

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Совет законодателей Российской Федерации

Отчёт о состоянии
российского законодательства
в 2014 году

Москва, 2014

Ответственные редакторы:

А. А. Клишас, докт. юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации;
В. Н. Плигин, канд. юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

В настоящем издании публикуется Отчет, подготовленный в соответствии с решением Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 4 февраля 2014 года. Материалы к Отчету предоставлены комитетами Совета Федерации и комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Содержание

Введение	4
Раздел I. Состояние и развитие законодательства Российской Федерации в 2014 году	
1. Интеграция новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации	6
1.1. Законодательство в области судостроительства	10
1.2. Федеральные законы и проекты федеральных законов в области охраны общественного порядка, уголовного, гражданского и процессуального законодательства	10
1.3. Федеральные законы и проекты федеральных законов в области хозяйственной и предпринимательской деятельности	10
1.4. Законодательство в области банковской системы, налогов и сборов	11
1.5. Законодательство в сфере трудовых отношений, в области социального обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе	12
1.6. Предложения по совершенствованию законодательства в связи с интеграцией новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации	13
2. Анализ отдельных отраслей законодательства	15
2.1. Развитие российской судебной системы	15
2.2. Состояние законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, его развитие в 2013–2014 годах и направления дальнейшего совершенствования	18
2.3. Состояние и основные направления развития избирательного законодательства с 1993 по 2012 год	23
2.4. Бюджетное законодательство	32
2.5. Законодательство о налогах и сборах	38
2.6. О состоянии законодательства Российской Федерации о культуре, о совершенствовании его норм в 2013–2014 годах и направлениях дальнейшего развития	44
2.7. Семейное законодательство и законодательство об опеке и попечительстве в отношении несовершеннолетних	53
2.8. О состоянии законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов за период с 1993 года по настоящее время	61
2.9. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2013–2014 годах	67
Заключение	67
Приложение к разделу I	71
Раздел II. Законодательство субъектов Российской Федерации: реализация приоритетов государственной политики на региональном уровне	
1. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении	83
2. Состояние и развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации	88
3. Состояние и развитие бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации	90
4. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах	95
5. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о культуре	101
6. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об опеке и попечительстве	104
7. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о социальной защите инвалидов	107
Заключение	109
Приложение к разделу II	110

Введение

В год 20-летия Конституции Российской Федерации Федеральным Собранием Российской Федерации была начата работа по подготовке ежегодного отчёта о состоянии российского законодательства. В первом отчёте "Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации", опубликованном в декабре 2013 года, содержался подробный анализ становления демократических основ государственности, были отражены исторические и современные аспекты развития институтов прямой демократии, в том числе представительной власти в русле законотворческой деятельности, вопросы формирования фундаментальных основ правовой системы страны и её развития за 20-летний период.

Впервые за 20 лет Федеральным Собранием был проведён анализ поэтапного эволюционирования законодательства субъектов Российской Федерации, получены объективные показатели, характеризующие качественное состояние накопленного массива законодательства субъектов Российской Федерации.

Изучение практики развития российского парламентаризма и законодательства позволило сделать ряд выводов, основной из которых заключается в том, что при всём критическом отношении к результатам анализа 20-летнего периода истории Российского государства можно с уверенностью констатировать: по самым разным оценочным параметрам, это было конституционно-правовое развитие, правовая система новой России состоялась. Она отражает российский федерализм, включает в себя элементы и признаки правового и социального государства. Можно констатировать, что российское законодательство к настоящему времени в основных отраслях сложилось. Участие в развитии законодательства Президента Российской Федерации как главы государства, наделённого конституционными полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, в том числе в обращениях к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями, а также активное использование права законодательной инициативы законодательной (представительной) и другими ветвями власти сделало возможным создание необходимой нормативной базы законодательства, охватывающего все стороны общественной и государственной жизни, отвечающего новым принципам общественных отношений и запросам построения жизни в Российской Федерации.

В процессе исследования были выделены перспективы в развитии законодательства и законотворчества, обозначены вопросы, подлежащие приоритетному рассмотрению, сформулированы некоторые идеи и предложения, которые предлагалось учесть в дальнейшей работе по модернизации правовой системы. Обращалось внимание, что процесс модернизации не преследует целей изменения ценностей, но предполагает коррекцию принципов, учёт новых отраслей и обеспечение эффективными решениями вновь возникающих проблем.

Задача модернизации законодательства предполагает его новую композицию – сочетание базовых отраслей с новыми, претендующими на самостоятельное регулирование, на основе обогащения методов правового регулирования, комплексного их использования, научно-обоснованного прогноза и соотнесения с предметом регулирования.

В Отчёте констатировались признаки избыточности нормативного вмешательства государства в общественные отношения, невысокая общественная значимость отдельных законов и противоречивость регулирования. По общему мнению специалистов, многие недостатки законодательства могли бы быть устранены путём систематизации подходов к подготовке нормативных актов.

В настоящее время наметились позитивные сдвиги в вопросах повышения качества экспертно-аналитической оценки, систематизации специальных

регулирующих норм, подготовки новых кодифицированных актов. Вместе с тем не решена проблема комплексного подхода при внесении изменений в действующее законодательство в так называемом пакетном режиме, когда предусматривается весь объём изменений в законодательные акты Российской Федерации и к основному законопроекту, содержащему концептуальные изменения, прилагаются сопутствующие законопроекты, содержащие точечные корреспондирующие изменения.

Законодательный процесс не избавился от ускоренного режима рассмотрения внесённых законопроектов, направленных на решение тактических задач, иногда усложняющих достижения основных стратегических целей. Как отмечалось в Отчёте, в таких случаях утрачивается ощущение значимости регулирующего воздействия, наказание за несоблюдение закона воспринимается как неоправданное, несправедливое, в результате возникает недоверие к базовым институтам. Актуальным является вопрос об отмене формально устаревших нормативных правовых актов и о допустимости принципиального пересмотра действующих норм в отдельных отраслях законодательства. Системный подход к решению обозначенных проблем послужил бы стабилизирующим фактором достижения устойчивости правовой системы России.

Ориентированность на усиление взаимных связей и взаимопроникновение норм разных отраслей права с очевидностью показывает значимость концептуального согласования сходных институтов смежных отраслей права ещё на предпроектной стадии создания отраслевых базовых законов, поддержания оптимального соотношения между базовыми законами в смежных областях правового регулирования. Это в свою очередь предполагает более эффективное введение элементов упорядоченности на начальных этапах деятельности. В связи с этим необходимо формирование системного прогнозистического правового регулирования как гарантии обеспечения функциональной связи законодательных актов, принятие которых предполагается.

Для решения ряда поставленных задач в 2014 году создан Научный совет по правотворчеству при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – постоянно действующий консультативный орган по вопросам, связанным с экспертным сопровождением законотворческого процесса в Государственной Думе и совершенствованием законодательства Российской Федерации.

В целях обеспечения полноты законодательства Российской Федерации, его согласованности и поступательного обновления в соответствии с текущими политическими и социально-экономическими задачами развития страны Государственная Дума постановлением от 1 июля 2014 года № 4630-6 ГД приняла решение о подготовке Отчёта о состоянии российского законодательства в 2014 году, содержащего аналитические материалы о состоянии и развитии законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, избирательного законодательства, бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах, законодательства о культуре, семейного законодательства, законодательства об опеке и попечительстве, законодательства о социальной защите инвалидов. Отдельные подразделы посвящены проблемам интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации и вопросам развития судебной системы.

Раздел II Отчёта посвящён анализу законодательства субъектов Российской Федерации по обозначенным направлениям, а также даны их оценка федерального законодательства и предложения по его совершенствованию.

Содержащиеся в Отчёте рекомендации и предложения субъектам законотворчества должны способствовать обоснованности законодательных инициатив, повышению эффективности законодательного процесса и стабильности законодательного регулирования в Российской Федерации.

Раздел I. Состояние и развитие законодательства Российской Федерации в 2014 году

1. Интеграция новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации

18 октября 1921 года в составе РСФСР была образована многонациональная Крымская АССР. После депортации в 1944–1946 годах крымских татар 25 июня 1946 года Крымская АССР была упразднена и преобразована в Крымскую область.

В апреле 1954 года Крымская область была передана в состав Украинской ССР с формулировкой: "Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР".

В январе 1991 года в Крымской области был проведён референдум, по результатам которого Верховный Совет Украины принял Закон "О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики". Через четыре месяца, 19 июня, факт восстановления автономии был отражён в Конституции Украинской ССР 1978 года. В сентябре 1991 года Верховный Совет Крыма принял Декларацию о государственном суверенитете.

При принятии решения о выходе Украины из состава СССР была нарушена статья 3 Закона СССР "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР", согласно которой в Крымской АССР должны были провести отдельный референдум по вопросу о её нахождении в составе СССР или в составе выходящей из состава союзной республики – Украинской ССР.

В 1992 году была принята Конституция Республики Крым и введена должность Президента. 20 мая 1994 года принят Закон Республики Крым "О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым". Однако 21 сентября 1994 года Верховная Рада Украины переименовала Республику Крым в Автономную Республику Крым (АРК), а в 1995 году решением Верховной Рады Украины и Президента Украины без согласия народа Крыма Конституция Республики Крым была отменена и была упразднена должность Президента. Таким образом, статус Крыма как независимого государства в составе Украины был изменён на статус автономной республики как территориальной единицы украинского государства.

После незаконного и насильственного захвата власти на Украине ситуация в плане возможности реализации права на самоопределение в рамках украинского государства существенно ухудшилась. По Украине прокатилась волна убийств, массовых расправ, пыток, похищений людей, нападений на журналистов и правозащитников, вопиющих инцидентов с явно расистским, в том числе антирусским и антисемитским, подтекстом, которые чинятся по приказу или с молчаливого согласия властей в Киеве, обычной практикой стало заключение в тюрьму по политическим мотивам. Среди прочего группой лиц, в отношении которых есть основания полагать, что они контролировались незаконными властями Киева, была предпринята попытка свержения законных властей Крыма.

11 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской совет приняли декларацию о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя. В декларации провозглашалось,

что в случае решения народов Крыма в результате референдума войти в состав Российской Федерации Крым будет объявлен суверенной республикой и именно в таком статусе обратится к Российской Федерации с предложением о принятии на основе соответствующего межгосударственного договора в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации.

16 марта 2014 года состоялся всекрымский референдум о статусе АРК и расширении её полномочий.

17 марта 2014 года Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Указ "О признании Республики Крым": "Учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года, признать Республику Крым, в которой город Севастополь имеет особый статус, в качестве суверенного и независимого государства".

18 марта 2014 года подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: "Российская Федерация и Республика Крым, основываясь на исторической общности своих народов и учитывая сложившиеся между ними связи... <...> ... выражая общую волю своих народов... <...> ... основываясь на свободном и добровольном волеизъявлении народов Крыма на общекрымском референдуме, проведённом в Автономной Республике Крым и городе Севастополе 16 марта 2014 года, в ходе которого народы Крыма приняли решение о воссоединении с Россией на правах субъекта Российской Федерации, принимая во внимание предложение Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь, заключили настоящий Договор ...".

В тот же день Президент Российской Федерации В. В. Путин выступил в Кремле перед депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, руководителями регионов России и представителями гражданского общества с обращением по вопросу о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь:

"16 марта в Крыму состоялся референдум, он прошёл в полном соответствии с демократическими процедурами и международно-правовыми нормами. В голосовании приняло участие более 82 процентов избирателей. Более 96 процентов высказалось за воссоединение с Россией. Цифры предельно убедительные. <...>

Я обращаюсь и к народу Украины. Искренне хочу, чтобы вы нас поняли: мы ни в коем случае не хотим нанести вам вред, оскорбить ваши национальные чувства. Мы всегда уважали территориальную целостность украинской державы. <...> Мы не хотим раздела Украины, нам этого не нужно. Что касается Крыма, то он был и останется и русским, и украинским, и крымско-татарским. <...>

Крым – это и уникальный сплав культур и традиций разных народов. Русские и украинцы, крымские татары и представители других народов жили и трудились рядом на крымской земле, сохраняя свою самобытность, традиции, язык и веру".

Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, подписанный в городе Москве 18 марта 2014 года, был ратифицирован Федеральным законом от 21 марта 2014 года № 36-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов". Договор регулирует вопросы принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых

субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в том числе вопросы границ территории, гражданства, военной службы, формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, действия законодательства Российской Федерации, а также устанавливает переходный период.

Вхождение Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовое пространство России ознаменовалось принятием Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя". Проект этого закона был внесён Президентом Российской Федерации, и в соответствии с частью 2 статьи 65, пунктами "б" и "к" статьи 71, а также пунктом "г" статьи 84 Конституции Российской Федерации и на основании Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, подписанного в городе Москве 18 марта 2014 года, Государственная Дума рассмотрела в первоочередном порядке и одобрила указанный федеральный конституционный закон. Он стал системообразующим законодательным актом, создавшим отправные базисные точки для формирования и развития законодательства во всех сферах жизнедеятельности новых субъектов Российской Федерации.

Статьёй 1 Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя" провозглашается принятие Республики Крым в Российскую Федерацию и устанавливаются правовые основания для принятия такого решения:

- 1) результаты общекрымского референдума, проведённого 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации;

- 2) Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов;

- 3) предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь;

- 4) правовые нормы, содержащиеся в указанном федеральном конституционном законе.

Согласно статье 2 федерального конституционного закона со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Новые субъекты Российской Федерации имеют соответственно статус республики и города федерального значения. Их наименования подлежат включению в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации. Государственными языками Республики Крым признаются русский, украинский и крымско-татарский языки.

Статьёй 3 федерального конституционного закона определены пределы территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя, которые соответствуют границам территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя, существовавшим на день их принятия в состав Российской Федерации. При этом гра-

нища Республики Крым на суше, сопряжённая с территорией Украины, становится Государственной границей Российской Федерации.

Вопросы признания российского гражданства регулируются статьёй 4 федерального конституционного закона, согласно которой со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своём желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.

