийности систем и сроках устранения последствий инцидентов, передаваемые в автоматическом режиме, исходя из цифровой фиксации диспетчерскими службами сообщений об инцидентах). Одним из ключевых требований к системе мониторинга систем теплоснабжения является получение полной верифицированной информации об объеме инвестиций (проблема наблюдения за инвестиционной активностью сектора подробно изложена в исследовании).

2. Ряд проблем, с которыми сталкиваются теплоснабжающие организации в ценовых зонах и которые негативно сказываются на экономике отрасли в целом, носят общеотраслевой характер (проблемы, которые не могут быть решены совершенствованием законодательства именно в отношении функционирования ценовых зон теплоснабжения). К ним в первую очередь относятся: необходимость стимулирования потребителей к отказу от избыточных договорных нагрузок (при выборе технического решения модернизации систем теплоснабжения), отсутствие увязки процедуры выдачи разрешений на строительство котельных застройщикам с включением соответствующих объектов в перечень мероприятий развития в рамках актуализации схем теплоснабжения.

Отдельной оговорки требует позиция, сформированная по результатам исследования по вопросам установления критериев обязательности отнесения муниципальных образований к ценовым зонам, формирования отдельного механизма «выхода» муниципальных образований из альтернативной рыночной модели, целесообразности внесения изменений в правила определения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность)

и уточнения технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей, используемых для его расчета.

Обязательное отнесение муниципальных образований в ценовые зоны теплоснабжения является нежелательным с точки зрения результативности модели. Разработка эффективных решений в рамках схемы теплоснабжения, формирование экономически оправданных условий соглашений об исполнении схем теплоснабжения возможны при наличии ответственного и квалифицированного подхода обеих сторон соглашения. Практика реализации любых инициатив в сфере совершенствования регулирования коммунальной инфраструктуры (долгосрочное регулирование, метод доходности инвестированного капитала, концессионные соглашения) показывает, что наличие требований об обязательности внедрения новых инструментов в установленный срок приводит к формальному выполнению поручений, а не к достижению целей, для которых разрабатывается новация. Кроме того, наличие обязательных требований осуществить переход к новой модели отношений может провоцировать недобросовестные стратегии единых теплоснабжающих организаций, поскольку в данном случае региональные администрации и органы местного самоуправления становятся в заведомо «проигрышные» переговорные позиции. Функционирование в рамках новой рыночной модели является эффективным, но не единственным возможным способом привлечения инвестиций в системы теплоснабжения. Как показывает анализ динамики инвестиций в ценовых зонах на фоне ценовой динамики, результативность механизма обусловлена в значительной степени потенциалом (доступом к ресурсам и компетенциями) единых теплоснабжающих организаций, инициирующих отнесение к ценовой зоне, а также их готовностью нести предпринимательские риски. Наличие формального требования об отнесении муниципального образования к ценовым зонам не является мерой, способной наделить владельца активов в сфере теплоснабжения соответствующими полномочиями и финансовыми возможностями.

По вопросу создания механизма «выхода» муниципальных образований из альтернативной рыночной модели. По мнению авторов, создание подобного инструмента негативно скажется на инвестиционном климате в отрасли (в значительной степени стремление к опережающему инвестированию продиктовано созданием в ценовых зонах «долгосрочных правил игры»). Кроме того, анализ результатов работы ценовых зон теплоснабжения показывает, что непреодолимые разногласия и проблемы – единичные случаи (р. п. Линево). При этом правовой инструмент выхода из сложившейся в данном муниципальном образовании ситуации именно путем отказа от работы в рамках альтернативной рыночной модели (а не путем достижения баланса интересов в переговорах сторон) в теории существует – инициирование главой региона отмены распоряжения с отнесением муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения. При этом и региональная администрация, и теплоснабжающие организации должны осознавать риск дальнейших взаимных финансовых претензий, рассматриваемых в судебном порядке.

По вопросу целесообразности внесения изменений в правила определения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) и уточнения технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей,

используемых для его расчета. По мнению авторов, большинство факторов, на которые региональные администрации указывают как на недостаточно проработанные в методологии определения индикативной предельной цены, учтены в методологии, в том числе системой применяемых поправочных коэффициентов, которые приняты на основании действующих норм и правил проектирования или предметного анализа соотношения издержек. Актуальность их численных значений не требует «сплошного» анализа. В случае наличия заинтересованных в применении модели участников теплоснабжения могут быть предметно рассмотрены предложения по корректировке отдельных параметров (коэффициент использования установленной мощности для конкретного муниципального образования, значения коэффициентов, применяемых в зависимости от расстояния транспортировки грузов, региональных (климатических) коэффициентов к капитальным затратам, этажности), обоснованные подтверждающими расчетами. При очередной актуализации параметров «альтернативной котельной» может быть рекомендована разработка составляющих цены «альтернативной котельной» для иных (кроме наиболее распространенных) видов топлива. Однако реализация данной рекомендации на практике потребует формирования соответствующей информационной базы (с учетом опыта строительства новых котельных на указанных видах топлива), принимая во внимание высокий уровень трудозатрат Министерства энергетики Российской Федерации на корректировку методологии, подтверждение востребованности дополнения методологии параметрами «альтернативной котельной» на иных видах топлива от участников теплоснабжения (наличие четких и осознанных намерений по применению модели).

Представленные выше выводы нашли отражение в конкретных рекомендациях по совершенствованию нормативных правовых актов, изложенных в отчете по результатам исследования.

## **Совершенствование нормативного правового регулирования деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей в отрасли пчеловодства**

**Руководители исследования:** *Н. Р. Соколова, председатель правления АНО «Равноправие»; Т. Г. Хадеев, заместитель председателя Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по экологии, природопользованию, агропромышленной и продовольственной политике, доктор сельскохозяйственных наук.*

**Цель исследования:** совершенствование нормативного правового регулирования деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей в отрасли пчеловодства.

**Ключевые результаты исследования.** Пчеловодство в России – традиционная и значимая отрасль сельского хозяйства, имеет глубокие исторические корни и широкую географию.

Наибольшее развитие отрасль получила в СССР в «эпоху застоя» (октябрь 1964 года – ноябрь 1982 года). В этот период в стране пчеловодством занимались две трети колхозов и совхозов. По общему количеству производимого в стране меда СССР занимал одно из первых мест в мире. За 1966-1970 годы производство товарного меда во всех категориях хозяйств СССР составляло в среднем около 85 тыс. тонн в год, в пересчете на пчелосемью в среднем 9 кг (в РСФСР – 10,7 кг).

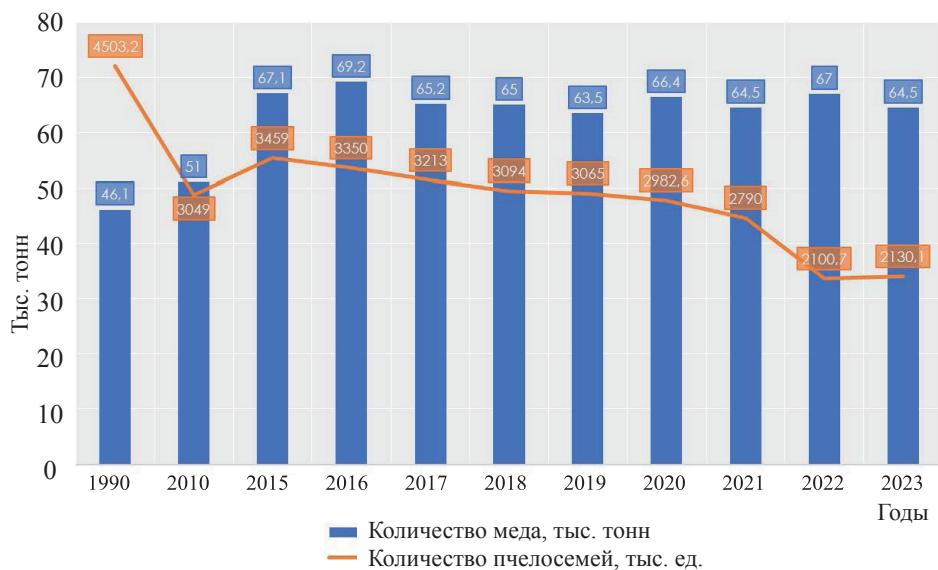
В годы перестройки (1985-1991) в России произошла постепенная децентрализация отрасли и существенный спад пчеловодства. В итоге к началу 90-х годов пчеловодство в России пришло в упадок: сократилось число промышленных пасек и объемы производства меда.

Анализируя статистические показатели в натуральном и стоимостном выражении, наблюдаются существенные различия в структуре общественных (юридические лица, крестьянское (фермерское) хозяйство (далее – КФХ)) и личных подсобных хозяйств (далее – ЛПХ) пчеловодства. До перехода к рыночным отношениям соотношение данных категорий хозяйств составляло в процентном выражении 38,5 % и 61,5 % соответственно, а в 2023 году оно выглядит как 5,9 % и 94,1 %, что показывает существенное смещение в сторону ЛПХ и высокую концентрацию пчеловодческой деятельности на частных приусадебных хозяйствах, которые в основе своей производят продукцию пчеловодства для личного потребления, реализуя излишки.

Оценка состояния и темпов развития пчеловодства в Российской Федерации за период 1990–2023 годов представлена на рисунке 1 в виде сравнительной динамики численности пчелосемей в хозяйствах всех категорий и объема производства меда.

Из динамики показателей следует, что за рассматриваемый период времени численность пчелосемей снизилась более чем на 52,7 % с небольшим

колебанием тренда в 2015 году по отношению к 2010 году на +13,4 % и далее с сохранением тенденции к снижению из года в год. При этом объем производства меда в годовом выражении в 1990 году в сравнении с 2023 годом выше практически на 40 %.



**Рис. 1. Динамика изменения количества получения товарного меда и количества пчелосемей в целом по Российской Федерации за период 1990–2023 гг.**

*Источник: составлено авторами на основе данных Росстата*

Согласно статистическим данным, каждые пять лет наблюдается рост получения товарного меда в расчете на 1 пчелосемью от 9 до 38 % (см. табл. 1).

**Таблица 1.**

**Динамика производства товарного меда и продуктивность пчелиных семей в Российской Федерации за период 1990–2023 гг.**

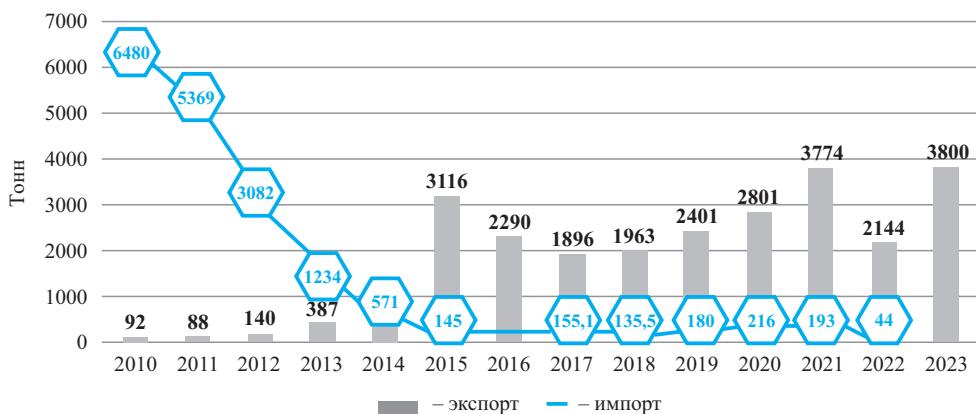
Годы	Получено товарного меда							
	Во всех категориях хозяйств		в том числе					
			в юр. лицах и КФХ			в ЛПХ		
	Всего, тонн	на 1 п/семью, кг	Всего, тонн	на 1 п/семью, кг	%	Всего, тонн	на 1 п/семью, кг	%
1990	46100	10,2	14100	8,1	30,6	32000	11,5	69,4
1991-1995	50485,4	11,2	11505,8	8,8	22,9	40980,0	12,7	77,1
1996-2000	49898,8	13,6	6343,4	10,3	12,8	43555,0	14,8	87,2
2001-2005	50942,6	15,2	4721,2	11,3	9,4	46227,0	15,8	90,6
2006-2010	54612,4	17,3	4453,6	15,9	8,3	50159,0	17,6	91,7
2011-2015	67191,6	20,0	4348,7	16,3	6,5	62842,9	20,3	93,5
2016-2020	69764,3	20,2	4403,0	18,6	5,9	65631,3	20,4	94,1
2021-2023	65330	27,9	3964,3	27,4	6	61404,5	28	94

*Источник: составлено авторами на основе данных Росстата и Минсельхоза России*

При этом нельзя исключить тот факт, что в последнее время на рынок все чаще поступает фальсифицированный мед, который попадает в учет произведенной продукции. Начиная с 2016 года доля фальсификата в России составляет не менее 70 %<sup>1</sup>.

В целом российский рынок пчеловодства можно охарактеризовать как стабильный, вместе с тем в ближайшие годы он будет сокращаться, что обусловлено ростом издержек при производстве меда и соответствующей продукции, что параллельно усугубляется тем фактом, что рост цены на мед ограничен имеющимся уровнем спроса на продукцию, что в свою очередь приводит к снижению рентабельности отрасли.

При этом российский мед является востребованным на мировом продовольственном рынке. По состоянию на 2022–2023 годы по данным Минсельхоза России, Российская Федерация занимает 39–40-е место по объемам экспорта меда на мировом рынке.