В развитие положений Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ Государственной Думой уже приняты специальные федеральные законы, регулирующие различные области государственного строительства в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, и готовятся к рассмотрению проекты федеральных законов по вопросам, определённым в Федеральном конституционном законе № 6-ФКЗ, но пока не нашедшим детального правового регулирования.

Федеральным конституционным законом от 27 мая 2014 года № 7-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя" внесены изменения в статью 7 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ и установлена дата выборов в Государственный Совет Республики Крым – парламент Республики Крым и в Законодательное Собрание города Севастополя: второе воскресенье сентября 2014 года. Указанное изменение стало возможным благодаря активному сотрудничеству органов государственной власти новых субъектов и гражданского общества, добивавшихся максимально быстрого и результативного процесса формирования новой представительной власти на воссоединённых территориях. Глава Республики Крым и Губернатор города Севастополя избираются соответственно депутатами Государственного Совета Республики Крым и депутатами Законодательного Собрания города Севастополя нового созыва не позднее декабря 2014 года.

Федеральным конституционным законом от 21 июля 2014 года № 12-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя" в развитие положений статьи 11 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ предоставлено право органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения, до 1 января 2015 года изменять в пределах своих полномочий порядок и условия реализации льгот, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до февраля 2014 года в натуральной форме.

Кроме того, Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ был дополнен статьёй 12¹, согласно которой на срок до 1 января 2017 года органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление нормативно-правового регули-

рования в соответствующих сферах, передано право устанавливать особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учёта недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

1.1. Законодательство в области судостроительства

Реализованы положения статей 6 и 9 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, согласно которым в течение переходного периода Республика Крым и город федерального значения Севастополь должны быть интегрированы в правовую систему Российской Федерации и в систему органов государственной власти Российской Федерации, а на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации должны быть созданы суды Российской Федерации.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 154-ФЗ "О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусмотрено создание на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя для осуществления правосудия на территориях этих субъектов Российской Федерации арбитражных судов, судов общей юрисдикции всех уровней, в том числе гарнизонных военных судов, установлены порядок и время начала их деятельности. Необходимые изменения внесены в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 345-ФЗ "О территориальной юрисдикции окружных (флотских) военных судов".

1.2. Федеральные законы и проекты федеральных законов в области охраны общественного порядка, уголовного, гражданского и процессуального законодательства

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 91-ФЗ "О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя" устанавливается, что преступность и наказуемость деяний, совершённых на территориях Республики Крым и города Севастополя до 18 марта 2014 года, а также иные уголовно-правовые последствия этих деяний определяются в соответствии с нормами уголовного законодательства Российской Федерации.

С учётом международных стандартов уголовного судопроизводства законом вводится запрет на поворот к худшему при квалификации деяния обвиняемого и назначении ему уголовного наказания.

1.3. Федеральные законы и проекты федеральных законов в области хозяйственной и предпринимательской деятельности

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 200-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" дополнил Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" главой 6⁴ "Особенности предоставления финансовой поддержки за счёт средств фонда на проведение капитального

ремонта многоквартирных домов, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя". Республике Крым и городу федерального значения Севастополю предоставлена возможность получить на льготных условиях финансовую поддержку за счёт средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Фонд до 1 сентября 2014 года обязан утвердить лимиты средств на капитальный ремонт многоквартирных домов для Республики Крым в размере 56900 тысяч рублей, для города федерального значения Севастополя – в размере 43 300 тысяч рублей.

Закон позволил компенсировать расходы на эти сферы деятельности из федерального бюджета, создав преференции для Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

1.4. Законодательство в области банковской системы, налогов и сборов

Реализованы нормы Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ в отраслевых специальных федеральных законах, в том числе предусмотрены преференции для Республики Крым и города федерального значения Севастополя в этих сферах.

Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 37-ФЗ "Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период" установлены особенности деятельности на переходный период на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя банков, небанковских финансовых учреждений, осуществляющих виды деятельности, аналогичные видам деятельности, указанным в статье 76¹ Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", небанковских финансовых учреждений, осуществляющих переводы денежных средств без открытия счёта, пунктов обмена валют, зарегистрированных и (или) действующих на указанных территориях, особенности государственной регистрации и получения указанными субъектами лицензий (иных видов разрешений, аккредитаций), включение их в государственный реестр (реестр), их вступления в саморегулируемые организации, прекращения ими деятельности, особенности обращения эмиссионных ценных бумаг, выпущенных эмитентами, особенности деятельности иных лиц, осуществляющих виды деятельности, аналогичные видам деятельности, указанным в статьях 5 и 7¹ Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма", местом нахождения которых являются указанные территории.

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 201-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" в расходы федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов включены расходы на создание Министерства Российской Федерации по делам Крыма, а также предусмотрены расходы на увеличение численности федеральных государственных служащих и работников федеральных казённых учреждений, создаваемых Правительством Российской Федерации в целях реализации мероприятий

по поддержке экономики и социальной сферы Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Предусмотрено выделение бюджетных ассигнований на меры по поддержке отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда, монопрофильных муниципальных образований, на меры по социальной поддержке граждан, связанные с реализацией мероприятий на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, а также перераспределение бюджетных ассигнований на цели, связанные с реализацией мероприятий по поддержке экономики и социальной сферы Республики Крым и города федерального значения Севастополя, и на предоставление иных межбюджетных трансфертов для финансового обеспечения мероприятий, связанных с передачей полномочий федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя, по решениям Правительства Российской Федерации.

1.5. Законодательство в сфере трудовых отношений, в области социального обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 208-ФЗ "Об особенностях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя" определены особенности реализации права на пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, постоянно проживавших по состоянию на 18 марта 2014 года на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, а также организации индивидуального (персонифицированного) учёта в системе обязательного пенсионного страхования на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В том числе установлено, что с 1 января 2015 года пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на указанных территориях осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также что размеры пенсий, назначенных гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с законодательством, действовавшим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, подлежат перерасчёту с 1 января 2015 года в соответствии с законодательством Российской Федерации. При назначении, перерасчёте и выплате пенсий и (или) иных устанавливаемых к пенсии выплат они не могут быть уменьшены по сравнению с ранее получаемыми; также учитывается льготный статус граждан, проживающих на этих территориях, подтверждаемый правоустанавливающими документами, в том числе документами об установлении инвалидности, выданными на территории Украины по 16 марта 2014 года включительно либо на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя в период с 17 марта по 31 декабря 2014 года включительно.

Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 299-ФЗ "Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъ-

ектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя" устанавливается, что во время переходного периода (до 1 января 2015 года) к трудовым отношениям и иным непосредственно связанным с ними отношениям, которые возникли до дня вступления в силу указанного федерального закона, применяются законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, действовавшие на территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя до дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, содержащим нормы трудового права, если иное не установлено федеральным законом.

Всего за период с 21 марта 2014 года по настоящее время отношения, связанные с интеграцией новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации, были урегулированы более чем 30 федеральными законами.

1.6. Предложения по совершенствованию законодательства в связи с интеграцией новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации

В прошедшие месяцы практически во всех сферах жизнедеятельности Республики Крым и города федерального значения Севастополя были урегулированы правовые вопросы в связи с их интеграцией в российское правовое поле. Были установлены особенности применения российского законодательства на этих территориях, предоставлены отсрочки и льготы, определённые для переходного периода.

В ближайшее время требуется урегулирование имущественных отношений, градостроительных, земельных, лесных отношений, отношений в сфере недропользования, в области обращения с отходами, а также отношений в сфере кадастрового учёта недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В этих целях предлагается:

вести на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя до 1 января 2015 года отсрочку на применение положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", регламентирующих порядок организации и проведения проверок, виды и основания таких проверок, сроки и периодичность их проведения при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований пожарной безопасности, требований в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения безопасности людей на водных объектах;

обеспечить правовую регламентацию особенностей в части государственной регистрации и кадастрового учёта объектов, признаваемых недвижимым имуществом в соответствии с законодательством Российской Федерации и расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя;

рассмотреть возможность передачи функций по выдаче разрешений на строительство, ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя при условии принятия соответствующих законов данных субъектов Российской Федерации;

устранить причины и условия, сдерживающие государственную регистрацию (перерегистрацию) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя в соответствии с законодательством Российской Федерации. С этой целью до 1 января 2015 года на территориях указанных субъектов Российской Федерации особенности регулирования отношений в части государственной регистрации юридических лиц, а также особенности проведения корпоративных процедур (при условии гарантирования прав всех участников (акционеров) таких юридических лиц) могут быть установлены нормативными правовыми актами данных субъектов Российской Федерации;

установить с 1 января 2015 года порядок реализации права граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации и урегулирование условий их пенсионного обеспечения на переходный период, установленный статьёй 6 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ;

осуществить правовое регулирование вопросов, связанных с выплатой пособия по безработице гражданам Украины и лицам без гражданства, проживавшим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя на день принятия в Российскую Федерацию;

обеспечить меры социальной защиты (поддержки) в натуральной или денежной форме в размерах и объёмах, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (предположительно с 1 января 2015 года, за исключением мер социальной защиты (поддержки), в отношении которых будет предусмотрен иной порядок предоставления).

До настоящего времени не полностью урегулированы вопросы интеграции города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации, в связи с чем предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в кодифицированные законодательные акты Российской Федерации, а именно:

в Градостроительный кодекс Российской Федерации – в части установления особенностей осуществления градостроительной деятельности в городе федерального значения Севастополе, подобных особенностям осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге;

в Бюджетный кодекс Российской Федерации – в части отражения особенностей регулирования бюджетных правоотношений, бюджетного процесса для города федерального значения Севастополя;

в Земельный кодекс Российской Федерации – в части отражения особенностей регулирования земельных отношений в городе Севастополе с учётом его статуса;

в Гражданский кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации – в части отражения особенностей регулирования отношений по распоряжению объектами бесхозяйного имущества и имущества, входящего в состав выморочного наследства для города федерального значения Севастополя, аналогичных таковым особенностям

применительно к городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу, а также процессуальных отношений по разрешению таких споров;

в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации – в части определения особенностей регулирования вопросов административной ответственности и административной юстиции для города федерального значения Севастополя.

Кроме того, до настоящего времени не урегулирован вопрос о числе мировых судей и количестве судебных участков в городе федерального значения Севастополе, в связи с чем Законодательным Собранием города Севастополя в порядке законодательной инициативы 8 сентября 2014 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесён законопроект № 599788-6 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации".

2. Анализ отдельных отраслей законодательства

2.1. Развитие российской судебной системы

Создание в связи с распадом СССР самостоятельного государства – Российской Федерации потребовало существенных преобразований во всех сферах жизни российского общества. Возникла необходимость реформирования различных областей управления и, конечно, сферы отправления правосудия, поэтому тот этап судебной реформы, который пришёлся на 90-е годы прошлого века, характеризуется коренными преобразованиями судебной системы.

В этот период был создан Конституционный Суд Российской Федерации, начали формироваться и функционировать арбитражные суды. В марте 1992 года принят первый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, а уже 15 апреля 1992 года Высший Арбитражный Суд Российской Федерации начал работать. К осени по всей стране действовали арбитражные суды областей, краёв и республик, рассмотрение экономических споров не прерывалось ни на один день: судьи, бывшие госарбитры, обеспечили преемственность и непрерывность работы арбитражных судов по рассмотрению экономических споров.

Таким образом, в России оперативно были сформированы две равноправные системы судов – суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Совершенствование системы правосудия не останавливается, идёт последовательно и планомерно. Часть мер, предусмотренных концепцией федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы", уже реализована в законодательных актах или находится в стадии реализации. В частности, в целях укрепления единства судебной системы, выстраивания единого центра правоприменения, унификации судебной практики в Конституцию Российской Федерации внесена поправка, предусматривающая реорганизацию Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и передачу вопросов осуществления правосудия в юрисдикцию единого высшего судебного органа – Верховного Суда Российской Федерации.

Основными целями таких существенных преобразований являются исключение споров о подведомственности дел и установление общих правил организации судопроизводства. Всё более остро ощущается необходимость взаимопроникновения процессуальных форм судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, поэтому вектор дальнейших изме-

нений законодательства о судебной системе направлен на отбор наиболее прогрессивных процессуальных форм, отвечающих требованиям времени.

Внесение в Конституцию Российской Федерации поправки (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации") потребовало принятия новых нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и компетенции Верховного Суда Российской Федерации, и приведения действующего законодательства Российской Федерации о судебной системе в соответствие с внесённой в Конституцию поправкой.

В частности, принятие Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации" обусловлено необходимостью определения круга полномочий, порядка образования и деятельности Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно новой редакции статьи 126 Конституции Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, по разрешению экономических споров, по уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом.

В соответствии со своим новым статусом Верховный Суд Российской Федерации призван осуществлять судебный надзор за деятельностью как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов.

Установлены основы компетенции Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, уголовных, административных и иных дел в качестве суда надзорной инстанции, а также в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. Впервые в одном нормативном правовом акте установлен перечень категорий дел, подсудных Верховному Суду Российской Федерации в качестве суда первой инстанции.

Кроме того, в состав Верховного Суда Российской Федерации вносятся следующие изменения: вместо Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации создаётся Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации; вместо Дисциплинарного судебного присутствия, являвшегося отдельным судебным органом, в состав которого избирались судьи Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, создаётся Дисциплинарная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в качестве судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, состав которой избирается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации из числа судей Верховного Суда Российской Федерации.

Впервые определена общая численность судей Верховного Суда Российской Федерации – 170 судей.

В целях определения порядка формирования Верховного Суда Российской Федерации, образуемого в новом составе, принят Федеральный закон от 5 февраля 2014 года № 16-ФЗ "О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации".

Потребовалось уточнение Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", в который Федеральным кон-

ституционным законом от 5 февраля 2014 года № 4-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" внесены изменения, корреспондирующие с поправкой к Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О Верховном Суде Российской Федерации".

Принятый Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 года № 5-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" и признании утратившим силу Федерального конституционного закона "О Дисциплинарном судебном присутствии" и Федеральный закон от 12 марта 2014 года № 29-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации". Указанными законами положения целого ряда законодательных актов приводятся в соответствие с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ и Федеральным конституционным законом "О Верховном Суде Российской Федерации". При этом в положения законодательных актов, определяющих полномочия и статус Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, вносятся изменения, связанные с передачей соответствующих полномочий в юрисдикцию Верховного Суда Российской Федерации, а часть таких положений признаются утратившими силу.