**Рис. 2. Динамика импорта и экспорта меда в Российской Федерации в период 2010–2023 гг.**

*Источник: составлено авторами на основе данных Росстата*

<sup>1</sup> В статье от 11.09.2024 г. «Минпромторг рекомендовал торговым сетям усилить контроль за продукцией пчеловодства из-за массовой фальсификации меда. Доля «псевдомеда», по оценкам Роскачества, составила до 60 % от всех исследуемых марок с 2016 года» (ссылка на статью: <https://www.rbc.ru/business/11/09/2024/66df00649a7947570e97e5dc>) (дата обращения: 25.09.2024 г.).

В статье от 01.08.2024 г. «Роскачество исследовало мед низкого ценового сегмента – из 16 ТМ обязательным требованиям не отвечал ни один из исследованных продуктов» (ссылка на статью: <https://rskrf.ru/tips/spetsproekty/roskachestvo-issledovalo-nedorogoy-med-sobstvennykh-torgovykh-marok/>) (дата обращения: 25.09.2024 г.).

В статье от 30.03.2023 г. – «...во многих регионах доля фальсификата может достигать 70 %, по данным Российского национального союза пчеловодов. Более 20 % образцов, которые исследовало Роскачество, не соответствовали требованиям к натуральному меду. Еще 50 % меда не соответствует виду на упаковке: например, дешевый мед, собранный с подсолнечника, выдается за более дорогой – с акацией или донником» (ссылка на статью: <https://www.gastronom.ru/text/nepravilnyj-med-do-70-medov-v-rossii-mozhet-okazatsya-falsificirovannym-1017587>) (дата обращения: 25.09.2024 г.).

Анализ представленных данных позволяет выявить основные проблемы, препятствующие более высоким темпам развития отрасли пчеловодства в Российской Федерации, решение которых позволит не только увеличить объемы производства меда, но и повысить экспортную составляющую российского АПК, уровень доходов населения, дать импульс развитию малого и среднего предпринимательства, эволюции сельских территорий.

К их числу, прежде всего, стоит отнести:

- недостаточное организационно-правовое обеспечение отрасли, отсутствие мер государственного регулирования, поддержки и системного управления отраслью на макро-, мезо- и микроуровне хозяйствования;
- недостаток квалифицированных кадров, обладающих необходимыми компетенциями в данной сфере, и, как следствие, повышение среднего возраста пчеловодов, что обусловлено низким интересом молодежи к данному виду деятельности;
- недостаточное финансирование научно-исследовательских проектов, направленных на изучение пчел и совершенствование методов пчеловодства и борьбы с заболеваниями пчел;
- большое количество случаев гибели пчел, вызванное обработкой пестицидами сельскохозяйственных культур;
- стагнация в развитии производственной и социальной инфраструктуры в отрасли пчеловодства;
- отсутствие тенденции роста крупных промышленных предприятий, специализирующихся на производстве меда и соответствующей продукции пчеловодства;
- недостаточно полное использование имеющихся экономических и управлеченческих механизмов, ориентированных на взаимодействие отрасли пчеловодства с другими секторами российского агропромышленного комплекса.

Из анализа зарубежного опыта можно выделить следующие точки роста отрасли пчеловодства в Российской Федерации:

1. От концентрации пчеловодства в отдельных областях и регионах к освоению новых территорий с богатой естественной нектароносной и пыльценоносной флорой. Децентрализация производства продукции пчеловодства и опыленческих услуг.
2. От производства меда к комплексному использованию пчел для производства биологически активных веществ и опыления.
3. Развитие апитуризма для привлечения к занятию пчеловодством большого количества людей, увеличения потребления продуктов пчеловодства.
4. Интенсификация пчеловодства создает более технологичное производство – новые ульи и новый инвентарь из новых материалов, механизация наиболее трудоемких процессов, групповые методы обслуживания пчелосемей, улучшение генетических особенностей пчел. Это не только увеличивает продуктивность пасек, но и сокращает затраты на производство продукции.
5. Интенсификация пчеловодства невозможна без развития науки о пчелах и пчеловодстве. Опыт стран-лидеров, выделяющих большие средства

на науку, доказывает целесообразность такого финансирования. В последнее время благодаря новым исследованиям появились высокоэффективные методы геномной селекции с использованием генетических маркеров хозяйствственно-полезных признаков, новые корма и добавки для пчел, резко повышающие скорость роста и продуктивность пчелосемей, новые препараты по борьбе с болезнями пчел, а также новый инвентарь и оборудование для любительских и промышленных пасек.

6. Борьба с фальсификацией меда ведется в большинстве стран мира. В странах северного полушария для успешной борьбы с фальсификацией меда объединяют усилия пчеловодов, поставщиков меда, лабораторий и всех заинтересованных сторон. Регулярное информирование потребителей о результатах контроля качества меда и ужесточении наказания за поставки и продажу фальсифицированного меда приводит к большему доверию к качеству меда. В последние годы все большее распространение получает изотопный анализ меда, пока единственный на сегодня метод, дающий стопроцентный результат по определению поддельного меда.

7. Благодаря интернету стремительно развиваются новые эффективные технологии обучения и обмена опытом, реализации пчелопродуктов, пасечного инвентаря, пчел и пчелиных маток, услуг опыления – онлайн-площадки, маркетплейсы, социальные сети и т. д.

8. Появление и интенсивное развитие новых форм и методов пчеловождения – органическое, дарвиновское (естественное), городское пчеловодство, открывающие новые возможности увеличения доходности отрасли, численности пчел, опыления естественных и искусственных биоценозов, занятости населения.

В результате проведенного исследования проблем и перспектив развития отрасли пчеловодства в России и в мире сделаны следующие выводы:

1. Анализ статистических показателей в натуральном и стоимостном выражении показывает существенные различия в структуре общественного (организации, КФХ) и приусадебного (хозяйства населения) пчеловодства. Основную долю производителей меда составляют частные индивидуальные хозяйства. Причем данная тенденция наблюдается в отрасли пчеловодства как в России, так и за рубежом.

2. Ключевыми компетенциями пчеловодческих компаний стран-экспортеров является не только высокий уровень качества меда, но и проводимая политика интеграции и объединения предприятий отрасли пчеловодства в союзы и ассоциации для получения максимальных преимуществ по сокращению издержек в переработке, сбыте и упаковке продукции, а также в экономии затрат на страхование пчелосемей. Существенным стимулом для развития отрасли пчеловодства является и государственная поддержка, оказываемая пчеловодным предприятиям по разным направлениям, включая налоги, дотации, субсидии, финансирование экспортных поставок меда и медовой продукции.

3. На основе анализа положительного опыта развития отрасли пчеловодства в странах-лидерах и выявления сдерживающих факторов, оказывающих негативное влияние на развитие пчеловодной индустрии России, разработаны предложения и рекомендации по повышению конкурентоспособности

российских предприятий: предложено объединить усилия пчеловодных компаний с предприятиями отрасли растениеводства для получения максимального синергетического эффекта от опыления и производства меда и медовой продукции, а также создать отраслевую мультиплатформу в сети Интернет с целью цифровизации бизнес-процессов пчеловодных компаний для обеспечения тесного сотрудничества покупателей и производителей меда и информирования широкого круга потенциальных потребителей о возможности приобретения высококачественной продукции как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Анализ опыта лидирующих медово-экспортных держав позволяет отметить, что России для дальнейшего эффективного совершенствования отрасли необходимо внедрять новую инфраструктурную модель, которая будет развиваться в современных рыночных условиях и повышать конкурентоспособность как предприятий, так и продукции отрасли в целом. Предложенные рекомендации позволяют на практике эффективно реализовать потенциал отрасли пчеловодства в Российской Федерации.

На основании опыта успешных стран-экспортеров меда и анализа сдерживающих факторов разработаны следующие предложения:

1. Согласно нормам Федерального закона от 30.12.2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации» основным направлением развития пчеловодства является содействие развитию взаимовыгодной кооперации между сельскохозяйственными производителями, осуществляющими производство продукции растениеводства, и сельскохозяйственными товаропроизводителями, осуществляющими производство продукции пчеловодства. Выгода от данного взаимодействия будет носить двусторонний характер.

Выгода пчеловодству: появление сопутствующего источника дохода у пчеловодов; заинтересованность пчеловодов в увеличении количества пчелосемей, что приведет к росту количества меда; активное взаимодействие пчеловодов с региональными ассоциациями и общественными организациями.

Выгода владельцам площадей растениеводства: опыление обеспечит повышение урожайности сельскохозяйственных культур; опыление повысит их питательные и вкусовые качества, сократит количество деформированных плодов и повысит количество полноценных, что повлечет интенсивное развитие площади и извлечение большей прибыли; взаимодействие с общественными организациями и ассоциациями сократит издержки на проведение предупредительных мер по проведению обрабатывающих мероприятий агрохимикатами и пестицидами.

2. Создание отраслевой мультиплатформы в сети Интернет, которая будет представлять полноценный сервис, объединяющий в себе ряд функций и услуг, для развития отрасли в целом и повышения конкурентоспособности отдельно взятых частников. Данная платформа должна ориентироваться на продающих и покупающих пользователей с определенными требованиями и контролем для улучшения взаимосвязей между потребителями и продавцами продукции пчеловодства. Платформа должна предоставлять тот спектр услуг, который на сегодняшний день нуждается в развитии, а это:

- взаимодействие потребителя и поставщика;

- создание возможности для кооперации частников в сообщества для обсуждения актуальных тем отрасли;
- развитие социальной инфраструктуры посредством взаимодействия через интернет.

Перспективными инструментами, стимулирующими дальнейшее развитие пчеловодства в Российской Федерации, являются:

- расширение законодательной базы, регулирующей деятельность пчеловодов;
- принятие нормативных актов, определяющих механизмы взаимодействия данной отрасли с другими сегментами российского агропромышленного комплекса;
- решение проблем, связанных со сбытом продукции пчеловодства на внутреннем и внешних рынках, путем осуществления государственных закупок меда с последующим его экспортом на мировой продовольственный рынок;
- внедрение научно обоснованных технологий с параллельной подготовкой квалифицированных кадров и финансированием науки о пчелах и пчеловодстве;
- создание и развитие пчеловодной кооперации, призванной обеспечить полный цикл производства, переработки, сбыта меда и иной продукции пчеловодства, с механизмами защиты от колебаний рынка, давления со стороны перекупщиков готовой продукции;
- обеспечение соответствия российского меда мировым стандартам для осуществления экспортной деятельности российскими пчеловодами и снижения количества фальсифицированного меда на внутреннем рынке.

По итогам экспертно-аналитического исследования авторами подготовлены предложения по решению проблемы фальсификации меда:

1. Введение в Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации» определений «продукция пчеловодства», «мед натуральный (мед)», «фальсифицированная продукция пчеловодства», «недоброкачественная продукция пчеловодства». Продукцией «мед натуральный» и «мед» могут называться только продукция пчеловодства по ГОСТ.

2. Создание условий для развития лабораторного контроля продукции пчеловодства и введения изотопного метода анализа меда в перечень обязательных методов контроля меда.

Протокол анализа AOAC 998.12<sup>1</sup> широко применяется в Китае, Европейском союзе, США, Канаде, Австралии и других странах в течение многих лет. Для различных сортов меда созданы базы изотопных данных, которые защищают производителя и конечного потребителя от вероятных подделок, связанных с регионом происхождения или сортом меда. В России и странах Таможенного Союза на сегодняшний день не существует подобного регламента.

3. Существенным стимулом для легализации данного вида деятельности может стать организация общероссийского портала интернет-торговли

<sup>1</sup> Методика AOAC 998.12 используется для выявления фальсификации меда с добавлением сахаров.

продукцией пчеловодства, аналогичного действующей сети автозаправок, с привязкой к интернет-картам. Каждый зарегистрированный на портале пчеловод сможет онлайн выставлять свою продукцию с указанием приемлемых для него цен и своего географического расположения. Покупатель сможет без каких-либо посредников приобретать продукцию пчеловодства непосредственно на пасеке, по желанию оставив отзыв на портале.

Государство, как владелец портала, сможет не только требовать от производителей продукции проведения необходимого анализа продуктов пчеловодства, но и выступать в роли тайного покупателя для борьбы с фальсификацией и несоблюдением ветеринарно-санитарных правил.

Пчеловоды, легализовавшие таким образом свой бизнес, будут не только получать стабильный доход от своей пасеки, но и станут видимыми для растениеводов, обрабатывающих свои посевы пестицидами. Таким образом, появится дополнительная возможность для предупреждения отравлений пчел пестицидами, существенно снижающих численность пчелосемей в России.

4. Введение нормативно закрепленных механизмов по блокировке фальсификата на кассе и организации проверок в отношении производителя некачественной продукции через возможности системы маркировки «Честный знак»<sup>1</sup>.

5. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного надзора за производством и оборотом пищевой продукции.

6. Ужесточение ответственности за фальсификацию продукции в рамках статьи 14.7 «Введение потребителя в заблуждение» Кодекса об административных правонарушениях и статьи 171<sup>1</sup> «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации» Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Честный знак – Единая национальная система цифровой маркировки и прослеживания товаров, <https://честныйзнак.рф/>.

<sup>2</sup> «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ.

## **Совершенствование правового регулирования распределения и использования целевых отчислений от азартных игр, направляемых на мероприятия по развитию физической культуры и спорта**

**Руководитель исследования:** *Н. Р. Соколова, заведующая кафедрой спортивного права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук, доцент.*

**Цель исследования:** определение направлений совершенствования нормативного правового регулирования порядка распределения и использования, а также контроля за расходованием целевых отчислений от азартных игр, направляемых на мероприятия по развитию физической культуры и спорта.

**Ключевые результаты исследования.** В 2017 году в отечественное законодательство был введен новый механизм внебюджетной финансовой поддержки субъектов физической культуры и спорта (далее – ФКиС) – перенаправление в пользу субъектов ФКиС части денежных средств, полученных в качестве дохода организаторами азартных игр. Данный механизм получил название «целевые отчисления от азартных игр, направляемые на финансирование мероприятий по развитию физической культуры и спорта».

Целевые отчисления от азартных игр играют значительную роль в финансировании ФКиС, способствуя развитию здорового образа жизни и популяризации активных видов досуга. Целевые отчисления, перечисляемые субъектам ежеквартально, становятся стабильным источником средств для реализации программ развития вида спорта, строительства и реконструкции спортивных сооружений, а также для подготовки спортивного резерва.

Реализация механизма целевых отчислений позволяет также повышать количество спортивных и иных мероприятий, тем самым расширяя соревновательные возможности для спортсменов, а также их качество, увеличивая привлекательность мероприятий для широкой аудитории.

В конечном итоге эффективное распределение целевых отчислений, получаемых от азартных игр, становится важным инструментом в формировании активной и здоровой нации, что положительно отражается на общем уровне жизни и социальном благополучии граждан.

Вопрос надлежащего регулирования целевых отчислений от азартных игр является крайне актуальным в условиях повышения роли экономической самостоятельности субъектов физической культуры и спорта и потребности в обеспечении их независимости от бюджетного финансирования с учетом дляящихся международных ограничений, наложенных международным спортивным сообществом в отношении российского спорта и его представителей.

Целевые отчисления, введенные как дополнительный способ внебюджетной поддержки субъектов физической культуры и спорта, стали для ряда таких субъектов ключевым источником постоянного финансирования их деятельности, направленной на развитие вида спорта. В период 2022–2024 годов

публично-правовой компанией «Единый регулятор азартных игр» (далее – ЕРАИ) фиксируется устойчивый и существенный прирост совокупного объема целевых отчислений. Так, целевые отчисления по итогам 2023 года выросли до 19,1 млрд рублей, что на 38 % больше, чем в 2022 году, при этом за девять месяцев 2024 года сумма составила уже 25,5 млрд рублей, что уже на 6,4 млрд рублей больше, чем за весь предыдущий год. По данным ЕРАИ, в 2024 году суммарные отчисления составили более 33 млрд рублей (то есть превысили показатели прошлого года почти на 50 %).

Вместе с тем действующее нормативное регулирование не является достаточным, демонстрирует пробельность и не в полной мере отражает новую ключевую роль изменившихся общественных отношений в сфере целевых отчислений от азартных игр. В частности, не является полным перечень критерии, согласно которым целевые отчисления распределяются в пользу получателей, и возможных направлений расходования ими средств, не является также завершенным механизмом контроля за распределением и расходованием целевых отчислений, отсутствуют требования к корпоративному управлению внутри общероссийских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг по вопросам принятия решений о распределении и расходовании целевых отчислений и др.

В целях дальнейшего совершенствования нормативного правового регулирования в части распределения и использования, а также контроля за расходованием целевых отчислений от азартных игр, направляемых на мероприятия по развитию физической культуры и спорта, целесообразно задействовать ряд комплексных механизмов.

Изменения должны коснуться в первую очередь правил распределения целевых отчислений со стороны ЕРАИ как в части общего подхода, так и в части установленной пропорции между субъектами ФКиС – получателями целевых отчислений.

Так, с учетом целей и задач, изложенных в стратегических и программных документах Российской Федерации, следует исключить объем ставок, сделанных на спортивные соревнования и на вид спорта, в качестве единственного условия распределения целевых отчислений в пользу тех соответствующих общероссийских спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг. В настоящее время целевые отчисления сначала распределяются пропорционально суммам ставок, сделанных на спортивные соревнования, в пользу соответствующей федерации, лиги, затем еще 50 % от остатка распределяется между федерациями, лигами, на вид спорта которых были сделаны ставки, и лишь после этого оставшиеся средства отдаются в пользу иных федераций, лиг, при этом только 5 % остатка распределяется между «массовыми» федерациями, лигами (пропорционально количеству занимающихся граждан).

Подобное распределение ведет к тому, что такие критерии, как массовость вида спорта, вклад вида спорта в достижение национальных целей, результативность выступлений спортсменов, могут не учитываться при распределении финансирования (фактором, влияющим на распределение, выступает популярность вида спорта среди азартных граждан, «азартность» вида спорта). В данном случае также следует использовать зарубежный опыт:

во многих зарубежных странах количество получаемых денежных средств не зависит от суммы ставок, сделанных на вид спорта, а определяется строгой пропорцией сообразно с государственными целями в области ФКиС.

Кроме того, следует ввести в качестве дополнительных критериев для распределения целевых отчислений показатели эффективности деятельности субъектов ФКиС, соответствующие национальным целям развития Российской Федерации.

Также с учетом ограничений со стороны международного спортивного сообщества представляется необходимым исключить в качестве критерия распределения целевых отчислений в пользу спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг получение призовых мест или участие в Играх Олимпиады либо Олимпийских зимних играх и ввести альтернативный показатель результативности спортсменов, не зависящий от международных ограничений, например, количество спортсменов, получивших спортивное звание или спортивные разряды. Это обусловлено тем, что в настоящее время международные ограничения повлекли для подавляющего большинства спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг невозможность направлять спортсменов для участия в Играх Олимпиады и Олимпийских зимних играх, а также в иных крупных международных мероприятиях, организуемых международными спортивными федерациями.

Другим направлением совершенствования законодательства должно стать уточнение порядка распределения целевых отчислений общероссийскими спортивными федерациями и профессиональными спортивными лигами на финансирование мероприятий в области ФКиС. В рамках данного направления целесообразно дополнить перечень областей спорта, на которые спортивными федерациями, профессиональными спортивными лигами могут быть направлены целевые отчисления (спорт высших достижений, студенческий спорт). Также требуется предусмотреть только нижний предел объема расходования средств целевых отчислений на детско-юношеский спорт и массовый спорт в размере не менее 30 % от общего объема целевых отчислений, чтобы позволить спортивным федерациям и профессиональным спортивным лигам направлять на детско-юношеский спорт и массовый спорт большие объемы средств.

Еще одним предложением должно стать дополнение законодательства указанием, что при наличии исключительных обстоятельств общероссийская спортивная федерация и профессиональная спортивная лига вправе согласовать с Минспортом России иную пропорцию направления целевых отчислений на предусмотренные законодательством направления расходования средств (например, в случае если в структуре спортивной федерации отсутствует профессиональный спорт или если он не может быть приоритетом деятельности спортивной федерации по соответствующему виду спорта).

Также необходимо закрепить принцип, согласно которому в случае, если одно и то же мероприятие либо статья расходов (например, оплата труда спортивного психолога) могут быть отнесены к нескольким областям спорта одновременно, включая детско-юношеский спорт, такое мероприятие не должно учитываться в составе расходов на детско-юношеский спорт – в составе расходов на детско-юношеский спорт должны учитываться только такие

мероприятия, которые идут исключительно на пользу детско-юношеского спорта. Такая мера должна содействовать тому, чтобы спортивные федерации и профессиональные спортивные лиги не допускали злоупотреблений и не включали в состав расходов на детско-юношеский спорт то, что не относится исключительно к нему.

Кроме того, следует предоставить спортивным федерациям, профессиональным спортивным лигам право на передачу целевых отчислений в пользу третьих лиц на финансирование мероприятий по развитию ФКиС в рамках их уставной деятельности, в том числе региональным спортивным федерациям, профессиональным спортивным клубам. Представляется, что в том случае, если у общероссийской спортивной федерации отсутствуют в структуре детско-юношеские спортивные команды, она должна иметь возможность передать определенный объем средств либо профессиональным спортивным клубам, либо детско-юношеским спортивным школам. Или, когда общероссийской спортивной федерации требуется повысить количество спортивных мероприятий в определенном субъекте Российской Федерации, она должна иметь возможность передать целевые отчисления соответствующей региональной спортивной федерации, поручив провести дополнительные спортивные соревнования.

Важной мерой по совершенствованию законодательства может стать предоставление права третьим лицам, участвующим в развитии соответствующего вида спорта, обращаться к спортивным федерациям, профессиональным спортивным лигам с заявками на выделение средств для получения финансирования из целевых отчислений на мероприятие по развитию вида спорта (по примеру Союза биатлонистов России). Такое регулирование присутствует и в зарубежном законодательстве, в том числе в Бразилии и в США, где допускается перенаправление средств третьим лицам по заявкам, в частности, в виде грантов.

Дальнейшего совершенствования требует и гармонизация способов распределения и использования целевых отчислений общероссийскими спортивными федерациями и профессиональными спортивными лигами. Так, целесообразно предусмотреть обязанность общероссийских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг определять в своих уставах конкретный орган управления, к компетенции которого относится утверждение решения о распределении целевых отчислений, а также предусматривать порядок принятия таким органом решения о распределении целевых отчислений.

Повышение качества управления целевыми отчислениями внутри общероссийских спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг требуется в силу того, что необходимо обеспечить учет мнения всех заинтересованных сторон внутри федерации, лиги при принятии таких значимых решений, как расходование целевых отчислений, чтобы избежать возможных злоупотреблений, субъективизма и избирательного подхода.

Необходимо помимо указанного предусмотреть обязательность создания в общероссийских спортивных федерациях, профессиональных спортивных лигах рабочего органа (комитета, комиссии), отвечающего за планирование распределения целевых отчислений, рассмотрение заявок на выделение

финансирования за счет целевых отчислений, сбор необходимых документов, подготовку отчетов о распределении и использовании целевых отчислений и за другие вопросы, связанные с целевыми отчислениями (по модели Союза биатлонистов России).

Немаловажное значение имело бы закрепление права общероссийских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг вносить нераспределенные денежные средства на счет по договору банковского вклада (депозита) и установить порядок использования доходов от такого депозита, в том числе установить ограничения на длительность хранения денежных средств на таком депозите или ограничения на максимальный объем средств, который допускается размещать на депозите.

В целях повышения степени прозрачности рассматриваемых отношений необходимо предусмотреть обязательность наличия на официальном сайте общероссийских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг в сети Интернет отдельного раздела (по опыту Федерации сноуборда России). При этом требуют стандартизации формы годового и ежеквартального отчетов, которые должны публиковать общероссийские спортивные федерации, профессиональные спортивные лиги на своем официальном сайте в сети Интернет, в которых необходимо отражать в едином виде общие суммы целевых отчислений, полученные и распределенные за отчетный период и предыдущие три года (по опыту Федерации спортивной гимнастики России, Всероссийской федерации художественной гимнастики, Федерации регби России и ряда иных федераций, разработавших модели отчетности, которые можно использовать в качестве ориентира для достижения единобразия). Общероссийские спортивные федерации, профессиональные спортивные лиги следует обязать раскрывать в бухгалтерской (финансовой) отчетности общие суммы средств, поступивших в виде целевых отчислений от ЕРАИ (по опыту Всероссийской федерации волейбола).

В части совершенствования порядка контроля за распределением и использованием целевых отчислений следует продолжить гармонизировать контрольные полномочия Министерства спорта Российской Федерации (далее – Минспорт России) с законодательством Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) применительно к контролю за расходованием целевых отчислений. С одной стороны, законодательством Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) установлены ограничения на осуществление контрольно-надзорных функций со стороны федеральных органов исполнительной власти. С другой стороны, Минспорт России обладает только полномочием по проверке отчетов и не обладает полномочием по проведению плановых или внеплановых проверок деятельности общероссийских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг, что существенно снижает эффективность контроля. По данным отчетов Минспорт России может отслеживать только формальные нарушения порядка расходования целевых отчислений, но не имеет возможности проверить деятельность субъектов ФКиС при наличии признаков нарушений.

Также можно рассмотреть вопрос об увеличении отчетного периода с квартала до года, чтобы сбалансировать нагрузку на субъекты ФКиС по ведению отчетности и повысить гибкость в планировании затрат (что

особенно важно для видов спорта с ярко выраженной сезонностью). В настоящее время период отчетности, установленный для субъектов ФКиС, коррелирует с периодом перечисления целевых отчислений, которое осуществляется раз в квартал. Поквартальное перечисление целевых отчислений от организаторов азартных игр к ЕРАИ и затем от ЕРАИ в пользу субъектов ФКиС является обоснованным, облегчает планирование расходов. Вместе с тем поквартальный период нецелесообразен в контексте расходования средств на развитие и поддержку ФКиС, так как является чрезвычайно коротким и для формирования и предоставления отчетности, в связи с чем увеличивает административную нагрузку на субъекты ФКиС.

Отдельным важным вопросом является возможность дифференцирования последствий нарушения порядка распределения и расходования целевых отчислений субъектами ФКиС сообразно с тяжестью допущенного нарушения. В настоящее время единственным последствием нарушения порядка распределения и расходования целевых отчислений является приостановление перечисления целевых отчислений (при этом неясно, на какую сумму – на всю или на ту, в отношении которой допущено нарушение) до момента устранения нарушения либо на один квартал при неустранимом нарушении. Вместе с тем отсутствие влияния и возможности учета всех значимых обстоятельств при назначении санкций является «базовым» нарушением принципа справедливости любого разбирательства.

Помимо этого, очевидна потребность определить последствия в отношении приостановленных сумм целевых отчислений в случае возобновления их перечисления, в том числе в случае успешного судебного оспаривания: порядок использования ранее приостановленных сумм, дальнейшее распоряжение ими.