К полномочиям Верховного Суда Российской Федерации отнесены полномочия по введению в субъекте Российской Федерации временной финансовой администрации, которые ранее принадлежали Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации. Соответствующие изменения установлены Федеральным законом от 12 марта 2014 года № 25-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации".

В связи с принятием Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 года № 8-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и статью 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" изменены положения Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" в части определения полномочий и статуса Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Ряд таких положений признаются утратившими силу, однако в основной своей части положения указанного федерального конституционного закона изменяются исходя из передачи полномочий Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в юрисдикцию Верховного Суда Российской Федерации. Предусматривается уточнение положений об определении порядка формирования президиумов арбитражных судов, образовании постоянных судебных присутствий арбитражных судов, расположенных вне места постоянного пребывания этих судов.

Федеральным законом от 4 июня 2014 года № 143-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами" из подведомственности арбитражных судов исключены дела, связанные с оспариванием нормативных правовых актов. С учётом этого вносятся изменения

и в некоторые федеральные законы, предусматривавшие рассмотрение указанных категорий дел арбитражными судами.

Таким образом, внесение в Конституцию Российской Федерации поправки о реорганизации Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и передача вопросов осуществления правосудия в юрисдикцию единого высшего судебного органа – Верховного Суда Российской Федерации повлекло за собой пересмотр ряда основополагающих нормативных правовых актов о судебной системе и требует дальнейшего реформирования в области судопроизводства в целях реализации принципа единства.

В свете последних изменений может быть решена и ещё одна из сохраняющихся в сфере правосудия проблем – уточнение вопросов подведомственности дел арбитражным судам и судам общей юрисдикции. Устранение сложностей в этой сфере возможно при укреплении принципа единства и разработке единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Вместе с тем все административные правоотношения должны рассматриваться по правилам Кодекса об административном судопроизводстве, что направляет законодателя на серьёзную проработку соответствующих нормативных правовых актов.

Объединение Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации даёт новый импульс дискуссии о путях развития судебной системы Российской Федерации, при этом основной вектор развития судебной системы Российской Федерации направлен не на механическое объединение двух высших органов судебных подсистем, а на уточнение вопросов организации судопроизводства, организационно-правовой сферы.

2.2. Состояние законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, его развитие в 2013–2014 годах и направления дальнейшего совершенствования

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народом, выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, признала экономическую основу местного самоуправления – муниципальную собственность – наряду с другими формами собственности.

Следует отметить, что многие правовые идеи организации местного самоуправления в стране были фактически восприняты Конституцией Российской Федерации из норм Европейской хартии местного самоуправления.

С принятием Конституции Российской Федерации утвердились современные конституционные основы местного самоуправления, что нашло отражение в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Однако практика применения указанного закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления: нечёткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределённость территориальной организации местного самоуправления, возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удалённость органов местного самоуправления от населения, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предоставление субъектам Российской Федерации широких прав по регулированию вопросов организации местного самоуправления не оправдало

себя: в условиях незрелости региональной демократии это обернулось своего рода правовым сепаратизмом, повлекшим фактическую ликвидацию муниципальной власти на значительных территориях и, следовательно, нарушение конституционных прав граждан Российской Федерации на уровне местного самоуправления.

Общий объём необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ фактически требовал принятия его в новой редакции или нового закона в целом. В связи с этим новый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" был направлен на решение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, её развитию, а также на приведение норм законодательства, регулирующего систему местного самоуправления, в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

За период с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ изменения в него были внесены в общей сложности 98 федеральными законами. Основными направлениями этих изменений стали: совершенствование компетенции местного самоуправления; совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления; повышение ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением; совершенствование структуры органов местного самоуправления.

В ноябре 2013 года в городе Суздале прошёл Всероссийский съезд муниципальных образований. Вниманию делегатов съезда Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления представил доклад на тему – "Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период".

Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации фактически начал с темы местного самоуправления, отметив имеющиеся принципиальные трудности и недостатки. В рамках решения задач, поставленных Президентом Российской Федерации, были реализованы законодательные предложения: принят Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ и Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ.

Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" направлен на уточнение общих принципов организации местного самоуправления в целях приближения муниципальной власти к населению, повышения эффективности её работы по обеспечению жизнедеятельности населения, укрепления власти на местах.

Указанным законом внесён ряд изменений в законодательство о местном самоуправлении, ключевыми из которых являются:

1. Создание, в случае принятия субъектом Российской Федерации соответствующего закона, в городских округах двухуровневой модели организации местного самоуправления. С этой целью вводится два новых вида муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением

и внутригородской район. Определяется перечень вопросов местного значения соответствующих муниципальных образований.

В связи с введением новых видов муниципальных образований предусматривается дополнение перечня возможных преобразований муниципальных образований, определяются особенности процедуры объединения и разделения внутригородских районов, присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением и порядок выделения из него.

2. Уточнение перечня вопросов местного значения поселений, учитывающее организационные и финансовые возможности сельских поселений, потребности населения.

Законом предусмотрено разделение перечня вопросов местного значения городского и сельского поселений. Перечень вопросов местного значения сельского поселения предлагается значительно сократить, оставив только вопросы, соизмеримые с организационными и финансовыми возможностями сельских поселений. При этом вопросы, исключаемые из перечня вопросов местного значения сельских поселений, передаются для решения органам местного самоуправления муниципального района.

3. Уточнение порядка формирования конкурсной комиссии при наделении полномочиями главы администрации муниципального образования:

в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

в поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

4. Расширение сферы правового регулирования субъектом Российской Федерации вопросов организации местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В частности, субъекты Российской Федерации наделяются полномочиями: по изменению статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением; по установлению критериев деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы; по образованию внутригородских муниципальных образований (внутригородских районов); по определению численности депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района и др.; по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований).

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривается право субъекта Российской Федерации принять решение об упразднении поселения, в котором

отсутствуют жители, обладающие избирательным правом. При этом территория упраздняемого поселения в соответствии с законом субъекта Российской Федерации входит в состав поселений, имеющих общую границу с упраздняемым поселением, а на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях – в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

В части уточнения особенностей организации местного самоуправления в малонаселённых поселениях законом закрепляется возможность проведения схода граждан в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения (в настоящее время такая возможность есть в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек). Указанный порядок может применяться в случае, если он предусмотрен уставом муниципального образования. Таким образом, в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, от 100 до 300 человек решение вопросов местного значения будет возможным как сходом граждан, так и представительным органом поселения.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ внесены изменения в нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающие экономические основы местного самоуправления. В части установления особенностей формирования доходной и расходной частей бюджета муниципального образования, при осуществлении межбюджетных трансфертов в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ введены отсылочные нормы к Бюджетному кодексу Российской Федерации взамен имеющихся норм, а также к принимаемым в соответствии с ним законам субъектов Российской Федерации.

Также Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ права органов местного самоуправления муниципального района в части решения вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения муниципальных районов, дополнены правом на совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия нотариуса в расположенном на межселенной территории населённом пункте. Корреспондирующие нормы уточняющего характера внесены в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-I.

Изменения, касающиеся полномочий органов местного самоуправления по совершению отдельных нотариальных действий, а также по регистрации актов гражданского состояния, внесены по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 26 мая 2014 года.

С уверенностью можно констатировать: принципы организации местного самоуправления определены, установлены гарантии осуществления местного самоуправления на всей территории страны, разграничены полномочия между уровнями публичной власти. Регулирование местного самоуправления достаточно разработано и позволяет решать практически все вопросы, однако остаётся наиболее сложным вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований.

Ещё одним перспективным направлением развития законодательства о местном самоуправлении можно рассматривать развитие институтов, направленных на повышение уровня доверия граждан к деятельности местной власти, а также обеспечение тесного взаимодействия местной власти с институтами гражданского общества.

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации отметил: "Мы должны поддерживать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны. В том числе мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни".

Рассматривая особенности ответственности перед населением, следует анализировать меры ответственности не только в случае, когда решение принимается непосредственно населением, но и в случае, когда оно принимается представительным органом муниципального образования, который, выступая от имени населения, представляет его интересы. В настоящее время к наиболее распространённым мерам ответственности выборных должностных лиц перед населением можно отнести: отзыв выборных должностных лиц населением; удаление главы муниципального образования в отставку.

Следует также учитывать, что в настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". В рамках реализации его положений и в целях обеспечения эффективного взаимодействия местной власти с институтами гражданского общества перспективным могло бы стать проведение определённой законодательной реконструкции института публичных слушаний, прежде всего для повышения его действенности как инструмента согласования общественных интересов на местном уровне.

Весьма важным и эффективным механизмом участия граждан и их объединений в осуществлении местного самоуправления может стать также общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в части решения вопросов местного значения.

Что касается дальнейшего совершенствования базового Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, то эта работа должна быть продолжена. Однако следует признать, что ряд пробелов, содержащихся в нормах названного закона, является следствием того, что в формате федерального закона невозможно в полной мере решить задачи построения концептуально-теоретических основ системы муниципально-правового регулирования.

Наиболее оптимальной формой систематизации нормативного материала в части регулирования местного самоуправления является кодификация, предполагающая выделение общей части, направленной на закрепление общих, концептуальных начал правового регулирования муниципальной сферы общественных отношений, а также обособление особенной части, содержащей нормы, непосредственно направленные на регулирование практических вопросов, возникающих в муниципальной сфере общественных отношений. При этом система кодификации, отражающая объективно существующую систему муниципального права и законодательства, должна базироваться на чёткой научной доктрине развития местного самоуправления.

Результатом такой кодификации федерального законодательства о местном самоуправлении, проведённой на основе чёткой научной доктрины развития местного самоуправления, могла бы стать разработка и принятие Муниципального кодекса Российской Федерации, состоящего из общей части, подготовленной теоретиками муниципального права, и особенной части, подготовленной практиками местного самоуправления.

2.3. Состояние и основные направления развития избирательного законодательства с 1993 по 2012 год

Важнейшую роль во взаимоотношениях власти и общества выполняет такая социально-правовая категория, как доверие. Именно поэтому посредством выборов как одного из средств легитимации политической власти должны обеспечиваться такие способы формирования представительных учреждений, которые действительно отражали бы волю народа и служили его интересам. Выборы – не только важнейший элемент демократического политического режима, но и условие его осуществления, надёжный барометр социально-политической жизни в стране, конституционное средство отбора политических лидеров.

Нормативные правовые акты 1994–1999 годов, принятые в развитие конституционных принципов, провозгласивших осуществление принадлежащей народу власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые формируются путём проведения демократических, свободных выборов и референдума, были нацелены на создание фундаментальных основ законодательства о выборах и референдуме. В результате было положено начало формированию системы избирательного законодательства, которое составили такие законодательные акты, как Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации", Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации", Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Базовые принципы избирательного права, такие как обязательность и периодичность выборов, а также нормы, гарантирующие право граждан на участие в референдуме, впервые были положены в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов и нашли отражение в новой редакции Федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Наиболее важными новациями этого закона стали нормы, установившие приоритет названного закона над другими специальными федеральными и региональными законами о выборах, а также нормы, предоставившие право гражданам на самовыдвижение и отменившие ценз оседлости для реализации пассивного избирательного права.

Дальнейшее развитие избирательного законодательства (2001–2013 годы) было вызвано существенными изменениями роли партий в политической системе и регулированием общественных отношений, сложившихся в гражданском обществе. Наиболее важными направлениями явились:

укрепление позиций политических партий (Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях"), формирование политически структурированных законодательных (представительных) органов государственной власти, призванных учитывать в своей деятельности широкий спектр социальных предпочтений (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральный за-

кон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации", Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"). В результате были обновлены и систематизированы нормы избирательного законодательства, установлен порядок применения избирательных систем на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации, определён рамочный порог явки, унифицированы принципы формирования избирательных комиссий, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога кандидаты (списки кандидатов), выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, предусматривалось право в порядке эксперимента голосовать по почте на региональных выборах (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации");

совершенствование правовых норм в целях повышения уровня и качества народного представительства во власти, инициированное Президентом России (2009 год), развитие возможности разных партий быть представленными в законодательных (представительных) органах государственной власти на всех уровнях, то есть развитие политической системы на уровне субъектов Российской Федерации. Отменено использование избирательного залога на выборах всех уровней (Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов"), принято решение о поэтапном снижении минимального количества членов организации, требуемого для регистрации новой политической партии, введены нормы об обязательной ротации руководящего партийного аппарата, предоставлены гарантии равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами;

совершенствование правовых норм в части укрепления демократических институтов на региональном уровне (2010–2013 годы). В 2010 году принят целый ряд федеральных законов, регулирующих широкий спектр вопросов по совершенствованию политической системы: введён единый критерий установления численности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 42-ФЗ "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации"); предоставлено право всем политическим партиям, представленным в региональных парламентах, формировать свои фракции; депутатам, избранным в составе списков кандидатов от политической партии и работающим на постоянной основе, предоставлено право замещать руководящие должности в этом законодательном органе (Федеральный закон от 4 июня 2010 года № 118-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с повышением представи-

тельства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности") и др.;

расширение возможностей политических партий в доступе к средствам массовой информации;

установление единого порядка замещения вакантных депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации (реализация предложений Президента Российской Федерации, 2011 год);

обновление политической структуры гражданского общества и демократизация политических процессов формирования новых общественных движений (2012 год), в результате чего, в частности, политические партии освобождены от сбора подписей избирателей при регистрации для участия в выборах в представительные органы всех уровней, за исключением выборов Президента Российской Федерации, при этом требование о сборе подписей сохранено только для общественных объединений, не являющихся политическими партиями и обладающих статусом избирательного объединения для участия в выборах в органы местного самоуправления. Изменения направлены на расширение политического спектра российского общества, представляющего интересы различных социальных слоёв населения, и усиление активности политических партий, не представленных в Государственной Думе;

предусмотрено проведение выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, при непосредственном участии политических партий, выдвигающих кандидатуры на данную должность. Сделан исторический шаг в развитии гражданского общества в России, предоставлена возможность для реализации активного и пассивного избирательного права при непосредственном участии граждан в формировании главного института исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Новеллой избирательного законодательства является установление института поддержки кандидата на указанную должность выборными лицами представительных органов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совершенствование норм избирательного законодательства в 2013–2014 годах

Новые политические реалии, необходимость обеспечения стабильности федеративного устройства страны, предупреждения террористической угрозы и обеспечения мира и безопасности в отдельных регионах Российской Федерации явились предпосылками для установления дополнительных возможностей порядка формирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Федеральным законом от 2 апреля 2013 года № 30-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" введён иной порядок и процедура выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которым предусмотрена возможность избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующе-

го субъекта Российской Федерации из тройки кандидатов. Решение о применении такой нормы субъект Российской Федерации принимает самостоятельно, предусматривая в конституции (уставе), законе субъекта Российской Федерации положение о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В весеннюю сессию Государственной Думы 2013 года реализованы предложения об унификации требований, запрещающих кандидатам на выборные должности, кандидатам в члены Совета Федерации, а также лицам, замещающим государственные должности, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности в органах местного самоуправления, их супругам и несовершеннолетним детям в целях борьбы с проявлениями коррупции открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Эта законодательная инициатива, исходящая от Президента России и поддержанная депутатами Государственной Думы, обрела форму в виде Федерального закона от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами" и Федерального закона от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами". Нормы этих двух федеральных законов впервые были применены на выборах в единый день голосования во второе воскресенье сентября 2013 года.