Также необходимо предусмотреть отдельную статью в Кодексе об административных правонарушениях и в ней ввести специальные составы ответственности для различных случаев нарушения порядка распределения целевых отчислений. В настоящее время, несмотря на значимость отношений, связанных с распределением целевых отчислений, и вытекающую из такой значимости достаточно высокую общественную опасность нарушений порядка распределения и расходования целевых отчислений, такие действия (бездействия) могут быть лишь в некоторых случаях квалифицированы только в рамках общих составов, предусмотренных уголовным законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

## ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ ЛИДЕРСТВО

### Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации в ведущих отраслях промышленности и науки с учетом опыта зарубежных государств

**Руководитель исследования:** О. Ф. Засемкова, научный сотрудник НОЦ правового регулирования в сфере высоких технологий ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук.

**Цель исследования:** выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования вопросов развития важнейших направлений технологического суверенитета Российской Федерации в новых геополитических условиях.

**Ключевые результаты исследования.** Оценка обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации в целом удовлетворительная. Несмотря на введенные санкции, в 2023–2024 годах началось восстановление темпов роста во многих отраслях отечественной экономики, а формирование технологического суверенитета в ведущих отраслях экономики было провозглашено одной из ключевых целей развития Российской Федерации.

Несмотря на принятые меры, в настоящее время Российская Федерация существенно отстает от стран-лидеров технологического развития (США, Китая, стран Западной Европы), в том числе по уровню инновационной активности компаний, объему венчурных инвестиций, направляемых на реализацию инновационных проектов в сфере технологий; наблюдается отток высококвалифицированных кадров за рубеж; по-прежнему не решена проблема импортозависимости критической инфраструктуры Российской Федерации, а также производства и потребления жизненно необходимых товаров; имеющиеся технические средства, включая средства производства, постепенно исчерпывают свой ресурс.

Вместе с тем в условиях ускорения научно-технического развития перед страной открываются новые возможности, реализация которых позволит обеспечить технологический суверенитет Российской Федерации, а в перспективе – технологическое лидерство страны.

По итогам проведенного исследования были сформулированы следующие рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования вопросов развития важнейших направлений технологического суверенитета Российской Федерации в новых геополитических условиях.

1. В целях обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации в науке и экономике предлагается:

- разработать единый стандарт оценки уровней готовности технологий;
- осуществить гармонизацию Государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- осуществить кодификацию законодательства о науке и технологиях;
- упростить процесс патентования (в том числе: уточнить порядок проверки соответствия изобретений и полезных моделей условиям патентоспособности; упростить процесс патентования разработок в сфере информационных технологий; установить четкие критерии отнесения решений в сфере информационных технологий к объектам патентных прав);
- предусмотреть создание базовых кафедр и лабораторий совместно с ведущими предприятиями, стимулировать развитие инновационных кластеров, создаваемых на основе многосторонних соглашений, объединяющих вузы, научные организации, промышленные предприятия и инновационные фирмы;
- распространить таксономию проектов технологического суворенитета на высокотехнологичные товары на основе актуализированных перечней импортозамещения.

2. В целях стимулирования привлечения инвестиций в развитие и внедрение новых технологий необходимо:

- принять единый нормативный правовой акт, посвященный внутренним инвестициям и содержащий понятные инвесторам нормы прямого действия;
- предусмотреть применение региональных инвестиционных стандартов, предполагающих стандартизацию системы поддержки инвесторов на региональном уровне;
- распространить меры государственной поддержки на малые технологические компании и обеспечить формирование для них более благоприятных условий по сравнению с иными потенциальными получателями такой поддержки;
- расширить возможности «Фабрики проектного финансирования», в том числе предусмотреть возможность хеджирования ставки для проектов с длительным инвестиционным циклом;
- принять меры стимулирования инвестиций на новых территориях, в том числе установить льготные режимы инвестирования и осуществления предпринимательской деятельности;
- предусмотреть налоговый вычет на стоимость научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) и затрат по созданию технологического оборудования российскими лицами;
- принять меры, направленные на развитие механизма размещения акций на внебиржевом рынке (pre-IPO), в том числе путем создания технологических платформ, предназначенных для их финансирования;
- предоставить предприятиям, внедряющим инновации и цифровые решения в производство и испытывающим потребность в финансировании, кредиты на льготных условиях (по примеру Германии);
- предусмотреть возможность субсидирования приобретения оборудования, необходимого для проведения исследований в области новых технологий и запуска прототипов в серийное производство (по примеру Китая).

3. В целях стимулирования деятельности высокотехнологичных промышленных предприятий (ВПП) необходимо:

– закрепить в Налоговом кодексе Российской Федерации инновационный налоговый кредит на специальные расходы на НИОКР в области внедрения передовых инноваций и исследовательский налоговый кредит, предоставляемый ВПП и работающим с ними университетам и научно-исследовательским институтам (НИИ);

– внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части повышения размера коэффициента при отнесении затрат на НИОКР на себестоимость и упростить порядок применения данного коэффициента;

– установить единые правила субсидирования процентных ставок ВПП;

– конкретизировать требования к получателю государственных гарантий Российской Федерации, предоставляемых по кредитам или облигационным займам;

– распространить программы льготного финансирования частных ВПП, ограниченные предельным объемом выручки 2–4 млрд руб., на компании с большим объемом выручки (например, до 50–100 млрд руб.).

4. В целях стимулирования спроса на производимую ВПП продукцию необходимо:

– закрепить в законодательстве Российской Федерации возможность использования доконкурентных заказов и государственных закупок инновационных решений;

– предусмотреть возможность грантового софинансирования проектов по разработке новой высокотехнологичной продукции, направленной на удовлетворение спроса крупных отечественных предприятий;

– установить квоты на закупку производимой ВПП продукции государственными компаниями и органами власти;

– предоставить регионам Российской Федерации специальные целевые гранты, предназначенные для осуществления закупки инновационных товаров и услуг у местных ВПП;

– принять меры по стимулированию краудинвестирования и инвестиционных платформ для поддержки инновационных проектов.

5. В целях повышения эффективности мер по обеспечению оборонного технологического потенциала и выпуска отечественной продукции гражданского назначения необходимо:

– установить укрупненный состав затрат, которые относятся на себестоимость продукции по государственному оборонному заказу (ГОЗ);

– предоставить предприятиям, работающим в сфере оборонно-промышленного комплекса (ОПК), возможность осуществления расчета стоимости контрактов не от достигнутой себестоимости;

– упростить процедуру получения мер государственной поддержки на выполнение НИОКР;

– установить повышенную рентабельность государственных контрактов для предприятий, которые создают научно-технический задел, необходимый для развития вооружения, военной и специальной техники;

– создать условия для использования нового механизма финансирования отрасли – эмиссии цифровых финансовых активов;

– создать диверсифицированные интегрированные структуры в форме научно-производственных кластеров двойного назначения и «технологических посредников» на базе российских университетов.

6. В целях преодоления санкционного давления на Российскую Федерацию предлагается:

– принять меры по развитию научно-технологического сотрудничества и трансфера технологий с дружественными странами, включая страны Глобального Юга, Латинской Америки и Африки, в том числе путем стимулирования создания совместных предприятий и реализации совместных проектов;

– осуществить переориентацию особых экономических зон (ОЭЗ) для привлечения инвесторов и высококвалифицированных кадров из дружественных стран;

– разработать стратегию на случай возврата иностранных компаний на отечественный рынок (прежде всего в ключевых отраслях, таких как авиационная и автомобильная промышленность);

– принять меры по экономической либерализации и повышению открытости экономики в целях сохранения и притока иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации;

– принять меры стимулирования промышленной кооперации в странах ЕАЭС и БРИКС.

7. В целях стимулирования промышленной кооперации в странах ЕАЭС необходимо:

– создать нормативную правовую базу, закрепляющую единые условия для всех предприятий соответствующей отрасли в ЕАЭС;

– предоставить предпринимателям из стран ЕАЭС при структурировании многосторонних кооперационных проектов возможность использовать механизмы поддержки при кооперации на двусторонней основе, либо привлечь в качестве третьей стороны проекта предприятие из государств-наблюдателей ЕАЭС;

– расширить перечень целей использования денежных средств, предоставляемых заемщику на реализацию проекта в рамках Евразийской финансово-промышленной группы;

– снизить минимальную долю участия в проекте для отдельных стран с 5 % до 1 % в части поставки технологического оборудования, материалов и комплектующих;

– закрепить возможность участия в механизме кооперации лизинговых компаний и торговых домов;

– упростить требования для кооперационных проектов небольшой стоимости;

– сформировать специальный фонд из средств Евразийской финансово-промышленной компании (ЕФПК), предназначенный для подготовки кооперационных проектов на предынвестиционном этапе;

– создать межгосударственные промышленные кластеры и принять меры по развитию евразийских технологических платформ.

8. В целях стимулирования совместных проектов в ведущих отраслях экономики с участием партнеров из стран БРИКС необходимо:

– заключить соглашения о сотрудничестве между банками развития стран БРИКС, предполагающие осуществление обмена информацией о развитии методов и форм финансовой поддержки инновационных проектов, а также софинансирование инициатив, реализация которых представляет интерес для двух или более стран БРИКС;

– подписать протоколы о намерении между агентствами страхования экспортных кредитов и инвестиций стран БРИКС;

– принять меры по развитию государственно-частного партнерства (ГЧП), что позволит объединить возможности государственного и частного секторов стран БРИКС в целях реализации технологически сложных проектов, включая инфраструктурные.

9. В целях защиты российского авиационного рынка предлагается:

– установить требование о компенсации отечественным предприятиям ущерба, причиненного ввиду невыполнения зарубежными партнерами обязательств по ранее заключенным контрактам;

– закрепить правило о необходимости регистрации, страхования и техобслуживания воздушных судов, находящихся в авиапарках отечественных компаний, исключительно на территории Российской Федерации (по примеру США).

10. В целях защиты российского автомобильного рынка предлагается:

– ввести требование об использовании иностранных автомобильных платформ для выпуска автомобилей под отечественными брендами (по опыту Ирана);

– разработать законодательную базу для локализованных производств иностранных брендов, препятствующую одновременному уходу иностранных компаний с российского рынка;

– ввести налоговые льготы для производителей автомобильной продукции и компонентов, величина которых зависит от уровня локализации и учитывает передачу патентов и обучение инженеров отечественного партнера;

– принять меры, направленные на ограничение ввоза китайских автомобилей на территорию Российской Федерации.

11. В целях стимулирования обеспечения технологического суверенитета в авиационной отрасли промышленности предлагается:

– вернуться к конкурентной основе разработки типовой документации гражданских воздушных судов;

– установить ответственность руководителей кластеров и руководителей, входящих в их состав интегрированных структур и отдельных предприятий, за невыполнение поставленных перед ними задач (по примеру СССР);

– установить требование о компенсации отечественным предприятиям ущерба, причиненного ввиду невыполнения зарубежными партнерами обязательств по ранее заключенным контрактам;

– закрепить правило о необходимости регистрации, страхования и техобслуживания воздушных судов в авиапарках российских компаний исключительно на территории Российской Федерации (по примеру США).

12. В целях стимулирования обеспечения технологического суверенитета в автомобильной промышленности предлагается:

– увеличить размер утилизационного сбора и таможенных пошлин до уровня, который сделает инвестирование в российское производство автомобилей и автокомпонентов более выгодным, чем их ввоз из иностранных государств;

– ввести требование об использовании иностранных автомобильных платформ для выпуска автомобилей под отечественными брендами (по опыту Ирана);

– ввести налоговые льготы для производителей автомобильной продукции и компонентов, величина которых будет зависеть от уровня локализации, передачи патентов и обучения инженеров отечественного партнера;

– при создании совместных предприятий с иностранными партнерами установить требование о том, что российскому партнеру должно принадлежать более 51 % акций такого предприятия (по примеру Китая).

13. В целях стимулирования обеспечения технологического суверенитета в легкой промышленности предлагается:

– принять стратегию развития отрасли;

– определить отраслевое объединение, которое будет выступать от имени всех предприятий отрасли во взаимодействии с государственными органами (по примеру Китая, Турции, Италии и Германии);

– установить в качестве условия допуска на рынок иностранных компаний соблюдение ими требований по локализации;

– расширить меры поддержки технологического перевооружения предприятий отрасли за счет предоставления им возможности участия в лизинговых программах и предоставления льготных кредитов;

– стимулировать создание закупочных союзов, предполагающих консолидацию заказов на компоненты;

– создать промышленные кластеры, объединяющие предприятия в полные вертикальные цепочки добавленной стоимости внутри отрасли или с выходом за ее пределы;

– упростить условия коммерческого кредитования предприятий отрасли и получения ими субсидий;

– снизить налоги для производителей продукции легкой промышленности;

– создать условия для создания вертикально интегрированных структур по модели «сырье – производство – маркетинг – рынок».

## **Законодательное обеспечение организационных и территориальных форм реализации научно-технологического развития Российской Федерации**

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

**Цель исследования:** законодательное обеспечение организационных и территориальных форм реализации научно-технологического развития Российской Федерации.

**Ключевые результаты исследования.** В ходе выполнения экспертно-аналитического исследования в части анализа сложившихся в международной практике и наиболее успешных соответствующих правовых моделей проанализирован опыт Бразилии, Индии, Китая, Южной Кореи, Японии и Сингапура для целей оценки возможности восприятия положительного опыта при совершенствовании законодательства Российской Федерации.

В ходе исследования опыта Бразилии основное внимание уделялось организационным форматам в рассматриваемой сфере – практике учреждения и функционирования центров технологических инноваций (NITs), использованию организационной формы местных производственных механизмов (APL) для кластеров с участием университетов и исследовательских учреждений, практике сетевого взаимодействия в сфере науки и инноваций в рамках национальных институтов науки, технологий инноваций (INCTs), а также опыту поддержки территориальных форм форсирования научно-технического прогресса, включая технопарки (в частности, систему технологических парков Сан-Паулу (SPTec)).

Опыт Сингапура представляет интерес в контексте реализуемой им модели, основанной на политике агломерационной экономики для деятельности в области НИОКР и организации пространственных форм форсирования развития науки и технологий, включая бизнес-парки, живые лаборатории, технопарки, технологические консорциумы (включая пространство Цифрового района Пунгтогол (PDD) и Сингапурского научного парка (SSP)). В рамках исследования проведен анализ стратегических документов, законодательства и практики КНР в области создания и функционирования технопарков (включая Шенъчженский технопарк), наукоградов (на примере Гуанчжоу), а также опыта государственного управления и реализации моделей государственно-частного партнерства в этой сфере.

В рамках исследования опыта Индии анализировалась практика создания, развития и управления технопарками (включая технопарк в г. Тируванантапураме) и организации свободных экономических зон на их основе, а также практика функционирования кластеров в сфере науки и инноваций и опыт участия государства в их регулировании и поддержке.

При исследовании опыта Южной Кореи основное внимание уделено законодательству о поддержке промышленно-технологических комплексов, о промышленных кластерах, практике функционирования модели Иннополисов (включая Тэдок Иннополис) и участия в них государства, регионов и частных субъектов, а также сбалансированной агломерационной политике в данной сфере.

В рамках обращения к опыту Японии исследовались особенности реализации комбинированной модели организации и управления научно-технологическими парками, соединяющей централизованный и децентрализованные подходы, а также государственную политику планирования в сфере форсирования научного и инновационного развития и распределения ответственности государства, регионов, местным уровнем и частным сектором (в частности, на примере наукограда Кейханна и Киотского исследовательского парка).

Для оптимизации законодательства в области форм обеспечения форсированного научно-технологического развития необходимо обеспечить следующие стратегические направления:

1. Закрепление и детализация в нормативных правовых актах четко установленных признаков, критериев для определения состава территорий с высоким научно-технологическим потенциалом.
2. Совершенствование концепции научно-технического комплекса наукограда.
3. Определение надлежащей роли университетов и образовательной деятельности в наукограде.
4. Совершенствование механизмов стратегического планирования развития наукоградов.
5. Повышение эффективности мониторинга функционирования наукоградов.
6. Внедрение системы стимулирования частного сектора в развитии наукограда.
7. Повышение согласованности законодательства в сфере научно-технологического развития.

Следует значительно увеличить объем финансирования, исходя из доли внутренних затрат на науку в ВВП. Для этого потребуется внести изменения в государственную программу «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», увеличив запланированные на 2030 год внутренние затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в ВВП минимум до 3 % (в настоящее время аналогичные затраты в США составляют 3,07 %, в Японии – 3,20 %, в Южной Корее – 4,64 %, в Германии – 3,19 %, в Китае – 2,23 %, в Тайване – 3,49 %).

В отношении затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы особое внимание следует уделить повышению доли частных инвестиций. В России процентное соотношение государственных и частных затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы составляет примерно 70 % и 30 % соответственно, тогда как в странах Европейского союза, Китае, Сингапуре, США, Японии доля частных инвестиций превосходит государственные. Например, показатель структуры внутренних

затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы из государственных и частных источников в Южной Корее составляет 21 % и 79 % соответственно, в Китае – 23 % и 77 %, в Японии – 14 % и 86 %, в Германии – 28 % и 60 %. Государство должно содействовать кооперации бизнеса и научных, образовательных организаций, например путем предоставления льгот в области налогообложения. Можно расширить основания предоставления компенсации инвесторам, вложившим средства в университетские технологические стартапы, путем внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации.

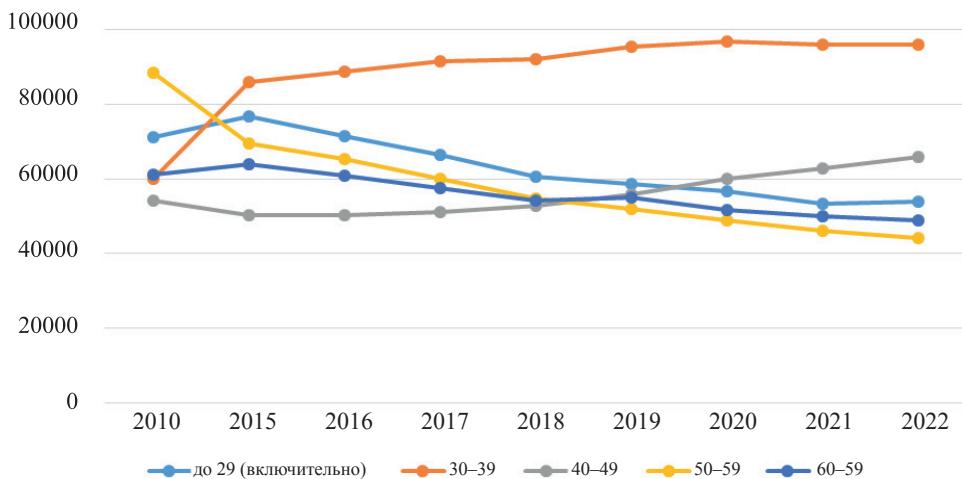
В целях обеспечения равномерного территориального распределения форм организации научных исследований и разработок целесообразно также рассмотреть возможность создания в России специализированных технологических зон, ориентированных не на территории, а на конкретные отрасли или технологии. Особое значение в контексте цели сбалансированного социально-экономического развития регионов занимает практика создания межрегиональных и межмуниципальных форм научного технологического развития.

Рейтинг субъектов Российской Федерации рассчитывается по отношению к научно-техническому потенциалу инновационной деятельности, инновационного развития, социально-экономических условий инновационной деятельности, культурной обеспеченности, экспортной активности, качества инновационной политики.

Такие регионы, как Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Татарстан и другие, долгие годы возглавляют рейтинги по развитию науки и технологий, а Ненецкий АО, Ингушетия, Хакасия, Чукотский АО традиционно находятся в аутсайдерах. Между тем мировая практика показывает, что стратегически правильно, когда государственная политика в сфере научно-технологического развития способствует созданию научных центров мирового уровня либо других форм научно-технологического развития как раз в «отстающих» регионах. Это позволяет повысить привлекательность для жизни и науки всех регионов страны, обеспечить технологический суверенитет, национальную идентичность, территориальную целостность.

Представляется, что в Российской Федерации системообразующим нормативным правовым актом для формирования и развития функциональных и территориальных механизмов (форм, институтов) поддержки, стимулирования научной (научно-технической) деятельности должен быть Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке). Такой подход позволит в числе прочего скоординировать нормы, присутствующие в разных нормативных актах.

Кадровые проблемы наукоградов – это общие проблемы научно-исследовательских кадров, но в небольших городах они проявляются более резко. На рисунке 1, построенном по данным сайта Федеральной службы государственной статистики, представлена численность научных кадров по возрастным группам с 2010 года. Фактически с 2018 года росло число исследователей только в возрасте 40–49 лет, число исследователей в возрасте 30–39 лет практически не менялось, а вот число научных работников в возрасте до 29 лет и старше 50 имеет тенденцию к уменьшению.



**Рис. 1. Численность исследователей по возрастным группам по Российской Федерации**

*Источник: составлено авторами*

Данные статистики позволяют заключить, что решение кадровых проблем наукоградов положительным образом скажется и на научно-технологическом развитии России в целом. То есть подготовка кадров высшей научной квалификации должна являться стратегической целью построения общества знаний. Таким образом, университеты (образовательные организации высшего образования) в России могли бы получить более четкую роль в координации научных исследований и в подготовке кадров, необходимых для реализации целей научно-технологического развития в наукоградах.

С учетом зарубежного опыта может быть усовершенствована концепция научно-производственного комплекса наукограда: в действующей модели научно-производственный комплекс отражает географический аспект сосредоточения организаций, в совокупности отвечающих установленным законодательством требованиям, при этом в этой модели отсутствуют какие-либо условия относительно внутрисистемных связей соответствующих организаций, обеспечивающих взаимодействие науки и промышленности. В зарубежной практике активно используется кластерный подход, основанный на сотрудничестве в научно-технологической сфере, а не на географической близости размещения. Элементы кластерного подхода целесообразно внедрить в модель научно-производственного комплекса наукограда на уровне определения самого комплекса либо отдельных элементов его внутренней структуры.

Целесообразно рассмотреть возможность внедрения мер стимулирования, основанных на предоставлении прямых налоговых льгот или финансовых стимулов, механизмов государственно-частного партнерства в контексте развития наукоградов, специальных программ поддержки стартапов и малых инновационных предприятий, мер стимулирования трансфера технологий.

С учетом диверсификации форм научно-технологического развития целесообразно предоставить большую управляемую автономию не только наукоградам, но и другим типам специальных территорий. Так, для создания университетских инновационных кластеров необходимо рассмотреть возможность придания специального статуса территориям, которые прилегают к ведущим университетам. Статус, альтернативный наукоградам, может присваиваться с использованием более гибких критерий.

Предлагается также создать в России специализированные технологические зоны, ориентированные на конкретные отрасли или технологии.

Для повышения эффективности мониторинга функционирования наукоградов с учетом зарубежного опыта рекомендуется законодательное расширение требований к научно-производственным комплексам наукоградов (включив критерии, относящиеся к количеству и качеству научных публикаций, числу полученных патентов и результатам их коммерциализации, уровню сотрудничества между наукой и промышленностью, привлечению инвестиций и кадров); внедрение системы регулярной независимой оценки наукоградов; создание цифровой платформы мониторинга в рамках единой информационной системы сбора и анализа данных о наукоградах; внедрение системы сравнительного анализа показателей наукоградов между собой и с мировыми практиками; учет оценки влияния научно-технологических комплексов на социально-экономическое развитие регионов; внедрение системы оценки результативности государственных инвестиций в развитие наукоградов; внедрение системы оценки уровня сетевого взаимодействия наукоградов с другими научными центрами.

# ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

## Совершенствование законодательного обеспечения информатизации в системе здравоохранения Российской Федерации и снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью

**Руководитель исследования:** Н. С. Морозова, старший научный сотрудник НОЦ «Инновационные технологии в юридической науке и образовании» ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», кандидат юридических наук.

**Цель исследования:** разработка предложений по совершенствованию законодательного обеспечения информатизации в системе здравоохранения Российской Федерации и снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью.

**Ключевые результаты исследования.** Информатизация в системе здравоохранения в настоящий момент проходит переходный период от бумажного документооборота и отчетности к бесперебойному комплексному электронному документообороту, предполагающему резервную роль бумажных носителей медицинской информации, применяемых в случае сбоев или отказа работы унифицированной системы электронного документооборота и медицинской отчетности.

По итогам проведенного анализа составлен перечень федеральных нормативных правовых актов, регулирующих информатизацию здравоохранения в Российской Федерации. Среди них отмечены положения, требующие отмены или внесения изменений: от норм, предполагающих кодификацию российского медицинского законодательства, до положений, регулирующих pilotные информационные проекты в медучреждениях городов федерального значения и нуждающихся в корректировке несанкционированного доступа третьих лиц к медицинской тайне пациентов.

В рамках проведенного исследования также сформирован перечень проблемных аспектов цифрового здравоохранения Российской Федерации, затрудняющих использование цифровых инструментов в клинической практике.

1. Согласно данным Всемирной организации здравоохранения, к 2030 году прогнозируемый уровень дефицита медицинских работников составит

10 млн человек<sup>1</sup>. В дальнейшем ситуация может усугубиться из-за роста населения, повышения продолжительности жизни и изменения клинической картины заболеваний. Данные факторы повысят спрос на высококвалифицированных медицинских работников. Поэтому особую актуальность приобретает освобождение врачей от рутинных обязанностей с помощью инновационных технологий, в частности искусственного интеллекта.

2. Внедрение технологий искусственного интеллекта в сфере здравоохранения обусловливает необходимость поиска специальных правовых режимов для регулирования складывающихся отношений в части распределения ответственности между медицинской организацией, медицинским работником и оператором информационной системы.

3. Проблемы, связанные с корректным определением юридической ответственности за действия, совершенные с использованием технологий искусственного интеллекта.

4. Проблемы, связанные с адаптацией вновь создаваемых норм права, направленных на регулирование отношений в сфере цифрового здравоохранения, в общем массиве существующего законодательства.

5. Проблема осуществления пациентом выбора формы ведения своей медицинской документации, поскольку данное право формально не закреплено в части 5 статьи 19 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», определяющей закрытый перечень прав пациента. Анализ ее содержания в соотношении с положениями части 1 статьи 3 и статей 73, 79 означает, что право пациента получить информацию о своем праве не обеспечено встречной обязанностью медработника или медицинской организации предоставить пациенту информацию о возможности выбрать форму ведения его медицинской документации.

6. Проблемы обеспечения конфиденциальности персональных сведений и личной информации в условиях сбора и хранения большого массива персональной информации в электронных и автоматизированных базах данных (институт врачебной тайны).

7. Проблемы лицензирования медицинских изделий с использованием технологий искусственного интеллекта.

8. Проблематика отсутствия механизма цифрового медицинского надзора в сфере здравоохранения.

9. Финансово-правовые проблемы оказания медицинских услуг в цифровом формате и ряд других проблемных вопросов цифрового здравоохранения.

Помимо указанного, по мнению экспертов, существует ряд барьеров, препятствующих масштабному внедрению цифровых помощников:

– отсутствует система объективных оценок и мониторинга цифровизации, проверяемых показателей цифровой зрелости медицинских организаций и регионов;

– отсутствует общедоступный постоянно актуализируемый информационный ресурс с реестрами успешных и потенциально тиражируемых решений (good practice). Сегодня невозможно ознакомиться со сравнительными

<sup>1</sup> По данным Всемирной организации здравоохранения. – URL: [https://www.who.int/ru/health-topics/health-workforce/5#tab=tab\\_1](https://www.who.int/ru/health-topics/health-workforce/5#tab=tab_1) (дата обращения: 05.08.2024 г.).