В осеннюю сессию 2013 года Государственной Думой принят Федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части распределения депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органах муниципальных районов, городских округов с численностью двадцать и более депутатов). Законом изменён порядок формирования региональных органов представительной власти и представительных органов местного самоуправления, им предоставлена большая возможность в самостоятельном определении процентного соотношения депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на соответствующих выборах. При этом законом предусмотрен нижний процентный порог, когда не менее 25 процентов депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Соответствующие изменения внесены в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации" и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Целевые изменения также внесены в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для предоставления права субъектам Российской Федерации самостоятельно, своими законами определять условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и так далее. Принятые нормы не распространяются на города федерального значения Москву и Санкт-Петербург. Законом был установлен необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не мог быть более 7 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Данные изменения отвечали новым тенденциям в гражданском обществе, где заметно стала выделяться роль отдельных политических персоналий, а в наиболее активной части гражданского общества усилился интерес к участию в формировании органов представительной власти в регионах и на местах.

Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 14-ФЗ "О внесении изменений в статьи 33 и 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 4 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установил, что документы, необходимые для регистрации кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, а также его письменное уведомление в соответствии с пунктом 1^о статьи 38 федерального закона представляется в избирательную комиссию, осуществляющую регистрацию кандидатов, списков кандидатов.

Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (по вопросу об ограничении избирательных прав некоторых категорий граждан Российской Федерации) внесены изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с принятием Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П. Согласно позиции, выраженной в указанном постановлении, осуждённые граждане не могут быть навсегда лишены права баллотироваться на выборах, для чего федеральному законодателю – с тем, чтобы обеспечить проведение выборов, которые будут назначены после вступления постановления в силу, – надлежит руководствоваться Конституцией Российской Федерации и с учётом правовых позиций, выраженных в постановлении, незамедлительно внести надлежащие изменения в подпункт "а" пункта 3² статьи 4 федерального за-

кона и установить процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность восстановления пассивного избирательного права граждан, судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенное ими деяние более не признаётся тяжким или особо тяжким преступлением. Такая позиция Конституционного Суда Российской Федерации направлена на защиту правовой демократии, на ограждение от злоупотреблений и криминализации публичной власти.

Федеральным законом № 19-ФЗ уточняются нормы, вводящие запрет на занятие выборных публичных должностей для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

Одним из наиболее значимых событий в начале весенней сессии 2014 года стало принятие Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", внесённого Президентом Российской Федерации. В нём реализованы прозвучавшие в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года предложения о возвращении к смешанной системе выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам в целях обеспечения равного доступа всех политических партий к участию в выборах.

Законопроект был принят в первом чтении 16 апреля 2013 года, сроки представления поправок к нему неоднократно продлевались в связи с тем, что шёл поиск оптимальной модели воплощения заложенной Президентом Российской Федерации в законопроекте основной идеи концепции формирования Государственной Думы на основе смешанной избирательной системы. Определённо можно говорить о том, что предложенные Президентом Российской Федерации изменения порядка и процедуры проведения выборов в Государственную Думу являются ответом на общественные запросы по формированию новой политической структуры гражданского общества, на его возрастающую политическую активность и проявлением ответственного отношения к конституционному принципу суверенного и непосредственного народовластия.

Введены новый порядок и процедура проведения выборов в Государственную Думу на основе смешанной избирательной системы, согласно которым на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов, каждый из которых будет представлен одним депутатом в Государственной Думе, остальные 225 мандатов будут распределены между депутатами, избранными по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Новацией является норма, обеспечивающая возможность непосредственного выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам в порядке самовыдвижения, а также политическими партиями, в то время как выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями. В федеральный список кандидатов могут быть включены кандидаты, выдвинутые политической партией по одномандатным избирательным округам.

Согласно тексту закона необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, принятие которого предусмотрено пунктом 17 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. (Этот критерий связан с нормой в законодательстве субъектов Российской Федерации, когда малым партиям, получившим процент голосов избирателей меньше допустимого предела, выделяется один или два мандата.)

Кроме того, в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов политической партией, на которую не распространяется этот критерий, должно быть собрано не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации. При этом выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу такой политической партией, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, считается поддержанным избирателями и не требует сбора их подписей.

В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, на которого не распространяется действие перечисленных выше условий, самовыдвижения кандидата должно быть собрано не менее 3 процентов от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей – не менее трёх тысяч подписей избирателей.

Согласно обновлённым нормам не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации:

осуждённый к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

осуждённый к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

осуждённый к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

осуждённый за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, если на такого гражданина Российской Федерации не распространяется действие пунктов 2 и 3 настоящей части.

Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 51-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", принятым в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П, предоставлено право на обращение в суд избирателям, участникам референдума с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором они принимали участие в выборах, референдуме. Ранее такого права для отдельных граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, не предусматривалось.

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 94-ФЗ "О внесении изменений в статью 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено создание избирательного фонда кандидата без открытия специального избирательного счёта в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают пяти тысяч рублей. В таком случае избирательный фонд создаётся только за счёт собственных средств кандидата.

Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" направлен на унификацию подходов к совершенствованию норм избирательного законодательства по формированию законодательных (представительных) органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Введены новые нормы, предусматривающие в качестве необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти наличие поддержки выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, которая определяется по результатам выборов либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Соответствующие нормы корреспондируют с нормами Федерального закона № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и устанавливают необходимые условия регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, которыми являются поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями по результатам выборов либо подтверждение такой поддержки необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Механизм регистрации кандидатов, списков кандидатов на основе выраженной поддержки избирателями распространён на уровень региональных и муниципальных выборов.

В целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 11-П в закон включены нормы, реализующие процедуру досрочного голосования в расширенном формате.

Соответствуют действующему законодательству нормы о снижении с 7 до 5 процентов "заградительного барьера", который может устанавливать закон субъекта Российской Федерации на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления для допуска списков кандидатов к распределению депутатских мандатов.

Федеральным законом от 4 июня 2014 года № 146-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлены нормы, позволяющие гражданам Российской Федерации выражать своё волеизъявление на свободных выборах в форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). При проведении выборов в органы местного самоуправления в конце перечня зарегистрированных кандидатов, наименований избирательных объединений помещается строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов"), при этом законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы местного самоуправления строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов") в избирательном бюллетене не помещается.

Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 306-ФЗ "О внесении изменения в статью 36 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" статья 36 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дополнена пунктом 3¹, в котором конкретизируются требования к оформлению ходатайства инициативной группы о проведении референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, в случае если инициатива выдвинута избирательным объединением, иным общественным объединением.

Направления совершенствования законодательства о выборах и референдуме

Результатом работы по развитию и совершенствованию норм законодательства о выборах и референдуме в период 1993–2014 годов, гармонизации его составных частей, внедрению универсальных принципов избирательного права и расширению возможностей и качества народного представительства во власти стала сформированная правовая система избирательного законодательства с разветвлённой структурой демократических институтов, гарантирующая реализацию конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Фундаментальные демократические институты, составляющие систему избирательного законодательства Российской Федерации, обеспечивают возможность проведения свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов с целью формирования представительных органов государственной власти. Система избирательного законодательства приобрела признаки устойчивости, обеспеченные унификацией порядка и процедуры назначения

и проведения выборов, оптимальной детализацией действующих норм, возможностью их точечной корректировки и установленным кругом субъектов избирательного процесса.

На основе анализа норм избирательного законодательства можно сделать вывод о том, что система избирательного законодательства, прошедшая этапы эволюционных циклов появления, исчезновения и обновления отдельных его институтов, в целом полностью сформирована. В настоящее время нет необходимости в пересмотре действующих норм или в обновлении редакции соответствующих федеральных законов, вместе с тем актуальным является вопрос корректировки отдельных норм с целью предупреждения коллизий в процессе практического правоприменения.

Среди приоритетных вопросов, подлежащих рассмотрению, можно выделить следующие:

1) гармонизация норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с нормами Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" по вопросам применения новых информационных технологий при представлении сведений о кандидатах, при проведении процедуры голосования и процедуры подсчёта голосов;

2) модернизация норм об осуществлении агитационной деятельности в современных формах, в том числе с использованием сетевых изданий, и др.

2.4. Бюджетное законодательство

Этапы становления и развития бюджетного законодательства Российской Федерации

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет первостепенное значение для Российской Федерации с точки зрения обеспечения устойчивости бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста.

В последние годы многими странами приложены серьёзные усилия по модернизации управления общественными финансами. Новые подходы предусматривают усиление внимания к проведению ответственной бюджетно-налоговой политики, средне- и долгосрочному бюджетному планированию в целях обеспечения финансовой стабильности и эффективности государственных расходов и к повышению ответственности за результаты использования средств налогоплательщиков.

С 1938 года все бюджеты нашего государства были объединены в единый Государственный бюджет СССР. Государственный бюджет СССР состоял из союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик. Государственный бюджет союзной республики включал в себя республиканский бюджет союзной республики, государственный бюджет автономной республики (если таковая имелась в составе данной союзной республики) и местные бюджеты: бюджеты областей, краёв и городов республиканского подчинения, а в республиках, не имевших областного деления, – бюджеты районов и городов республиканского подчинения.

Государственный бюджет СССР включал в себя около 50 тысяч бюджетов, в том числе союзный бюджет, 15 республиканских бюджетов союзных республик, 20 республиканских бюджетов автономных республик, 8 бюджетов авто-

номных областей, 10 бюджетов автономных округов, 134 областных и краевых бюджета, 1999 городских, 3644 районных бюджетов, 3700 бюджетов городских посёлков и 41 тысячу бюджетов сельских Советов народных депутатов. Бюджет нижестоящего уровня включался в бюджет вышестоящего уровня. Эта система, существовавшая с 1924 года, была закреплена Конституцией СССР.

В 1991 году в связи с образованием самостоятельного суверенного Российского государства произошли коренные изменения в существующей бюджетной системе, началась процесс создания бюджетной системы, основанной на федеративных, демократических началах.

Первый этап развития системы бюджетного законодательства Российской Федерации – 1991–1996 годы: формирование основных начал правового регулирования бюджетной системы Российской Федерации. Были приняты важные документы – Декларация о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 года) и Постановление первого Съезда народных депутатов "О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР". 31 октября 1990 года был принят Закон РСФСР "О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году", который определил принцип формирования бюджетов в Российской Федерации.

В период 1991–1993 годов были приняты основополагающие нормативные правовые акты, закрепляющие и регламентирующие современное бюджетное устройство Российской Федерации. Важным шагом явилось принятие Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 года. Данный нормативный акт закрепил правовые основы, на которых строится современная бюджетная система Российской Федерации, в нём были определены понятия бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса. Конституция Российской Федерации закрепила трёхуровневую бюджетную систему Российской Федерации, а также основополагающие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области бюджетных отношений.

Второй этап развития системы бюджетного законодательства Российской Федерации – 1997–2002 годы: совершенствование бюджетной системы Российской Федерации.

Важной вехой развития и совершенствования бюджетного законодательства стало принятие 31 июля 1998 года Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), который вступил в силу лишь 1 января 2000 года.

БК РФ установил общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определил основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Принятие БК РФ означало переход к качественно новому этапу регулирования бюджетно-процессуальных отношений в Российской Федерации. За четырнадцать лет, прошедших с момента введения в действие БК РФ, было принято более 50 федеральных законов о внесении изменений БК РФ, что, с одной стороны, было обусловлено потребностями современного развития нашего общества и создания адекватной рыночной экономике бюджетной системы Российской Федерации, а с другой стороны, явилось следствием достаточно большого числа неурегулированных вопросов, пробелов и внутренних противоречий бюджетно-процессуальных норм в БК РФ.

В ходе преобразований Государственный бюджет СССР был упразднён. К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (статья 10 БК РФ) относятся: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; бюджеты городских и сельских поселений.

Новеллой БК РФ явилось включение с 1 января 2000 года в состав бюджетной системы первого и второго уровней бюджетов государственных внебюджетных фондов (ранее понятие государственного внебюджетного фонда было закреплено в статье 13 БК РФ).

Законодательное определение бюджетного процесса в условиях рыночных отношений впервые было закреплено в Законе РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 года № 1734-1, в котором бюджетный процесс определялся как регламентированная законом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Кроме того, в законе отмечалось, что составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

В последующих редакциях БК РФ понятие бюджетного процесса нашло отражение в статье 6 БК РФ с 1 января 2000 года, где бюджетный процесс определялся как регламентированная нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением. Следует подчеркнуть, что несомненным достоинством БК РФ является усиление контроля за исполнением бюджета, определена ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

С начала 2000-х годов Российская Федерация перешла на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающую создание Стабилизационного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюджетных отношений и внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты.