характеристиками наиболее распространенных медицинских информационных систем, с информацией, где они установлены, отзывами об их работе (как позитивными, так и негативными);

– отсутствуют нормативы оснащения медицинских организаций и регионов средствами вычислительной техники, коммуникационным оборудованием, системным и прикладным программным обеспечением. Отсутствует финансовый план дооснащения медицинских call-центров и организаций средствами вычислительной техники, коммуникационным оборудованием, программным обеспечением, включая замену устаревшего оборудования и программного обеспечения;

– отсутствуют типовые правила взаимодействия медицинских организаций и организаций – разработчиков компьютерных систем, установленных в этих медицинских организациях. Отсутствие конструктивного диалога – одна из главных проблем внедрения компьютерных систем<sup>1</sup>.

В целях построения единой цифровой экосистемы с максимальным уровнем цифровой зрелости и выстроенной системой правового обеспечения цифровой трансформации в отрасли целесообразно определить основные направления совершенствования законодательного регулирования вопросов информатизации в системе здравоохранения.

В качестве направлений совершенствования законодательного регулирования вопросов информатизации в системе здравоохранения Российской Федерации и снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью, целесообразно выделить следующие:

– создание единой федеральной законодательной базы для развития электронного документооборота в медицинских организациях в Российской Федерации и ее субъектах (в качестве законодательной инициативы данного направления в целях снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью, предлагается разработать и принять федеральный закон «Об электронном документообороте в Российской Федерации» со специализированным разделом «Электронный документооборот в медицинских организациях», где будут регламентированы общие правила и стандарты документооборота и отчетности для всех медицинских организаций в Российской Федерации);

– техническое обеспечение электронного документооборота медицинских организаций (в качестве правотворческой инициативы данного направления в целях снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью, предлагается разработать и принять конкретизирующее Федеральный закон «Об электронном обороте в Российской Федерации» постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о техническом обеспечении электронного документооборота медицинских организаций в Российской Федерации» с последующими разъяснениями данного положения в приказах Минздрава России);

---

<sup>1</sup> Открытое письмо Ассоциации развития медицинских информационных технологий. – URL: <https://companies.rbc.ru/news/uw3tNB47jl/vzglyad-v-buduschee-tsifrovogo-zdravoohraneniya/?ysclid=m123o3vfzx430986427> (дата обращения: 01.08.2024 г.).

– защита персональных данных пациентов (в качестве законодательной инициативы данного направления в целях защиты персональных данных пациентов предлагается разработать и включить специализированный состав в Особенную часть Уголовного кодекса Российской Федерации за распространение персональных данных пациентов);

– обмен данными о назначенных лабораторных исследованиях и их результатах между медицинскими организациями и лабораториями (в качестве правотворческой инициативы данного направления в целях снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью, предлагается разработать и принять конкретизирующее Федеральный закон «Об электронном обороте в Российской Федерации» постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об обмене данными о назначенных лабораторных исследованиях и их результатах между медицинскими организациями и лабораториями в Российской Федерации» с последующими разъяснениями данного положения в приказах Минздрава России);

– создание и техническое обеспечение мобильных приложений и сайтов для онлайн-записи и просмотра медицинских документов (заключений, результатов исследований и др.) (в качестве правотворческой инициативы данного направления в целях снижения нагрузки на медицинских работников, связанной с документооборотом и отчетностью, предлагается разработать и принять конкретизирующее Федеральный закон «Об электронном обороте в Российской Федерации» постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения «О создании и техническом обеспечении мобильных приложений и сайтов для онлайн-записи и просмотра медицинских документов в медицинских организациях Российской Федерации»).

В качестве направлений совершенствования законодательного регулирования в сфере использования цифровых помощников в области здравоохранения целесообразно выделить следующие:

– во-первых, требуют развития и гармонизации подходы к классификации цифровых помощников помимо тех, которые регистрируются как медицинские изделия. На сегодняшний день на нормативном уровне не урегулированы подходы к классификации ни по одному из возможных измерений (технико-технологические характеристики, признаки основного пользователя, функционал);

– во-вторых, следует обеспечить сбалансированность нормативного правового регулирования жизненного цикла цифровых медицинских сервисов;

– в-третьих, необходимо устранить регуляторный пробел, связанный с доступом и анализом данных государственных информационных систем в сфере здравоохранения. В частности, на нормативном уровне должны быть определены регламент анализа таких данных, модель доступа к ним, а также решены вопросы правообладания этими данными;

– в-четвертых, представляется целесообразным совершенствование регулирования разработки структурированных электронных медицинских документов. В частности, необходимо обеспечить обязательное участие экспертного сообщества в обсуждении вопросов клинического наполнения

проектов структурированных электронных медицинских документов и принятия соответствующих решений уполномоченными органами власти.

Проведенное исследование текущего состояния информатизации в субъектах Российской Федерации позволяет сделать вывод, что наиболее полное нормативное правовое регулирование информационных систем в сфере здравоохранения разработано в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, а также в Московской области. На уровне субъектов Российской Федерации нормативное правовое регулирование осуществляется преимущественно посредством принятия подзаконных актов высшими органами исполнительной власти. Отмечается тенденция по выводу из эксплуатации «разрозненных» информационных систем в силу эффективного функционирования единых цифровых платформ. В качестве одной из главных целей определяется избавление от «лоскутного» регулирования.

В то же время требуется доработка в сфере регулирования медицинских информационных систем на уровне субъектов. В региональных актах отсутствует единый подход к пониманию статуса региональной медицинской информационной системы: недостаточно четко определено, являются ли региональные системы прикладным составным компонентом Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения или представляют собой обособленные системы, функционирующие в соответствии с данной системой.

# МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ  
(ред. от 22.07.2024 г.) «О концессионных соглашениях»**

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

**Цель исследования:** получение и выявление полной и всесторонней информации о практике реализации Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 22.07.2024 г.) «О концессионных соглашениях».

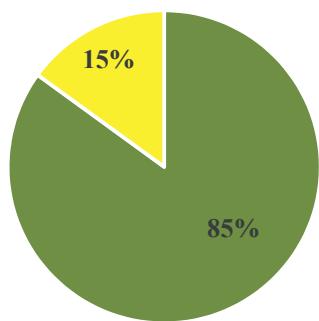
**Ключевые результаты исследования.** Сама по себе сфера ЖКХ является критически важной для реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на жилье. При этом по состоянию на февраль 2024 года износ коммунальных сетей составляет около 40 %, а в некоторых регионах вовсе может достигать 80 %<sup>1</sup>. Все это обуславливает потребность в ускоренной модернизации соответствующей инфраструктуры, в том числе с привлечением частных инвестиций в рамках действия Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ), суть которого заключается в передаче инвестору во владение и пользование государственного и муниципального имущества с обязательством предоставлять населению соответствующие услуги в течение определенного периода времени.

Согласно проведенному опросу, модернизация коммунальных сетей с помощью концессионных соглашений, в целом, поддерживается населением. Более 45 % опрашиваемых граждан указали на достаточную эффективность применения Закона № 115-ФЗ. При этом 50 % респондентов отметили проблемы при реализации концессионных соглашений в своем муниципалитете. Так или иначе, население поддерживает обновление коммунальной инфраструктуры посредством использования механизма концессионных соглашений.

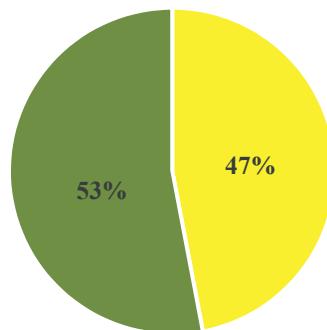
Между тем народная поддержка механизма концессионных соглашений должна учитываться с его текущим применением, поскольку:

<sup>1</sup> В Минстрое и Совете Федерации заявили о начале модернизации системы ЖКХ. Ведомости [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2024/02/22/1021677-v-minstroe-i-sovete-federatsii-zayavili-o-nachale-modernizatsii-sistemi-zhkh>.

## Контроль за исполнением КС



## Эффективность Закона № 115-ФЗ



- полностью/частично удовлетворены
- не удовлетворены
- малоэффективен, совсем неэффективен, очень неэффективен
- достаточно эффективен

**Рис. 1. Удовлетворенность граждан мерами Закона № 115-ФЗ по регулированию общественных отношений**

*Источник: составлено авторами*

- в средствах массовой информации все чаще упоминаются факты жалоб жителей на неправомерные действия со стороны концессионеров;
- исходя из представленных Минстроем России данных, около 155 концессий, заключенных в ЖКХ, в принципе не содержат обязательств инвесторов по строительству или реконструкции объектов в сфере ЖКХ;
- наибольшее количество концессионных соглашений в области ЖКХ реализуется в теплоснабжении, в остальных сферах наблюдается низкая активность инвесторов, объясняющаяся инфраструктурным разрывом в размере нескольких триллионов рублей<sup>1</sup>;
- исходя из представленной Министерством экономического развития Российской Федерации информации, после роста в 2022 году наблюдаются признаки снижения инвестиционной привлекательности концессионных соглашений.

**Таблица 1.**

Параметр	2021	2022	2023
Количество принятых решений о заключении концессионного соглашения	317	368	251
Количество заключенных концессионных соглашений	380	466	316

Более того, при проведении мониторинга правоприменения Закона № 115-ФЗ были выявлены нарушения в единообразном применении

<sup>1</sup> См. Мокин С. В., Белоусова О. Ю. Качество концессий в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения: правовой анализ проектов в первом полугодии 2017 года // Новости теплоснабжения. 2017. № 07 (203) // URL: <https://www.rosteplo.ru/nt/203>.

Закона № 115-ФЗ, а также многочисленные попытки обхода требований Закона № 115-ФЗ (например, заключение договоров аренды, которые в отличие от концессионных соглашений не предполагают обязательств по модернизации инфраструктуры).

В рамках исследования проанализирован релевантный зарубежный опыт – правовые положения, конструкции и институты, которые могут быть имплементированы в российское законодательство.

Республика Казахстан: закрепление принципов концессионных соглашений, антикоррупционные положения, учреждение специализированной организации, специализирующейся на вопросах экспертного сопровождения концессий.

Республика Бразилия: закрепление принципов концессионных соглашений, установление гарантий прав граждан на качественные услуги.

Республика Сербия: закрепление принципов концессионных соглашений, учреждение профессиональной организации, оказывающей содействие в реализации проектов государственно-частного партнерства.

Региональные практики, рекомендованные к транслированию.

Процедура заключения концессионного соглашения:

- необходимость согласования проекта концессионного соглашения с законодательным органом субъекта Российской Федерации (3 субъекта Федерации);

- участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в процедуре заключения концессионного соглашения (9 субъектов Федерации);

- заключение концессионного соглашения высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (практически во всех субъектах Федерации);

- учреждение органов специальной компетенции (Градостроительно-земельная комиссия города Москвы).

Механизмы учета мнения инвесторов посредством создания и функционирования совещательных органов по улучшению инвестиционного климата (4 субъекта Федерации).

Установление мер экономической поддержки:

- установление мер поддержки концессионеров в форме субсидий (11 субъектов Федерации);

- снижение налоговой нагрузки по налогу на прибыль организаций (4 субъекта Федерации) и налогу на имущество организаций (24 субъекта Федерации).

По результатам проведенного мониторинга сформулированы следующие предложения по совершенствованию механизма концессионных соглашений в сфере ЖКХ:

1. Меры, направленные на привлечение и выбор добросовестного инвестора:

- отсечение недобросовестных инвесторов от участия в торгах путем введения реестра недобросовестных концессионеров. Подобная предупредительная мера положительно себя зарекомендовала в сфере государственных и муниципальных закупок;

– стимулирование участия ответственных инвесторов путем введения мер поддержки, в частности льготного кредитования концессионеров для исполнения инвестиционных обязательств по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ («концессионная или коммунальная ипотека»).

Одним из факторов, ограничивающих участие добросовестных инвесторов в проектах модернизации ЖКХ, является неопределенность условий кредитования на весь срок действия концессионного соглашения. Так, рост ключевой ставки Банка России приводит к значительному удорожанию подобных проектов и снижает привлекательность концессионного механизма для ответственных инвесторов, объективно оценивающих возможные риски и издержки.

Введение мер государственной поддержки, которые способны минимизировать негативные последствия изменения конъюнктуры рынка, также согласуется с принципом справедливого распределения рисков, который предлагается закрепить законодательно.

2. Меры, направленные на обеспечение прозрачности и эффективности контроля исполнения концессионных соглашений:

– расширение предмета мониторинга, предусмотренного частью 6 статьи 4 Закона № 115-ФЗ, для отслеживания состояния объектов ЖКХ, оценки эффективности работы концессионеров по обеспечению надежности и безопасности объектов ЖКХ, предотвращения возможных аварий и инцидентов на объектах ЖКХ.

Указанное предложение предполагает также необходимость организации надлежащего дифференцированного учета аварий на объектах ЖКХ, переданных в концессию в государственных информационных системах, в том числе расширение функционала Единой системы мониторинга инцидента и аварий на объектах ЖКХ путем раздельного учета аварий на объектах, переданных в концессию. На данный момент система не позволяет вести отдельный учет аварий именно на таких объектах, кроме того, является целесообразным наладить информационный обмен между данной системой и ГАС «Управление».

– учет позитивных аспектов опыта цифровизации государственных закупок, а именно – оформление документов в структурированном виде и осуществление приемки в электронном виде, что позволяет разместить в государственных информационных системах информацию о видах и объемах выполненных работ в машиночитаемом виде, а не в виде отсканированных документов, и, соответственно, осуществлять обработку и контроль информации о ходе выполнения работ в автоматическом режиме.

3. Меры, направленные на повышение качества управления концессионными проектами со стороны органов публичной власти:

– нормативное закрепление принципа профессионализма концедента, предполагающего проведение на систематической основе обучения и повышения квалификации для сотрудников органов местного самоуправления и концедентов по вопросам применения законодательства о концессионных соглашениях, а также законодательства о ЖКХ.

– установление дополнительных антикоррупционных требований в отношении должностных лиц концедентов и концессионеров.

В частности, в целях предотвращения возможного конфликта интересов между концедентом и потенциальным концессионером предлагается дополнить часть 1<sup>9</sup> статьи 5 Закона № 115-ФЗ положениями, предусматривающими дополнительные требования к концессионеру, в том числе ограничения на участие в проводимом конкурсе (аукционе) при наличии родственных или иных связей потенциального концессионера (его участников, руководителей) и должностных лиц концедента.

4. Меры, направленные на противодействие искажению смысла механизма концессионного соглашения (борьба с «псевдоконцессиями» и обходом закона):

- нормативное закрепление принципа «осуществления инвестиций концессионером для реализации концессионного проекта» в целях недопущения заключения не обеспеченных инвестиционными обязательствами так называемых «псевдоконцессий» (представляющих собой скрытую аренду коммунальной инфраструктуры);

- рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации обратить внимание на факты заключения концессионных соглашений, не предполагающих принятие инвестиционных обязательств, и при необходимости инициировать обращение в суд с исками о признании таких соглашений недействительными сделками.

5. Меры по интеграции концессионных соглашений с иными механизмами повышения качества городской среды:

- интеграция механизмов комплексного развития территорий и концессионного соглашения, позволяющая существенным образом снизить риски срыва в реализации комплексного строительного проекта, предполагающего строительство не только жилых домов, но и инфраструктурных объектов – сетей (установление возможности заключения концессионного соглашения без проведения самостоятельных торгов с лицом, заключившим соглашение о комплексном развитии территорий).

**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ  
«Об образовании в Российской Федерации»**

**Руководитель исследования:** С. Ю. Головина, заведующая кафедрой трудового права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева», доктор юридических наук, профессор.

**Цель исследования:** определение эффективности правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере и выработка предложений по совершенствованию исследуемого законодательного акта.

**Ключевые результаты исследования.** Выявлены главные тренды законодательных новаций, направленных на решение проблемы кадрового дефицита в сфере образования Российской Федерации:

повышение статуса педагогического работника путем установления новых прав (право на уважение человеческого достоинства, защиту от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности) и способов защиты;

совершенствование механизма целевого набора студентов с помощью более подробной регламентации порядка установления квоты приема на целевое обучение, заключения и прекращения договора о целевом обучении;

смягчение квалификационных требований, предъявляемых для занятия должностей педагогических работников, для быстрого восполнения кадрового дефицита в системе образования.

Исследование показало, что не все нормы Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») единообразно применяются на практике. В частности, суды демонстрируют расхождения в понимании правовой природы целевого договора об обучении, часто позиционируя его как ученический договор, и применяют нормы трудового права, что не дает возможность заказчикам целевого обучения в полном объеме взыскивать денежные средства, затраченные на подготовку специалистов для сферы образования. Выявлены также случаи нарушения прав педагогических работников на получение мер социальной поддержки.

К недостаткам законодательства, направленного на смягчение кадрового дефицита в сфере образования, можно отнести отсутствие правового регулирования института наставничества для молодых специалистов, особенно в условиях допуска к педагогической деятельности студентов.

Установлено, что положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» недостаточно для реализации отдельных

целевых показателей, предусмотренных в указах Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», национальных проектах «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и «Наука», Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29.02.2024, Стратегии экономической безопасности Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил выявить разнообразные меры поддержки педагогических работников, как типичные (единовременные и ежемесячные денежные выплаты в установленном размере, субсидирование приобретения жилья, софинансирование найма жилья, выплаты на оплату коммунальных услуг и др.), так и уникальные (лечение в ведущих медицинских учреждениях страны и др.). Однако следует отметить, что меры социальной поддержки педагогических работников значительно дифференцированы по объему в зависимости от финансовой состоятельности субъекта Российской Федерации или муниципалитета, что приводит к кадровому дисбалансу в системе образования, создавая тенденцию переезда молодых специалистов в регионы с наиболее благоприятной социальной средой и развитой инфраструктурой (отток специалистов из малопривлекательных регионов, в том числе сельской местности, в регионы с хорошей инфраструктурой и привлекательными мерами социальной поддержки).

Выстраивать систему социальной поддержки необходимо, исходя из предпочтений специалистов сферы образования. Так, опросы школьных учителей показывают, что решение жилищной проблемы имеет приоритет перед иными мерами социальной поддержки.



**Рис. 1. Результаты опроса школьных учителей**

*Источник: составлено авторами*

На основе анализа регионального законодательства о мерах социальной поддержки педагогических и медицинских работников, практики профориентации школьников и трудоустройства выпускников педагогических и медицинских вузов выявлены лучшие региональные практики, способствующие устранению кадрового дефицита в сфере образования в субъектах Российской Федерации. Сделан вывод о необходимости конкретизации мер государственной поддержки, уточнении оснований их предоставления, а также перечня их получателей на федеральном уровне.

Изучение зарубежного опыта показало, что государства практикуют систему обязательного распределения или обязательной отработки в случае получения образования в рамках бюджетного финансирования: Республика Казахстан использует систему обязательного распределения, в Республике Беларусь имеется целевое обучение, а также система обязательного распределения, в КНР для студентов-выпускников из сельских районов установлена обязанность отработать по месту жительства в течение нескольких лет после получения образования. В то же время в данных странах прослеживается сочетание ограничительных мер с мотивационными, направленными на повышение престижа педагогической и медицинской деятельности. Также активно государства реализуют профориентационные мероприятия. Особенно по данному направлению интересен опыт Казахстана и Беларуси.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» на высоком уровне сформировал правовую основу реализации права граждан на образование, уделив особое внимание его качеству. Тем не менее выявлен ряд проблем, демонстрирующих недостаточную эффективность нормативного регулирования вопроса кадрового обеспечения системы образования. В этой связи предложены отдельные направления возможного совершенствования образовательного законодательства, в частности:

- продекларировать, что договор о целевом обучении не является ученическим договором;

- для решения проблемы кадрового дефицита в сфере образования и здравоохранения снять предусмотренное пунктом 3 статьи 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» ограничение на получение второго высшего образования за счет бюджетных средств и разрешить в рамках целевого обучения получать второе высшее медицинское или педагогическое образование;

- ввести обязательное распределение молодых специалистов, получивших педагогическое, медицинское или фармацевтическое образование за счет федерального, регионального или муниципального бюджетов, поручить Правительству Российской Федерации разработать порядок распределения молодых специалистов;

- установить ответственность молодого специалиста: в случае, если он не выполняет обязанность по отработке установленного законом срока (не приступил к работе по распределению, не доработал до завершения срока отработки), он должен возместить расходы, понесенные за счет

бюджетных средств в связи с его обучением, в соответствующий бюджет. При этом возмещение расходов производится пропорционально неотработанному периоду.

Дополнительной мерой по снижению кадрового дефицита в сфере образования может стать привлечение «возрастных» педагогов, имеющих необходимую квалификацию и уровень образования. При этом целесообразно установить дополнительные гарантии, мотивирующие занятость «возрастных» педагогов, в частности: снижение учебной нагрузки; возможность работать на условиях неполного рабочего времени, в формате дистанционной работы; работа в качестве педагога-наставника. Для пенсионеров дополнительным аргументом вернуться на работу будет снятие ограничений на индексацию пенсий.

**Мониторинг правоприменения законодательных актов  
на федеральном и региональном уровнях.  
Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах  
охраны здоровья граждан в Российской Федерации»**

**Руководитель исследования:** С. Ю. Головина, заведующая кафедрой трудового права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева», доктор юридических наук, профессор.

**Цель исследования:** определение эффективности правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере и выработка предложений по совершенствованию исследуемого законодательного акта.

**Ключевые результаты исследования.** Основные изменения, направленные на решение проблемы кадрового дефицита в сфере здравоохранения Российской Федерации, касаются смягчения квалификационных требований к медицинским работникам. Круг лиц, которые допускаются к осуществлению медицинской или фармацевтической деятельности, расширен за счет лиц, не завершивших обучение, и специалистов, имеющих высшее медицинское или фармацевтическое образование, полученное в иностранных государствах.

Исследование показало, что не все новации, направленные на смягчение кадрового дефицита в сфере здравоохранения, имеют позитивный результат. В частности, сокращение срока обучения по базовым медицинским специальностям и изменение структуры подготовки медицинских кадров (отмена интернатуры) приводят к снижению качества медицинской помощи. Активное использование труда иностранных медицинских специалистов в силу низкого уровня владения русским языком не позволяет должным образом наладить коммуникацию с пациентом.

К недостаткам законодательства, направленного на смягчение кадрового дефицита в сфере здравоохранения, можно отнести отсутствие правового регулирования института наставничества для молодых специалистов, особенно в условиях допуска к трудовой деятельности студентов. Недостаточность правового регулирования профессиональной деятельности врача-стажера и отсутствие закрепленного статуса врача-наставника не позволяют в должной мере наладить процесс адаптации молодого специалиста. Характерно, что сами врачи неоднозначно оценивают институт стажеров.

Право медицинского работника на страхование риска профессиональной ответственности не подкреплено обязанностью работодателя совершать страховые действия, что свидетельствует о невысоком уровне правовой защищенности медицинских работников.

## Отношение медицинских работников к допущению обучающихся к осуществлению медицинской деятельности на должностях врачей-стажеров



Рис. 1. Оценка института стажеров специалистами здравоохранения

Источник: К вам стажер, батенька. –

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6311026>. Дата обращения: 16.08.2024

Установлено, что положений Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») недостаточно для реализации отдельных целевых показателей, предусмотренных в указах Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», национальных проектах «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и «Наука», Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29.02.2024 г., Стратегии экономической безопасности Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил выявить разнообразные меры поддержки медицинских работников, как типичные (единовременные и ежемесячные денежные выплаты в установленном размере, субсидирование приобретения жилья, софинансирование найма жилья, выплаты на оплату коммунальных услуг и др.), так и уникальные (дополнительные выплаты при досрочном выходе из отпуска по уходу за ребенком до 3 лет (Белгородская область), компенсация стоимости путевки в санатории, перевод из сельского фельдшерского пункта в областное медицинское учреждение по истечении срока работы (Еврейская автономная область); оплата перепрофилирования или получения новой специальности (Свердловская область, Алтайский край); внеочередная госпитализация в ведущие клиники страны, лечебно-профилактические учреждения (Воронежская область); денежные выплаты за учченую степень доктора наук

(Липецкая область); предоставление в собственность земельных участков (Республика Дагестан) и др.).

Следует отметить, что меры социальной поддержки медицинских работников существенным образом дифференцированы по объему в зависимости от экономических возможностей субъекта Российской Федерации или муниципалитета, что приводит к кадровому дисбалансу в системе здравоохранения (отток специалистов из малопривлекательных регионов, в том числе сельской местности, в регионы с хорошей инфраструктурой и привлекательными мерами социальной поддержки).

На основе анализа регионального законодательства о мерах социальной поддержки медицинских работников, практики профориентации школьников и трудоустройства выпускников медицинских вузов выявлены лучшие региональные практики, способствующие устраниению кадрового дефицита в сфере образования в субъектах Российской Федерации. Сделан вывод о необходимости конкретизации мер государственной поддержки, уточнении оснований их предоставления, а также перечня их получателей на федеральном уровне.

Изучение зарубежного опыта показало, что государства практикуют систему обязательного распределения или обязательной отработки в случае получения образования в рамках бюджетного финансирования: Республика Казахстан использует систему обязательного распределения, в Республике Беларусь имеется целевое обучение, а также система обязательного распределения, в Китайской Народной Республике для студентов-выпускников из сельских районов установлена обязанность отработать по месту жительства в течение нескольких лет после получения образования. В то же время в данных странах прослеживается сочетание ограничительных мер с мотивационными, направленными на повышение престижа педагогической и медицинской деятельности. Также активно государства реализуют профориентационные мероприятия: особенно по данному направлению интересен опыт Казахстана и Беларуси.

Правовые положения, которые могут быть имплементированы в российское законодательство по опыту Республики Казахстан:

- введение поэтапной модели распределения выпускников образовательных медицинских организаций;
- проведение профориентации профессионалами в области построения кадровой карьеры при активном участии представителей работодателей как потенциальных получателей результатов правильно избранной молодежью профессиональной стратегии;
- закрепление механизма реализации права на страхование профессиональной ответственности.

Правовые положения, которые могут быть имплементированы в российское законодательство по опыту Республики Беларусь:

- формирование банка данных талантливой молодежи в целях отбора для включения молодежи в резерв кадров, принятия на работу, анализа

результатов их деятельности, создания условий для профессионального роста, первоочередного распределения после завершения обучения;

– «трудоустройство по брони» как аналог квотирования рабочих мест для молодых специалистов;

– перенаправление для отработки по договору целевого обучения к другому работодателю в ситуации, связанной с личностными характеристиками или личными обстоятельствами выпускника (по российскому законодательству такие обстоятельства являются или основанием прекращения договора целевого обучения, или основанием приостановления исполнения выпускником обязательств по договору).