Третий этап развития системы бюджетного законодательства Российской Федерации – 2004–2008 годы: реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации 22 мая 2004 года приняло постановление № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов", которым одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Целью концепции являлось реформирование бюджетного процесса и создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Реформирование предлагалось осуществить по следующим направлениям: совершенствование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учёта; выделение в бюджетах существующих и принимаемых обязательств; совершенствование среднесрочного финансового планирования; совершенствование и расширение сферы применения программно-целе-

вых методов бюджетного планирования; упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

На протяжении последних лет в Российской Федерации реализуется концепция бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), которое является наиболее известным современным методом повышения эффективности бюджетных расходов. Безусловно, результативное бюджетирование является частью более широкой и общей модели управления и предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определённых целей. В Российской Федерации система бюджетирования, ориентированного на результат, начала приобретать актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах. Инструментами БОР являются доклады о результатах деятельности главных распорядителей бюджетных средств, программно-целевой метод бюджетного планирования, реестр расходных обязательств и реформирование бюджетной классификации.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признания утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации. Эти изменения направлены на создание целостной системы регулирования бюджетных отношений, укрепление методологической основы бюджетного процесса и улучшение управления государственными финансами. Основной задачей правового и методологического обеспечения бюджетного процесса является повышение эффективности формирования и расходования бюджетных средств в интересах общества.

Основными новациями являются:

- 1) переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трёхлетний период;

- 2) чёткая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий, создание условий для возникновения организаций новых организационно-правовых форм и проведения реструктуризации бюджетной сети;

- 3) упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и составления отчётности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе бюджетов государственных внебюджетных фондов), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трёх чтениях, более чёткое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов и др.

Серьёзные изменения были внесены в нормы, регламентирующие составление проекта федерального бюджета, исполнение федерального бюджета. Урегулирован порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трёх чтениях.

БК РФ закрепил, что с 1 января 2000 года проект федерального закона о федеральном бюджете рассматривается в четырёх чтениях (статья 196 БК РФ).

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах (постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов") одним из направлений реформирования бюджетного процесса является упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета. Это нашло отражение в новой редакции БК РФ (Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ). С 1 января 2008 года Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трёх чтениях. Сократились и сроки рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Четвёртый этап развития системы бюджетного законодательства Российской Федерации – с 2008 года по настоящее время.

Современное бюджетное законодательство содержит следующую структуру. Согласно статье 2 БК РФ оно состоит из Бюджетного кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих соответствующие бюджетные правоотношения.

БК РФ является основным источником бюджетного права. Это кодифицированный федеральный законодательный акт, который включает пять частей, двадцать восемь глав и триста семь статей.

Порядок принятия федеральных законов установлен Конституцией Российской Федерации, порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете закреплён в главе 22 БК РФ, а порядок внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете – в главе 23 БК РФ. Согласно статье 5 БК РФ закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует до 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено БК РФ и (или) законом (решением) о бюджете.

Порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов закреплён в главе 17 (статья 145) БК РФ.

Основы рассмотрения и утверждения местных бюджетов регламентируются главой 21 БК РФ.

В законодательстве закреплён приоритет норм БК РФ над нормами иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, составляющих бюджетное законодательство Российской Федерации.

В 2010 году был принят Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений", целью которого является усовершенствование правового положения государственных и муниципальных учреждений. Эти изменения коснулись и бюджетного законодательства, в частности БК РФ.

Проблемы бюджетного законодательства, сложившиеся к 2013–2014 годам

Федеральный бюджет на 2012–2014 годы формировался в условиях внедрения новых форм финансового обеспечения государственных услуг, оказываемых федеральными учреждениями на основе государственных заданий, программно-целевого принципа деятельности органов государственной власти, продолжения децентрализации полномочий.

Правительством Российской Федерации одобрена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет".

В Бюджетном послании поставлена задача закрепить начиная с 2015 года правила использования нефтегазовых доходов и ограничения на размер дефицита федерального бюджета. Отмечена необходимость при формировании федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов обеспечить в рамках переходного периода создание предпосылок для введения указанных правил, предусмотрев стабилизацию и последующее снижение дефицита федерального бюджета.

Межбюджетные отношения

Понятие межбюджетных отношений закреплено в статье 6 БК РФ и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Недостаточно разработаны общие формы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р утверждена Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года".

Региональное законодательство о межбюджетных отношениях регулирует в первую очередь отношения, возникающие между региональным и местным уровнями управления, а вопросы межбюджетного регулирования в муниципальных районах рассмотрены преимущественно в сфере выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Основными направлениями бюджетной политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов предусматривается, что в сфере межбюджетных отношений бюджетная политика будет направлена на решение следующих задач: обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы, в том числе путём предоставления межбюджетных трансфертов; консолидация отдельных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ Российской Федерации; поддержка реализации структурных реформ в бюджетной сфере на региональном уровне.

Предложения и рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации

1. Необходимо внести изменения в наименование статьи 1 БК РФ, поскольку она с точки зрения теории права должна именоваться "Отношения, регулируемые Бюджетным кодексом Российской Федерации", а не "Правоотношения, регулируемые Бюджетным кодексом Российской Федерации".
2. Вопросы бюджетного устройства Российской Федерации.

На современном этапе развития бюджетного законодательства в БК РФ, а именно в статье 6 не закреплено определение бюджетного устройства Российской Федерации. И существует лишь научное толкование этой категории бюджетного права. Бюджетное устройство определяет организацию бюджетной системы, взаимоотношения между её отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, их состав и структуру, процедурные вопросы формирования и использования бюджетных ассигнований. Составляющей частью бюджетного устройства является бюджетная система и принципы её построения. Если обратиться к структуре БК РФ, то необходимо часть вторую БК РФ назвать "Бюджетное устройство Российской Федерации", так как бюджетная система – это более узкое понятие, которое входит в понятие бюджетного устройства.

3. Вопросы бюджетного контроля.

По мнению ряда экспертов, государственный (муниципальный) финансовый контроль не является самостоятельной стадией бюджетного процесса, поскольку сопровождает весь процесс образования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств – бюджета. Контроль рассматривается как функция управления. Бюджет является объектом управления, а субъекты управления бюджетом – это также участники бюджетного процесса. Таким образом, необходимо исключить из определения бюджетного процесса (статья 6 БК РФ) слова "контролю за исполнением".

Раздел IX "Государственный (муниципальный) финансовый контроль" в редакции Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ претерпел существенные изменения: впервые определены цели государственного (муниципального) финансового контроля как обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, однако не дано определение государственного (муниципального) финансового контроля. Исходя из анализа целей государственного (муниципального) финансового контроля, закреплённых в БК РФ, можно сделать вывод, что государственный (муниципальный) финансовый контроль имеет место только в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, однако понятие государственного (муниципального) финансового контроля охватывает не только нормы, регулирующие бюджетные правоотношения, но и налоговые, валютные, страховые и иные.

2.5. Законодательство о налогах и сборах

Характеристика состояния и развития законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в контексте динамики развития в этой отрасли

Современная самостоятельная налоговая система Российской Федерации начала создаваться с конца 1991 года, когда российскими законами были установлены земельный налог и налоги, зачисляемые в дорожные фонды, налог на добавленную стоимость, акцизы, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций и ряд других налогов. Перечень налогов в значительной степени соответствовал основным налогам, установленным в это время в других развитых странах. Были приняты следующие законы:

"О Государственной налоговой службе РСФСР" (Закон РСФСР от 21 марта 1991 года № 943-І);

"О налоге на добавленную стоимость" (Закон РСФСР от 6 декабря 1991 года № 1992-І);

"О внесении изменений в Закон РСФСР "О порядке применения на территории РСФСР в 1991 году Закона СССР "О налогах с предприятий, объединений и организаций" (Закон РСФСР от 6 декабря 1991 года № 1995-І);

"О налогах на имущество физических лиц" (Закон РСФСР от 9 декабря 1991 года № 2003-І);

"О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и порядке их регистрации" (Закон РСФСР от 7 декабря 1991 года № 2000-І);

"Об акцизах" (Закон РСФСР от 6 декабря 1991 года № 1993-І);

"О курортном сборе с физических лиц" (Закон РСФСР от 12 декабря 1991 года № 2018-І);

"О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения" (Закон РСФСР от 12 декабря 1991 года № 2020-І);

"О налогообложении доходов банков" (Закон РСФСР от 12 декабря 1991 года № 2025-І);

"О налогообложении доходов от страховой деятельности" (Закон РСФСР от 13 декабря 1991 года № 2028-І);

"О налоге на имущество предприятий" (Закон РСФСР от 13 декабря 1991 года № 2030-І);

"О подоходном налоге с предприятий" (Закон РСФСР от 20 декабря 1991 года № 2069-І);

"О налоге на прибыль предприятий и организаций" (Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-І).

Можно считать, что формирование налоговой системы России в целом завершилось с принятием Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-І "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", который определял российскую систему налогообложения и вопросы налогового администрирования (права и обязанности налогоплательщиков, элементы налога, меры налоговой ответственности и др.). Этим законом также было установлено соотношение между федеральными налогами, налогами субъектов Российской Федерации и местными налогами.

Формирование налоговой системы страны происходило в сложных условиях, поскольку не было ни проверенных практикой законодательных актов о налогах для рыночной экономики, ни традиций их разработки, ни времени для надлежащей подготовки законопроектов. Отсутствовало и законодательство о современном налоговом администрировании, которое пришлось создавать с чистого листа. В результате российское законодательство о налогах сочетало некоторые налоговые традиции советского налогообложения (например, закон о налоге на прибыль в качестве одной из основных категорий устанавливал понятие "себестоимость", свойственное предприятиям советской экономики) и достаточно новые для страны инструменты, например налог на добавленную стоимость, элементы которого были заимствованы из аналогичного европейского регулирования.

Необходимость срочного принятия законов о налогах, отсутствие ясности относительно экономического развития страны, отсутствие практических навыков написания и применения налоговых законов в рыночных условиях, нехватка теоретических знаний в части законодательного регулирования на-

логообложения сделали невозможным последовательное принятие детальных законов о налогах и кодификацию соответствующего законодательства. Законы об отдельных налогах предоставляли органам исполнительной власти (налоговым и финансовым органам) полномочия по разъяснению положений законов, которые, по аналогии с полномочиями во времена СССР, предполагались обязательными к исполнению. Например, статьей 25 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" предусматривалось, что инструкции и методические указания по применению законодательства о налогах издаются Государственной налоговой службой Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации. При этом инструкции фискальных органов по своему объёму, как правило, значительно превышали объём законов и содержали множество правил, отсутствовавших в текстах законов. В целом в налоговом праве тогда явно преобладали подзаконные акты.

Следует отметить, что на первом этапе развития налоговой системы и налогового законодательства страны Президент Российской Федерации играл достаточно активную роль в издании правовых актов, регулировавших широкий спектр налоговых отношений, включая введение налогов, например специального налога, и объявление налоговой амнистии.

Первые годы применения российского налогового законодательства в целом подтвердили эффективность созданной налоговой системы в части основных налогов. Несмотря на то что бюджетная система страны находилась в тяжёлом состоянии, действовавшие налоги позволяли реализовывать налоговую политику и стали основой для существующей сегодня налоговой системы.

Однако первые годы применения законов о налогах продемонстрировали наличие целого ряда пробелов, которые законодательно вынужден был по инициативе исполнительной власти быстро и решительно устранять. Кроме того, высокая инфляция в начале 90-х также требовала быстро менять некоторые показатели, установленные налоговым законодательством. В связи с этим законодательство о налогах в этот период было очень нестабильными, что приводило к нестабильности и подзаконных актов, принимавшихся на основе налоговых законов.

Этот период развития законодательства выявил серьёзную проблему, связанную с тем, что при принятии законодательных актов о налогах и при их применении налоговые отношения часто рассматривались автономно от других правоотношений. Это выражалось прежде всего в том, что при взыскании налоговых платежей налоговые органы требовали абсолютного приоритета перед всеми другими требованиями, а при толковании терминов налогового законодательства им придавался особый, налоговый смысл. Это приводило к большому количеству конфликтов между налоговыми органами и налогоплательщиками. Другим источником для таких конфликтов стало отсутствие на уровне закона регламентации контрольной деятельности налоговых органов. Проверки налогоплательщиков могли проводиться неоднократно, длительно, документы у одного налогоплательщика могли на практике запрашиваться также многократно. В то же время налоговые органы осознавали, что в законодательстве о налогах нет специальных норм, позволяющих эффективно бороться с агрессивным поведением налогоплательщиков, в том числе и в форме налогового планирования, чтобы документы не скрывались и не фальсифицировались. Таким образом, объективно появлялась необходимость в серьёзной и последовательной реформе законодательства о налогах.

Принятие части первой Налогового кодекса Российской Федерации

Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), регулирующая вопросы налогового администрирования, вступила в силу с 1 января 1999 года. НК РФ был призван решить следующие задачи: обеспечить стабильность налоговой системы (за счёт отмены обязательности положений подзаконных актов), упростить налоговую систему (за счёт сокращения общего числа налогов), создать более справедливую и рациональную налоговую систему, сократить неоправданное количество налоговых льгот.

В части первой НК РФ были детализированы и упорядочены общие нормы законодательства, регулирующие вопросы налогообложения, установлена система налогов, определены основания возникновения, изменения и прекращения обязанностей по уплате налогов (сборов) и порядок их исполнения, а также права и обязанности субъектов налоговых отношений, формы и методы налогового контроля, виды налоговых правонарушений и меры ответственности за их совершение.

Основные новеллы, закреплённые в НК РФ:

- уделено должное внимание налоговым процедурам (включая принятие законов о налогах и порядок проведения налоговых проверок) и гарантиям их соблюдения;

- чётко установлено, что подзаконные акты не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах: налоговые правоотношения были отделены от иных отношений – гражданских, бюджетных, административных;

- ограничено право налоговых органов давать правовую оценку сделкам, совершаемым налогоплательщиком;

- появилась последовательная система ответственности за нарушение законодательства о налогах.

В связи с принятием части первой НК РФ был издан Указ Президента Российской Федерации от 3 августа 1999 года № 977 "О приведении актов Президента Российской Федерации в соответствие с частью первой Налогового кодекса Российской Федерации", сокративший число указов Президента Российской Федерации в сфере налогообложения.

Состояние законодательства о налогах и сборах на данном этапе характеризовалось:

- кодификацией общей части налогового законодательства;

- детальной регламентацией различных вопросов общей части налогового законодательства;

- комплексным закреплением в НК РФ статуса налогоплательщика;

- введением законодательного регулирования вопросов проведения налогового контроля, оспаривания действий и бездействия налоговых органов и привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений;

- согласованностью законодательства о налогах с другими отраслями российского законодательства по основным вопросам;

- повышением стабильности налогового законодательства, установлением гарантий налогоплательщикам в части недопущения обратной силы законов, ухудшающих положение налогоплательщиков;

- чрезмерной суровостью норм, устанавливающих ответственность за нарушение налоговых правил.

Принятие части второй Налогового кодекса Российской Федерации

Первые главы части второй НК РФ приняты Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ. К концу 2002 года часть вторая НК РФ состояла из 11 глав, половина из которых была принята в 2002 году. К настоящему времени в части второй НК РФ кодифицированы все налоги, за исключением налога на имущество физических лиц.

Современным законодательством о налогах и сборах решено большинство проблем, существовавших до принятия НК РФ. Вместе с тем появились и были выявлены другие проблемы в этой сфере, например:

- отсутствие мер по борьбе со злоупотреблениями со стороны налогоплательщиков и налоговых органов;

- отсутствие эффективного механизма быстрого устранения неясностей и пробелов в законодательстве о налогах;

- эпизоды радикального изменения содержания и процедуры налоговых платежей (социальные платежи, изначально входившие в систему налогов, были заменены социальным налогом, который затем был отменён, а социальные платежи были восстановлены);

- внесение в НК РФ массивов новых правил, которые технически прописаны недостаточно последовательно (контроль за ценами, налогообложение при выплатах по ценным бумагам номинальным держателям и др.);

- многочисленность изменений налогового законодательства в течение года.

Общая характеристика законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в 1993–2014 годах

1. Стабильность системы законодательства о налогах.

Несмотря на то что правовое регулирование в налоговой сфере продолжает оставаться достаточно динамичным, в целом система законодательства о налогах страны является относительно стабильной. Система законодательных и иных актов о налогах, их соотношение, порядок принятия и вступления в силу серьёзно не меняются.

2. Кодификация законодательства о налогах.

Применение Налогового кодекса Российской Федерации позволило реализовать в области налогообложения основные качества кодифицированных актов: всеобщность налоговых правил, что является особенно важным в условиях поиска баланса интересов, прав и обязанностей Российской Федерации и её субъектов; системность регулирования в результате целостного и комплексного охвата правового материала; особую правовую значимость; более высокий (в сравнении с совокупностью отдельных правовых актов) технико-юридический уровень документа; длительность действия, большую стабильность юридических режимов.

3. Учёт в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах в период 2013–2014 годов положений Основных направлений налоговой политики Российской Федерации.

В законодательстве о налогах и сборах реализованы следующие меры, предусмотренные Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации:

- разработаны правила определения сопоставимого уровня процентной ставки для их использования при определении рыночного уровня отнесения процентов в отношениях между взаимозависимыми лицами, а также между лицами, сделки между которыми будут признаваться контролируруемыми;

- введён институт консолидированных групп налогоплательщиков;

уточнён порядок освобождения от обложения НДС услуг по предоставлению в аренду спортивных сооружений для подготовки спортивно-зрелищных мероприятий, проводимых организациями физической культуры и спорта.

Проблемы законодательства Российской Федерации в области налогов и сборов

Основными проблемами налогового законодательства Российской Федерации в настоящее время являются:

высокая степень неопределённости налоговых норм;
отсутствие действенного и справедливого правового механизма устранения неопределённости налогового законодательства;

повышающаяся роль судебных актов в толковании правовых норм. Растёт количество судебных решений, разъясняющих, а иногда меняющих содержание норм законодательства о налогах, что затрудняет понимание налогового права в целом и ведёт к нестабильности применения законодательства и к падению доверия налогоплательщиков к Налоговому кодексу Российской Федерации. Наблюдается тенденция, при которой в случае неясности законодательства фискальные органы, получая в поддержку судебную позицию, фактически теряют мотивацию к дальнейшему совершенствованию НК РФ (что не всегда наблюдается, если налоговые органы проигрывают судебный спор). В результате мало шансов на то, что государственные органы выступят с инициативой по усовершенствованию неясных норм, и судам часто приходится фактически выполнять роль законодателя, давая определения по очевидным вопросам, которые нуждаются в законодательной регламентации. Показательным является Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 57 "О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации": в данном документе даются разъяснения по 82 вопросам, возникающим в судебной практике и требующим надлежащего урегулирования непосредственно в тексте НК РФ;

отсутствие относительной стабильности и предсказуемости законодательства о налогах, что выражается, в частности, в несоответствии мер, предусмотренных в Основных направлениях налоговой политики, и реальной законотворческой деятельности в области налогообложения. При этом надо отметить, что появляются новые аспекты налоговой нестабильности. Налоговые льготы, носящие временный характер, способны разрушительно повлиять на налоговую привлекательность страны;

недостаточная оценка последствий действия налоговых правил для бюджета и для налогоплательщиков. Примером "неожиданного" влияния на бюджетные последствия стал институт консолидированного налогоплательщика, который одномоментно лишил некоторые регионы налоговых доходов, не предоставив им взамен иных доходных источников;

несогласованность терминов и институтов налогового законодательства с аналогичными терминами и институтами других отраслей права. Это уже много лет касается, например, вопросов применения мер ответственности за нарушение правил исчисления и уплаты налогов на основании Налогового кодекса Российской Федерации и Уголовного кодекса Российской Федерации;

отсутствие закрепления на уровне закона положений о разграничении законного и незаконного налогового планирования (оптимизации) взамен существующих сегодня разрозненных судебных концепций.

Кодификация разъяснений Министерства финансов Российской Федерации по вопросам применения законодательства о налогах

Реализация этого предложения будет способствовать более эффективной работе по совершенствованию налогового законодательства, по снижению количества налоговых споров, повышению квалификации налогоплательщиков и налоговых органов, снижению издержек на налоговое администрирование для государства и для налогоплательщиков, повышению уровня доверия к налоговой системе и к государству в целом.

Конкретные меры по реализации данной рекомендации следующие:

закрепление в законодательстве обязанности органов исполнительной власти публиковать все разъяснения, которые даются налогоплательщикам и налоговым агентам (без указания получателей разъяснений);

кодификация разъяснений в электронном ресурсе, в котором будут систематизированы разъяснения применительно к конкретным положениям НК РФ;

включение в электронный ресурс ссылок на судебные решения по налоговым вопросам, которые органы исполнительной власти рекомендуют использовать в практической деятельности;

закрепление данной процедуры в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Содержательный анализ заключаемых Российской Федерацией соглашений об избежании двойного налогообложения и улучшение их администрирования

Реализация этого предложения будет способствовать более эффективной работе с налоговым законодательством и налоговыми соглашениями, снижению количества налоговых споров, повышению квалификации налогоплательщиков и налоговых органов, снижению издержек на налоговое администрирование для государства и для налогоплательщиков, повышению уровня доверия к налоговой системе и к государству в целом, особенно со стороны иностранных инвесторов.

Конкретные меры по реализации данной рекомендации следующие:

обсуждение в Государственной Думе целей заключения Российской Федерацией каждого налогового соглашения и последствий, ожидаемых при реализации;

получение Государственной Думой от Правительства Российской Федерации документа, в котором порядок действия конкретного налогового соглашения определяется по каждой статье;

привлечение независимых экспертов к обсуждению каждого налогового соглашения до его ратификации;

установление порядка, в соответствии с которым заинтересованные лица будут иметь право обращаться с вопросами по применению налоговых соглашений в компетентный орган;

утверждение Правительством Российской Федерации правил применения соглашений Российской Федерации об избежании двойного налогообложения по типовым вопросам.

2.6. О состоянии законодательства Российской Федерации о культуре, о совершенствовании его норм в 2013–2014 годах и направлениях дальнейшего развития

Деятельность современного Российского государства в области культуры основывается на положениях Конституции Российской Федерации 1993 года. Как и предыдущие конституционные акты, она определяет компетенцию ор-

ганов государственной власти в области культуры. В современных условиях это выражается в выделении предметов ведения Российской Федерации и её субъектов в данной области (статьи 71 и 72), что представляется необходимым в реалиях федеративного государства. Конституция Российской Федерации 1993 года определяет также функцию Правительства Российской Федерации в сфере культуры – обеспечение проведения единой государственной политики в области культуры (статья 114).

Конституция Российской Федерации закрепляет культурные права и свободы человека – свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, право на участие в культурной жизни, право на пользование учреждениями культуры, право на доступ к культурным ценностям (статья 44).

Развитие национального законодательства о культуре определяется также обязательствами Российской Федерации, принятыми ею в рамках ЮНЕСКО, Совета Европы и других международных организаций. Международным правом затрагиваются вопросы сохранения различных категорий культурных ценностей, авторского права, ввоза и вывоза культурных ценностей и сотрудничества государств в предотвращении соответствующих нарушений, обеспечения культурного сотрудничества между странами. ЮНЕСКО принимались также документы, определяющие правовой статус субъектов культурной деятельности. Участие России во многих международных договорах в области культуры обусловлено её положением правопреемника СССР.

Формирование современного законодательства в сфере культуры началось в 1992 году. Центральное место в отраслевом законодательстве занимает Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре".

Наличие общего закона о культуре составляет важную особенность современного этапа развития российского законодательства о культуре. При этом спецификой Основ законодательства Российской Федерации о культуре является то, что они приняты в переходный для российской правовой системы период и вступили в силу ещё до принятия действующей Конституции Российской Федерации. Основы законодательства Российской Федерации о культуре разрабатывались и принимались в рамках культурного и правового поля, существенно отличавшегося от современного, и за два десятилетия с момента принятия Конституции Российской Федерации сформировалось новое правовое поле, тем не менее Основы законодательства Российской Федерации о культуре продолжают выполнять важные функции основополагающего законодательного акта в области культуры в Российской Федерации и позволяют обеспечивать интересы отрасли культуры.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре являются центральным элементом этой отрасли законодательства, хотя в современной российской правовой системе их приоритет перед иными законодательными актами не определён. Это объясняется тем, что в Основях законодательства Российской Федерации о культуре закреплены принципы государственной культурной политики, общие для отрасли понятия, нормы, определяющие основы статуса организаций культуры, правовое положение национального культурного достояния и культурного наследия народов Российской Федерации. В названном законодательном акте также содержатся нормы, направленные на распределение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры. Таким образом,

Основы законодательства Российской Федерации о культуре можно рассматривать в качестве своеобразной общей части законодательства о культуре, принципы и нормы которой конкретизируются и развиваются в законах, посвященных отдельным направлениям культурной деятельности.

Начиная с 1992 года был принят ряд опирающихся на положения Основ законодательства Российской Федерации о культуре федеральных законодательных актов, регулирующих отдельные сферы отношений в области культуры. В настоящее время законодательную базу, регулирующую отношения в сфере культуры, составляют следующие законы Российской Федерации и федеральные законы:

Основы законодательства Российской Федерации о культуре (1992 год);
"О языках народов Российской Федерации" (закон от 1991 года с внесёнными в него изменениями);

"О вывозе и ввозе культурных ценностей" (1993 год);

"Об обязательном экземпляре документов" (1994 год);

"О библиотечном деле" (1994 год);

"О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" (1996 год);

"О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" (1996 год);

"О культурных ценностях, перемещённых в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" (1998 год);

"О народных художественных промыслах" (1999 год);

"Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (2002 год);

"Об архивном деле в Российской Федерации" (2004 год);

"О государственном языке Российской Федерации" (2005 год).

Сложившаяся система – базовый законодательный акт в форме Основ законодательства Российской Федерации о культуре и ряд взаимосвязанных отраслевых законов, регулирующих отношения в отдельных сферах культурной деятельности, – показала свою работоспособность и вполне эффективно удовлетворяет потребности отрасли культуры.

С 1992 года изменения в Основы законодательства Российской Федерации о культуре вносились 14 федеральными законами. Большинство изменений, внесённых в Основы законодательства Российской Федерации о культуре другими федеральными законами, носило точечный характер и было направлено на решение важных конкретных задач.

В частности, в 1999 году в Основы законодательства Российской Федерации о культуре была введена гарантийная норма, установившая, что лицам, не достигшим 18 лет, гарантируется право бесплатного посещения музеев один раз в месяц. Норма имеет важное значение для реализации конституционного права каждого на пользование учреждениями культуры и на доступ к культурным ценностям (статья 44 Конституции Российской Федерации).

В 2006 году в связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" и совершенствованием регулирования правоспособности государственных и муниципальных учреждений Основы законодательства Российской Федерации о культуре были дополнены статьёй 41¹, устанавливающей особенности управления организациями культуры. Была предусмотрена возможность установления особенностей структуры органов управления организации культуры и закреплено, что по инициативе организации культуры, созданной в форме автономного учре-

ждения, учредитель может принять решение об упразднении наблюдательного совета автономного учреждения; в этом случае функции наблюдательного совета автономного учреждения исполняются учредителем. Также было закреплено, что уставом организации культуры может предусматриваться создание коллегиальных органов этой организации (попечительских, наблюдательных, художественных советов и др.) и могут определяться их функции.

В 2009 году в статью, устанавливающую обязательность культурных аспектов в государственных программах развития, в программах и планах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, была включена норма о том, что органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают культурные аспекты во всех программах и планах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Федеральным законом от 22 апреля 2013 года № 63-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" и статьи 9 и 12¹ Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" Основы законодательства о культуре Российской Федерации дополнены статьёй 40¹, которой введена норма о подготовке ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации. Такой доклад разрабатывается в целях представления объективной систематизированной аналитической информации о состоянии культуры и тенденциях её развития; подготовка возлагается на Правительство Российской Федерации, которое представляет его палатам Федерального Собрания Российской Федерации не позднее 1 сентября года, следующего за годом, за который представляется информация о состоянии культуры. Доклад подлежит опубликованию и общественному обсуждению, информация представителей Правительства Российской Федерации о ежегодном государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации заслушивается на заседании Государственной Думы.