Опыт Китайской Народной Республики можно использовать в целях повышения социального статуса врача через закрепление обязанности работодателя поощрять врачей при определенных обстоятельствах: новаторство в медицинских исследованиях и образовании, наличии крупных прорывов в области медицинской экспертизы и внесении значительного вклада; если врач в случае чрезвычайной ситуации хорошо зарекомендовал себя в области предотвращения, раннего предупреждения, спасения жизней и т. д.; при длительной напряженной работе в медицинских учреждениях в труднодоступных и отдаленных районах; при выдающемся вкладе в профилактику заболеваний, контроль над ними и укрепление здоровья нации.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в целом сформировал правовую основу реализации права граждан на оказание медицинской помощи. Однако изменения закона в части профессиональной подготовки будущих медиков провоцируют появление новых проблем, демонстрирующих недостаточную эффективность нормативного регулирования кадрового обеспечения системы здравоохранения, о чем свидетельствуют данные социологических опросов. В результате анализа положительных и отрицательных последствий принятия Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» с точки зрения влияния на решение проблемы дефицита кадров системы здравоохранения, с учетом норм международного права, предложены отдельные направления возможного совершенствования законодательства, в частности:

– для повышения престижа медицинской профессии и усиления привлекательности сферы медицинской деятельности необходимо продекларировать высокий статус медицинского работника в обществе – по аналогии с педагогическими работниками. Это будет соответствовать указам Президента Российской Федерации и государственным стратегическим программам, не раз подчеркивавшим высокую миссию работников сферы здравоохранения;

– в целях усиления социальной защищенности медицинских работников ввести обязательное страхование медицинских и фармацевтических работников и разработать правовой механизм страхования профессиональной ответственности;

- расширить спектр негативных последствий отказа от трудоустройства для выпускников медицинских вузов, обучающихся по целевым направлениям, включив туда запрет на прием в ординатуру в случае неисполнения обязательства об отработке после обучения;
- по аналогии с педагогическими работниками установить право медицинских и фармацевтических работников на длительный отпуск продолжительностью до одного года не реже одного раза в 10 лет профессиональной деятельности.

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

**Разработка рекомендаций по совершенствованию контрольной деятельности в отношении выполнения государственных программ Российской Федерации (в том числе федеральных целевых программ)**

**Руководитель исследования:** *В. В. Понкратов, директор Института исследований социально-экономических трансформаций и финансовой политики ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», кандидат экономических наук.*

**Цель исследования:** разработка методических рекомендаций по совершенствованию процедур парламентского контроля и оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации комитетами Государственной Думы.

**Ключевые результаты исследования.** При реализации государственных программ, которые являются одновременно программно-целевым и проектным инструментом управления общественными финансами, существенное значение отдается процедурам управления, в частности мониторингу выполнения контрольных точек и мероприятий, достижения результатов и планируемого уровня значений показателей, а также оценке эффективности государственных программ на основе объективных подходов. Получение положительных эффектов для отдельных отраслей и регионов, для общества в целом при реализации государственных программ становится возможным в том числе благодаря взаимодействию на системной основе исполнительной и законодательной ветвей власти.

Нормативной базой для этого послужило постановление Правительства Российской Федерации от 01.10.2024 г. № 1320, которым введены:

- новый порядок создания, развития и эксплуатации портала государственных программ Российской Федерации;
- требование по формированию сводного годового доклада на портале государственных программ.

Качество и своевременность осуществления парламентского контроля за выполнением государственных программ непосредственно зависят от развитости информационной среды, включающей интегрированные государственные информационные системы. Доступ к данным позволяет отслеживать ход выполнения государственных программ, гибко реагировать при необходимости корректировки действий, выявлять коррупционные схемы, проблемы и риски. Тем самым обеспечивается вклад в достижение

национальных целей, обеспечивается защита интересов общества, повышается уровень доверия населения к государственным институтам.

В 2020–2021 годах была проведена масштабная реформа программно-целевого планирования бюджетных расходов с момента внедрения соответствующего подхода, в том числе направленная на:

- обособление проектной и процессных частей для всех государственных программ;
- выделение конкретных результатов и их увязка с направлениями расходов (правило «один результат – одно направление расходов»);
- переход к формированию, согласованию и утверждению государственных программ в электронном виде;
- упрощение формата государственных программ.

Основные документы, используемые на различных этапах жизненного цикла государственных программ, представлены на рисунке 1.

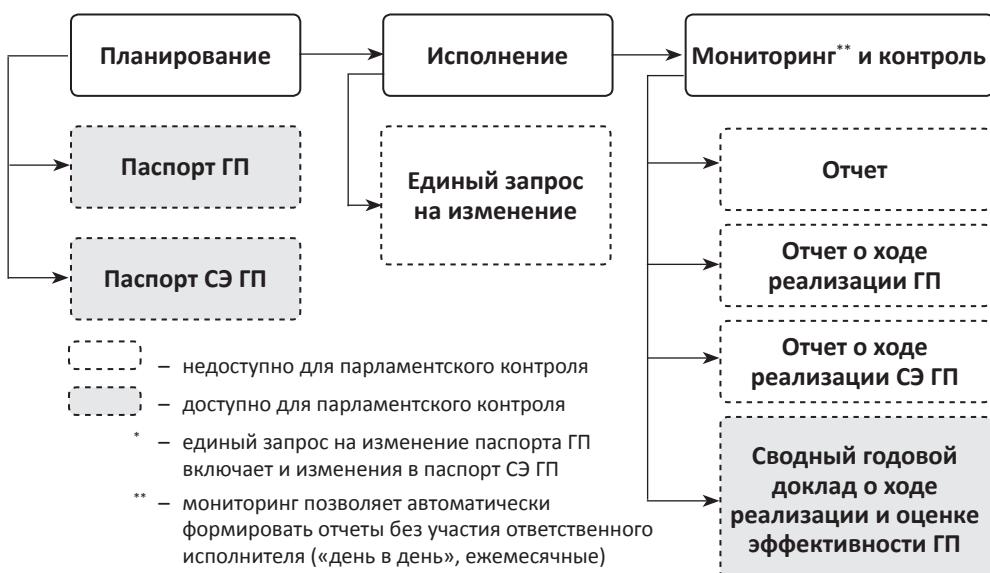


Рис. 1. Основные документы, используемые на различных этапах жизненного цикла государственных программ, в том числе доступные для парламентского контроля

Источник: составлено авторами

В представленной на рисунке 1 схеме отражены документы, которые попадают под парламентский контроль: паспорт государственной программы и структурного элемента, Сводный годовой доклад (далее – СГД). В паспорте государственной программы отражаются цели, показатели, результаты, контрольные точки, объемы финансового обеспечения. Единый запрос на изменения содержит изменения параметров паспорта государственной программы и структурного элемента. В паспорте госпрограммы отражается финансовое обеспечение (из бюджетов бюджетной системы и внебюджетных источников). При этом обязательные элементы – налоговые расходы, источники

финансирования дефицита даны справочно, – не входят в ресурсное обеспечение госпрограммы. Таким образом, паспорта госпрограмм не содержат полной достоверной информации о финансовом обеспечении программы за счет всех возможных источников, что ограничивает возможности проведения парламентского контроля.

Возможность оценки качественных показателей планирования государственных программ, хотя и оговорена в постановлении Правительства Российской Федерации от 15.05.2023 г. № 752 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – ПП 752), но исключительно как дополнительная функция Минэкономразвития России. Полученные результаты не включаются в СГД и не подлежат передаче в законодательный орган (п. 9 ПП 752). Данное положение требует корректировки на предмет включения информации в СГД и, соответственно, направления в Государственную Думу. Кроме того, следует нормативно закрепить запрет на корректировку изменений параметров государственной программы и ее структурных составляющих после того, как отчетный год завершился, в противном случае возникают высокие риски намеренной корректировки индикаторов для цели повышения оценок реализации программы.

В обновленном подходе в интегральную оценку эффективности государственных программ включено три компонента, два из которых количественные: компонент достижения программных целей, компонент изменения статистики показателей, – и один качественный: компонент качества финансового управления. Наибольший вес в интегральной оценке приходится на компонент уровня достижения – 80 %, на два других компонента – по 10 % (рис. 2).

В отношении государственных программ, которые признаны неэффективными, могут приниматься решения о сокращении финансового обеспечения программы, досрочном прекращении реализации программы, наложении дисциплинарного взыскания с представлением Президенту Российской Федерации. Однако информация о применении мер ограничительного характера в отношении реализации неэффективных государственных программ не обнародовалась, и можно предположить, что такие меры не применялись.

Ключевая государственная информационная система, используемая для управления и мониторинга государственных программ – автоматизированная информационная система государственных программ (далее – АИС ГП), развитие и ведение которой курирует Минэкономразвития России. В АИС ГП размещаются общедоступная информация о государственных программах и их структурных элементах. С октября 2024 года на портале реализован сервис для осуществления парламентского контроля. Из государственной интегрированной информационной



Рис. 2. Интегральная оценка эффективности государственных программ и возможные меры

Источник: составлено авторами на основании положений постановления Правительства Российской Федерации от 15.05.2023 г. № 752

системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» в АИС ГП передаются проекты паспортов государственных программ и их структурных элементов, а также предложения по внесению в них изменений. Данная информация должна быть доступна пользователям личных кабинетов для осуществления парламентского контроля в соответствии с Федеральным законом № 77-ФЗ.

Анализ данных АИС ГП для осуществления парламентского контроля за реализацией государственных программ представлен в таблице 1. Принципы развития и функционирования АИС ГП: полнота, достоверность, своевременность информации; однократность ввода; информационное взаимодействие с иными ГИС; доступность и бесплатность программных средств для участников портала; использование усиленной квалифицированной электронной подписи.

Таблица 1.

## Анализ данных АИС ГП для осуществления парламентского контроля

Информация и данные, которые должны быть размещены в АИС ГП	Размещено в АИС ГП	Соответствие данных требованию по формированию
Плановые параметры государственных программ	Размещены частично	Отсутствуют данные о федеральных проектах Не указан источник плановых назначений
Плановые параметры структурных элементов государственных программ	Размещены частично	Отсутствуют данные о федеральных проектах Данные в ведомственных проектах представлены только в части финансового обеспечения Не указан источник плановых назначений
Фактические параметры государственных программ	Размещены частично	Отсутствуют данные о федеральных проектах Не указан источник фактических назначений
Фактические параметры структурных элементов государственных программ	Размещены частично	Отсутствуют данные о федеральных проектах Данные в ведомственных проектах представлены только в части финансового обеспечения Не указан источник фактических назначений
Предложения о внесении изменений в государственные программы	Не размещаются	Не соответствуют
Предложения о внесении изменений в структурные элементы государственных программ	Не размещаются	Не соответствуют
Проекты государственных программ	Не размещаются	Не соответствуют
Проекты структурных элементов в составе государственных программ	Не размещаются	Не соответствуют
Сводный годовой доклад	Размещается	Соответствует
Общественное обсуждение	Не реализовано	Не соответствуют

Источник: составлено авторами

Также отсутствуют официальные статистические данные, позволяющие оценивать соотношение показателей государственных программ и реальной социально-экономической динамики.

Основные предложения по совершенствованию парламентского контроля за разработкой и реализацией государственных программ Российской Федерации:

1. В части повышения прозрачности в системе документов стратегического планирования целесообразно в паспорта государственных программ

включать не только укрупненные показатели, но и информацию о структурных элементах государственных программ (федеральные проекты, ведомственные проекты), мероприятиях (результатах) и финансовом обеспечении (в разрезе источников финансирования); требуется расширить функционал ГИС ГП для возможности анализа государственных программ по структурным элементам; структурным элементам государственных программ, включенных в национальные проекты; региональным компонентам. Совершенствование контроля за реализацией государственных программ должно учитывать интеграцию с национальными проектами, включающими в себя проектную часть государственных программ.

2. В части консолидации финансовых источников государственных программ необходимо раскрытие структуры финансовых источников государственных программ и их структурных элементов (федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов Федерации, бюджеты государственных внебюджетных фондов, внебюджетные источники, налоговые расходы) для целей проведения контроля за планированием, определением и подтверждением финансового обеспечения.

3. В части совершенствования показателей государственных программ требуется утверждение правил формирования системы показателей и результатов государственных программ и их структурных элементов с учетом выделения в их структуре «непосредственного результата», «конечного результата» и «итогового эффекта». Показатели государственных программ должны отражать «конечный результат» и «итоговый эффект». Структурные элементы государственных программ (федеральные проекты, ведомственные проекты) должны отражать непосредственный результат.

4. В части повышения эффективности бюджетных расходов, направленных на реализацию государственных программ, необходимо проведение обзоров бюджетных расходов государственных программ, в том числе оперативных обзоров (в течение финансового года) по отдельным направлениям государственных программ, а также порядок учета полученных результатов в бюджетном процессе, в том числе по рекомендации (запросу) законодательного органа.

5. Необходим доступ к подсистеме формирования аналитических материалов, которая должна обеспечивать наличие средств визуализации информации об атрибутах госпрограмм и их структурных элементов, включая сведения о результатах мониторинга их реализации в формате аналитических информационных панелей (дашбордов). В настоящее время полный доступ предоставлен лишь Правительству Российской Федерации, федеральным министерствам и ведомствам.

В качестве источников информации для целей автоматизации парламентского контроля за реализацией государственных программ целесообразно использование оценок Счетной палаты Российской Федерации и Минэкономразвития России.

## Аналитический вестник

Редактор В. В. Нарбут

Корректор А. В. Анисимова

Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 12.09.2025  
Формат 70x100/16. Печ. л. 12,0. Тираж 400 экз. Заказ № 526

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Триумф»  
394024, Воронежская область, г. Воронеж, пер. Здоровья, 78а