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 102-ФЗ "О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" в статью 12 Основ законодательства о культуре внесено изменение в части предоставления лицам, обучающимся по основным профессиональным образовательным программам, права на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев не реже одного раза в месяц.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 256-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования" в Основы законодательства Российской Федерации о культуре были внесены изменения, направленные на введение системы независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры как одной из форм общественного контроля.

Выводы

Таким образом, содержание Основ законодательства Российской Федерации о культуре модернизируется путём внесения в них изменений по мере выявления объективной необходимости создания новых правовых механизмов и введения правовых норм, позволяющих решать актуальные проблемы текущего исторического этапа развития отношений в сфере культуры. При этом относительно небольшое общее количество изменений, внесённых в Основы законодательства Российской Федерации о культуре за более чем два

десятилетия, свидетельствует о должной стабильности базового законодательного акта, что представляется весьма важным для сферы культуры.

В целом, как показывает практика, Основы законодательства о культуре в основном сохраняют свой регулятивный потенциал и позволяют решать важные для отрасли культуры практические задачи, защищать права и законные интересы граждан, творческих работников, учреждений культуры. Вместе с тем есть основания ставить вопросы как о совершенствовании отдельных положений Основ законодательства о культуре, так и о возможной необходимости их комплексной модернизации.

В качестве возможных направлений дальнейшего развития базового законодательного акта о культуре в Российской Федерации можно обозначить следующие.

1. При модернизации законодательства о культуре во главу угла должна быть поставлена задача реализации положений Конституции Российской Федерации. Должны быть в большей степени раскрыты гарантированные Конституцией культурные права и свободы человека, прежде всего закреплено и наполнено реальным содержанием право каждого на участие в культурной жизни, это важнейшее право современного человека как активного участника отношений в сфере культуры, которому должны быть доступны самые разнообразные формы участия в культурной жизни, отвечающие современным реалиям развития общества и информационно-коммуникационных технологий.

Принципиально важно право на художественное образование и эстетическое воспитание в самом широком смысле. Это неотъемлемое право каждого человека должно способствовать личностному и культурному развитию, оно должно быть раскрыто в Основах законодательства Российской Федерации о культуре и в соответствии с его толкованием в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", и в более широком ключе, в аспектах, выходящих за рамки собственно образовательного процесса в образовательных организациях.

2. Правоприменительная практика показала, что в системном совершенствовании нуждаются нормы, регламентирующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры. Действующие нормы о таких полномочиях должны быть подвергнуты комплексной ревизии на предмет полноты и системности охвата их регулирования. Должна быть предложена обновлённая чёткая система регламентации полномочий органов всех уровней в сфере культуры и оптимальная схема разграничения этих полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

3. Базовый законодательный акт в сфере культуры нуждается в закреплении новых видов деятельности в сфере культуры, отражающих реалии современного развития культурной среды, а также, что принципиально важно для эффективного и прогрессивного функционирования отрасли культуры, новых действенных социальных и финансово-экономических механизмов.

4. Необходимо разработать правовые механизмы, которые реально способствовали бы преодолению отношения к культуре по остаточному принципу, в том числе её финансирования по этому принципу. Следует проработать вопрос о закреплении в базовом федеральном законодательном акте в сфере культуры действенных показателей, в том числе количественных, процентных, которые были бы обязательными при реализации государственной культурной политики всеми государственными органами. Возможно, следует ставить вопрос о закреплении на уровне федерального закона конкретных со-

циальных гарантий в сфере культуры, уровневых показателей её финансирования, механизмов льгот, поощрений, стимулирования в сфере культуры и др.

Обозначенные направления требуют серьезной проработки и широкого обсуждения с профессиональным сообществом.

Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" направлен на создание условий для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации. В нём закреплены государственные гарантии равноправия языков народов Российской Федерации, гарантии защиты языков народов Российской Федерации, определено правовое положение языков, регламентированы иные важные аспекты статуса и использования языков народов Российской Федерации в разных сферах государственной и общественной жизни.

В названный закон более чем за два десятилетия изменения вносились всего четырьмя федеральными законами. Закон продолжает играть роль акта гарантийного и охранительного характера.

Базовые нормативные правовые акты, регулирующие организацию библиотечного дела, были приняты одновременно – 29 декабря 1994 года (Федеральный закон № 78-ФЗ "О библиотечном деле" и Федеральный закон № 77-ФЗ "Об обязательном экземпляре документов").

Федеральный закон "О библиотечном деле" устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантирующие конституционные права граждан, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность, и регулирует общие вопросы организации библиотечного дела, взаимоотношений между государством, гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями в области библиотечного дела в соответствии с принципами и нормами международного права.

В Федеральный закон "О библиотечном деле" изменения вносились семью федеральными законами.

В частности, в 2008 году в число национальных библиотек Российской Федерации была включена Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина.

Первые значительные изменения, направленные на совершенствование работы библиотек, были внесены в 2009 году. Большое значение для развития библиотечного дела и для организации его в соответствии с требованиями законодательства об охране культурного наследия Российской Федерации стало определение таких понятий, как "библиотечный фонд", "национальный библиотечный фонд", "книжный памятник", определение состава национального библиотечного фонда и некоторых особенностей его учёта, хранения и использования. Кроме того, за центральными библиотеками в пределах обслуживаемой территории закрепили функции межбиблиотечного абонементного и ведение сводного каталога.

Введение в 2013 году в ключевое понятие отрасли определения библиотеки как организации просветительской расширило возможности библиотек в их стремлении к тому, чтобы их деятельность соответствовала требованиям современного общества без ущерба для обеспечения прав его граждан.

До 1996 года основным правовым актом, регулирующим музейную деятельность, было Положение о Музейном фонде СССР, утверждённое приказом Министерства культуры СССР от 27 декабря 1988 года № 483.

Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" определил

особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации. Закон распространяется на все действующие и вновь создаваемые музеи в Российской Федерации.

В качестве достижений следует отметить, что в указанном федеральном законе не только удалось сохранить основополагающие правовые параметры существования Музейного фонда СССР, но и разработать правовые условия обеспечения впредь сохранности этой части культурного наследия народов Российской Федерации и деятельности учреждений, его сохраняющих.

Впервые на уровне федерального законодательства были закреплены основополагающие термины и понятия музейной деятельности: музей, музейный предмет, музейная коллекция, музейный фонд, хранение, публикация.

Также впервые были сформулированы основные принципы обеспечения конституционного права граждан на доступ к музейным предметам и музейным коллекциям, включённым в состав Музейного фонда Российской Федерации и находящимся в музеях в Российской Федерации и определены виды публикации как формы представления обществу музейных предметов и музейных коллекций.

Изменившиеся общественно-политические и социальные реалии отразились в законе в форме утверждения возможности нахождения музейных предметов в виде государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности (статья 6), что вызвало необходимость разделения Музейного фонда на государственную и негосударственную части (статья 7) и определения их состава (статьи 13 и 19).

Впервые был закреплён порядок осуществления государственного контроля и надзора за состоянием Музейного фонда, распространяемый как на государственную, так и на негосударственную части фонда, а также формы его осуществления.

В Федеральный закон "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" были внесены изменения 6 федеральными законами. В частности, в 2003 году в результате принятия Федерального закона от 10 января 2003 года № 15-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" из статьи 38 базового закона была исключена норма, предусматривавшая лицензирование деятельности музеев в Российской Федерации.

Однако остаётся ещё ряд проблем, разрешение которых лежит в плоскости дальнейшего совершенствования законодательного регулирования деятельности музеев. Так, статьями 17 и 23 закона о музеях предусмотрен государственный контроль за состоянием государственной и негосударственной частей Музейного фонда Российской Федерации и деятельностью негосударственных музеев, однако Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность за нарушение обязательных требований законодательства о Музейном фонде не предусмотрена, включая ответственность, установленную статьёй 38 закона.

Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" определяет основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии и устанавливает порядок государственной поддержки кинематографии, определяет основные понятия в сфере кинематографии, регламентирует статус национального фильма, закрепляет конкретные меры государственной поддержки кинематографии в Российской Федерации.

В названный федеральный закон были внесены изменения 10 федеральными законами. В частности, в 2009 году в целях обеспечения защиты исключительных прав на аудиовизуальные произведения, прав потребителей и обеспечения федерального органа исполнительной власти в области кинематографии достоверной и оперативной информацией о состоянии внутреннего рынка проката фильмов была введена Единая федеральная автоматизированная информационная система сведений о показах фильмов в кинозалах. Закреплено, что демонстратор фильма, осуществляющий платный показ фильма в кинозале, обязан передавать в единую информационную систему информацию относительно каждого проданного при проведении показа фильма в кинозале билета о названии кинотеатра, дате, времени, названии сеанса, названии фильма, номере прокатного удостоверения, номере или названии кинозала, номере ряда, номере места, цене билета, скидке на билет. Функции оператора системы возложены на Главный информационно-вычислительный центр Министерства культуры Российской Федерации.

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 101-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка" часть первая статьи 4 Федерального закона "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" дополнена новым требованием, предъявляемым к национальным фильмам. В фильмах не должна использоваться нецензурная брань. Кроме того, предусматривается, что прокатное удостоверение на показ фильма не выдаётся в случае, если фильм содержит нецензурную брань.

Федеральный закон от 6 января 1999 года № 7-ФЗ "О народных художественных промыслах" провозглашает сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов важной государственной задачей. Его нормы регулируют отношения в области народных художественных промыслов на территории Российской Федерации, закрепляют основы государственной политики в области народных художественных промыслов, закрепляют основные положения, относящиеся к организациям народных художественных промыслов, мастерам народного художественного промысла, изделиям народных художественных промыслов.

В законодательстве Российской Федерации особое место занимает система нормативных правовых актов, направленных на обеспечение сохранности объектов культурного наследия.

Нормативно-правовая база, сформированная в советское время, действовала вплоть до 2002 года – до принятия Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", представляющего собой специальный отраслевой федеральный закон, регулирующий отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Названный федеральный закон учёл новые социально-экономические условия и политическое устройство Российского государства, при этом его положения сохранили сложившийся в советский период эффективный инструментарий государственной охраны памятников истории и культуры – обязательность государственного учёта объектов культурного наследия, установления их территорий и зон охраны, оформления охранных документов пользователей (собственников) памятников истории и культуры.

Закон установил общие принципы государственной охраны объектов культурного наследия, особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия. Его основные положения направлены на предотвращение повреждения объектов культурного наследия, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, перемещения, на предупреждение других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. При этом предусмотрено, что государственная охрана объектов культурного наследия является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральным законом № 73-ФЗ предусмотрена разработка ряда подзаконных актов. К настоящему времени приняты практически все нормативные правовые акты, создающие правовой каркас отрасли.

Вместе с тем необходимость постоянного совершенствования такой специфичной отрасли культуры, как государственная охрана объектов культурного наследия, обусловила внесение многочисленных изменений в первоначальный текст закона. За десятилетний период, с 2003 по 2013 год, в указанный закон были внесены изменения 23 федеральными законами. Однако в дополнительной правовой проработке нуждаются, в частности, вопросы, касающиеся сохранения подводного археологического наследия, также требуется дальнейшее совершенствование законодательства в части обеспечения сохранности исторических поселений, историко-культурных заповедников, в части введения дополнительной защиты территорий объектов культурного наследия от строительной и иной хозяйственной деятельности.

Дальнейшее совершенствование законодательства об объектах культурного наследия в части решения указанных проблем создаст необходимые условия для более эффективного сохранения культурного наследия России.

Федеральный закон от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства.

Названный закон закрепляет основные понятия в сфере архивного дела, определяет состав Архивного фонда Российской Федерации и порядок включения архивных документов в состав Архивного фонда Российской Федерации, регламентирует управление архивным делом в Российской Федерации, устанавливает правила хранения и учёта архивных документов, комплектования архивов, порядок доступа к архивным документам и их использования.

Изменения в закон были внесены шестью федеральными законами.

Федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" направлен на обеспечение использования государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие языковой культуры. Закон регламентирует статус русского языка как государственного языка Российской Федерации, определяет сферы ис-

пользования государственного языка Российской Федерации, устанавливает меры защиты и поддержки государственного языка Российской Федерации и меры обеспечения права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации.

Изменения в названный закон были внесены двумя федеральными законами. В частности, Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 101-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка" введены ограничения на использование нецензурной брани. В Федеральном законе "О государственном языке Российской Федерации" закреплено, что при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использование слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка, в том числе нецензурной брани.

2.7. Семейное законодательство и законодательство об опеке и попечительстве в отношении несовершеннолетних

В Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, отражены коренные преобразования политической и социально-экономической системы страны, основных сфер общественной жизни. Изменения, происходившие в сфере семейных отношений, также нашли своё отражение в Конституции Российской Федерации. Так, в части 2 статьи 7 подчёркивается, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Согласно положениям части 1 статьи 23 каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (часть 1 статьи 38). Защита семьи, материнства, отцовства и детства находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "ж" части 1 статьи 72).

В настоящее время семейное законодательство Российской Федерации представляет собой единый правовой комплекс, состоящий из законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и регулирующий семейные и связанные с ними отношения. Так, в пункте "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации указывается на то, что семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основополагающим актом семейного законодательства является Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ). Кодекс был принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года и подписан Президентом Российской Федерации 29 декабря 1995 года.

Кодекс введён в действие с 1 марта 1996 года (пункт 1 статьи 168 СК РФ), одновременно был признан утратившим силу Кодекс о браке и семье РСФСР (за исключением раздела IV "Акты гражданского состояния", который действовал вплоть до принятия Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния").

Однако для отдельных положений СК РФ были установлены иные сроки введения в действие. Так, согласно пункту 2 статьи 169 СК РФ судебный порядок усыновления детей, установленный статьёй 125 СК РФ, применялся со дня введения в действие федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР,

то есть с 27 сентября 1996 года (Федеральный закон от 21 августа 1996 года № 124-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР"). Статья 25 СК РФ, устанавливающая момент прекращения брака при его расторжении в суде со дня вступления решения суда о расторжении брака в законную силу, начала применяться после 1 мая 1996 года (пункт 3 статьи 169 СК РФ). Это было обусловлено в том числе новым порядком регулирования отдельных семейных отношений, который отсутствовал в Кодексе о браке и семье РСФСР.

Закрепление отдельных новелл в СК РФ оказало значительное влияние на формирование других отраслей российского законодательства. С включением в СК РФ новых для семейного права положений об усыновлении связано закрепление ещё в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР, а затем и в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации главы "Усыновление (удочерение) ребёнка", регулирующей порядок рассмотрения дел данной категории в суде. Нормы СК РФ предусматривают возможности регулирования имущественных отношений на договорных началах, что в свою очередь расширяет возможности защиты прав субъектов таких отношений в порядке гражданского судопроизводства.

Семейным кодексом Российской Федерации регулируются следующие общественные отношения: условия и порядок заключения брака, прекращение и недействительность брака, личные права и обязанности супругов, законный и договорный режимы имущества супругов, ответственность супругов по обязательствам, установление происхождения детей, права несовершеннолетних детей, права и обязанности родителей, алиментные обязательства членов семьи, формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, а также вопросы применения семейного законодательства к семейным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Принятие СК РФ позволило обеспечить такое регулирование современных отношений, которое соответствует положениям Конституции Российской Федерации и Конвенции о правах ребёнка, вступившей в силу для нашей страны с 15 сентября 1990 года. Следует отметить, что Семейный кодекс Российской Федерации на момент принятия представлял собой прогрессивный, обогащённый актуальными институтами нормативный правовой акт, регулирующий в том числе новые виды семейных отношений.

Одновременно необходимо учитывать, что кодекс разрабатывался в период, когда российская семья находилась в очень тяжёлых условиях. Происходили серьёзные экономические преобразования, которые не могли не затронуть большую часть населения страны. В 1995 году отсутствовал опыт жизни в условиях действия Конституции, имеющей высшую юридическую силу, прямое действие и применяющейся на всей территории Российской Федерации. Как следствие, практика применения Семейного кодекса Российской Федерации выявила ряд недостатков, которые устранялись путём внесения соответствующих изменений. Кроме того, внесение изменений в СК РФ также связано с принятием федеральных законов, регулирующих сходные с семейными отношениями, с совершенствованием отдельных отраслей отечественного законодательства.

Указанные процессы свидетельствуют об особой значимости данного нормативного акта для Российского государства. За 18 лет в СК РФ были внесены изменения 20 федеральными законами.

Федеральным законом от 15 ноября 1997 года № 140-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации" в абзац

первый пункта 2 статьи 13 СК РФ были внесены изменения, согласно которым органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, приобрели право разрешать вступление в брак лицам, достигшим 16 лет (ранее таким правом наделялись органы местного самоуправления по месту государственной регистрации заключения брака).

Этим же законом были внесены изменения в статью 48 СК РФ. Так, в ранее действовавшей редакции происхождения ребёнка от матери (материнство) устанавливалось исключительно органом записи актов гражданского состояния. В настоящее время в пункте 1 статьи 48 СК РФ вообще не определён орган, который устанавливает происхождение ребёнка от матери. Кроме того, исключена норма, согласно которой в случае, если мать ребёнка заявляет, что отцом ребёнка является не её супруг (бывший супруг), отцовство в отношении ребёнка устанавливается по правилам, предусмотренным пунктом 4 статьи 48 СК РФ или статьёй 49 СК РФ (установление отцовства в судебном порядке).

Федеральным законом от 27 июня 1998 года № 94-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации" была введена норма, согласно которой порядок формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей, определяется федеральным законом. В предыдущей редакции порядок организации централизованного учёта детей, оставшихся без попечения родителей, определялся Правительством Российской Федерации.

В статью 124 был введён новый пункт 1, которым провозглашается, что усыновление или удочерение является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. При этом усыновление допускается только с учётом наличия возможностей обеспечить детям полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие.

Федеральным законом от 3 июня 2006 года № 71-ФЗ "О внесении изменения в статью 155 Семейного кодекса Российской Федерации" в целях материального обеспечения детей-сирот, стимулирования и развития приёмных семей субъектам Российской Федерации было предоставлено право устанавливать своими законами размер и порядок выплаты денежных средств на содержание детей в приёмных семьях.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству от органов местного самоуправления были переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно внесённым изменениям органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 167-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" указанная норма была изменена).

Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 351-ФЗ "О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" была установлена обязанность лиц, желающих взять на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, пройти соответствующую подготовку. Целью такого рода подготовки является обеспечение психолого-педагогической и правовой готовности потенциальных усыновителей, опекунов и попечителей.

Основной целью Федерального закона от 12 ноября 2012 года № 183-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования государственной регистрации актов гражданского состояния" является совершенствование государственной регистрации актов гражданского состояния с учётом проблем, возникающих в правоприменительной практике органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Кодекс был дополнен нормами, согласно которым суд в течение трёх дней со дня вступления в законную силу решения суда о восстановлении в родительских правах или об отмене ограничения родительских прав направляет выписку из такого решения суда в орган записи актов гражданского состояния по месту государственной регистрации рождения ребёнка.

Кроме того, свидетельство о расторжении брака может быть получено теперь не только по месту жительства супругов, но и по месту государственной регистрации заключения брака.

Безусловно, в работе по совершенствованию семейного законодательства не может быть поставлена точка, она должна продолжаться с учётом реалий и требований современной государственной политики. Прежде всего необходимость совершенствования семейного законодательства обусловлена реализацией в России масштабного проекта – Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761). Во исполнение данного указа 15 октября 2012 года Правительство Российской Федерации утвердило план первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии, первым пунктом которого предусмотрены разработка концепции государственной семейной политики в Российской Федерации и предложений о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части семейной политики.

Отдельные направления совершенствования семейного законодательства обозначены в Национальной стратегии: разработка и принятие программы, пропагандирующей ценности семьи, приоритет ответственного родительства; создание условий для обеспечения соблюдения прав и интересов ребёнка в семье; своевременное выявление нарушений прав и интересов ребёнка и организация профилактической помощи семье; введение запрета на изъятие детей из семей без предварительного проведения социально-реабилитационной работы, включая возможность замены лишения родительских прав ограничением родительских прав с организацией в этот период реабилитационной работы с семьями; совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих возможность участия обоих родителей в воспитании ребёнка при раздельном проживании; снижение доли детей, не получающих алименты в полном объёме; формирование законодательной базы для реформирования организации работы органов опеки и попечительства по защите прав детей; переход к системе открытого усыновления и др.

В целях реализации Национальной стратегии Президент Российской Федерации постановил образовать Координационный совет при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 1274).

На современном этапе развития семейных отношений могут быть определены следующие цели совершенствования семейного законодательства:

создание системы семейного законодательства, основанного на принципах гармонизации частных и публичных интересов;

приведение семейного законодательства в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах ребёнка и других международно-правовых актов;
признание традиционных семейных ценностей как основного вектора государственной семейной политики;

создание системы семейно-правовых гарантий прав ребёнка при раздельном проживании его родителей;

изменение системы мер семейно-правовой ответственности родителей, оснований, порядка и правовых последствий их применения;

реформирование деятельности органов опеки и попечительства по обеспечению прав и интересов детей, как воспитываемых в семье, так и оставшихся без попечения родителей;

совершенствование нормативно-правовой базы, регуливающей устройство детей на воспитание в семью, в том числе на профессиональной основе;

разработка системы семейно-правовых гарантий обеспечения прав субъектов договора о суррогатном материнстве, а также ребёнка, рождённого суррогатной матерью;

укрепление нравственных начал семейно-правового регулирования.

Совершенствование семейного законодательства должно осуществляться по следующим основным направлениям:

совершенствование общих начал семейного законодательства;

устранение правовой неопределённости категориального аппарата семейного законодательства;

совершенствование правовых механизмов, позволяющих предупредить распад семьи, возникновение семейно-правовых конфликтов. Требуется дополнение СК РФ специальными нормами, регламентирующими особенности применения института посредничества (медиации) при разрешении семейно-правовых споров;

расширение правовых гарантий реализации семейных прав и обязанностей, их защиты, особенно в случае развода супругов;

изменение соотношения прав и обязанностей родителей и детей, повышение авторитета родительства в семье и обществе;

совершенствование законодательства о семейных формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

регламентация новых видов семейных отношений, в частности связанных с установлением происхождения ребёнка, возникновением прав и обязанностей родителей и детей в результате применения искусственного оплодотворения и переноса эмбриона (суррогатного материнства).

Как уже отмечалось, семейное законодательство представляет собой единый правовой комплекс, состоящий из законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и регулирующий семейные и связанные с ними отношения. Одним из направлений правового регулирования семейного законодательства является регламентация отношений по опеке и попечительству над несовершеннолетними.

Вопросы регулирования деятельности по опеке и попечительству в Российской Федерации до 1996 года содержались в Кодексе о браке и семье РСФСР (утратил силу с 1 марта 1996 года) и в Постановлении Совета Министров РСФСР от 30 апреля 1986 года № 175 "Об утверждении Положения об органах опеки и попечительства РСФСР" (утратило силу с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 года № 829 "О приёмной семье"). С этого момента и до принятия Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" отсут-

ствовал федеральный нормативный правовой акт, непосредственно регулирующий порядок деятельности органов опеки и попечительства. На практике субъекты Российской Федерации зачастую руководствовались во многом устаревшими Правилами управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества, утверждёнными Министерством просвещения РСФСР 30 октября 1969 года (указанные Правила формально не отменены до настоящего времени и подлежат применению в части, не противоречащей Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Федеральному закону "Об опеке и попечительстве"), или принимали законы субъектов Российской Федерации, которые регулировали организацию деятельности органов опеки и попечительства (при этом нередко в них содержались нормы гражданского законодательства, принятие которых согласно подпункту "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации отнесено к ведению Российской Федерации).

Первым этапом развития современного законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними является принятие в 1994 году части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. В пункте 1 статьи 31 кодекса содержалось правило, согласно которому опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливались также в целях их воспитания. Соответствующие этому права и обязанности опекунов и попечителей определялись законодательством о браке и семье. В Кодексе о браке и семье РСФСР опеке и попечительству была посвящена глава 13 "Опека и попечительство", где устанавливались цели опеки и попечительства над несовершеннолетними, определялись лица, над которыми устанавливается опека или попечительство, закреплялись обязанности предприятий, учреждений, организаций и граждан Российской Федерации по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, обязанности опекунов и попечителей по воспитанию несовершеннолетних и защите их прав и интересов и др.

Следующим этапом реформирования отечественного законодательства в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними является введение в действие 1 марта 1996 года Семейного кодекса Российской Федерации. В разделе VI кодекса "Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей" законодательно регламентируются вопросы воспитания указанной категории детей. Глава 18 посвящена защите прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (статья 121), выявлению, учёту и устройству таких детей (статьи 122 и 123).

В главе 20 СК РФ закреплены правила установления опеки над детьми, не достигшими возраста 14 лет, и попечительства – над детьми в возрасте от 14 до 18 лет. Дети, над которыми могут быть установлены опека или попечительство, лица, которые могут назначаться опекунами (попечителями) детей, права детей, находящихся под опекой (попечительством), права и обязанности опекуна (попечителя) ребёнка – ограничения по всем этим вопросам содержатся в статьях 145, 146 и 148. Вопросы опеки (попечительства) над детьми, находящимися в воспитательных, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты, и вопросы защиты прав таких детей регулируются статьёй 147.

Третий этап развития законодательства об опеке и попечительстве связан с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве", а также Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве", которым вносились изменения в законодательные акты, в том числе в Семейный и Гражданский кодексы Российской Федерации.

Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" позволил обеспечить комплексную правовую регламентацию правоотношений опекунов, попечителей и их подопечных. В этой связи представляется весьма символичным, что принятие и вступление в силу указанного закона проходило в 2008 году, который был объявлен в России Годом семьи.

Институт опеки и попечительства направлен на восполнение объёма дееспособности отдельных категорий граждан, которые в силу возраста или состояния здоровья не могут самостоятельно осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" указанный закон регулирует отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами.

В соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, осуществляется ГК РФ, Федеральным законом "Об опеке и попечительстве" и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Особенности опеки и попечительства над несовершеннолетними по-прежнему регулируются СК РФ, иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы семейного права (часть 2 статьи 3 Федерального закона "Об опеке и попечительстве"). Кроме того, регулирование некоторых отношений в сфере опеки и попечительства отнесено Федеральным законом "Об опеке и попечительстве" к ведению субъектов Российской Федерации (часть 3 статьи 3, часть 1 статьи 6, часть 2 статьи 7 и др.).

Отдельные положения, касающиеся опеки (попечительства) над несовершеннолетними закреплены в части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации (статья 1199), в Уголовном кодексе Российской Федерации (статья 154), в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 5.37), в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, в части второй Налогового кодекса Российской Федерации, в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (статья 12¹), в Федеральном законе от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", в Федеральном законе от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", в Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", в Консульском уставе Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 154-ФЗ.

Федеральным законом "Об опеке и попечительстве" решалась главная проблема, существовавшая до момента его принятия, – разрозненные и не всегда отвечающие современным требованиям нормы, регулирующие отношения в сфере опеки и попечительства, были сконцентрированы в комплексном законодательном акте.

Изменения правовых норм, регулирующих институт опеки и попечительства над несовершеннолетними, свидетельствуют о его особой значи-

мости для Российского государства. Осуществляемое в последние шесть лет реформирование законодательства об опеке и попечительстве направлено на решение проблем защиты и реализации прав и законных интересов особой категории лиц, нуждающихся в специальной защите со стороны государства.

В Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" с момента его принятия, в частности, вносились следующие изменения:

1. Федеральным законом от 18 июля 2009 года № 178-ФЗ "О внесении изменения в статью 6 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" было установлено право субъектов Российской Федерации наделять органы местного самоуправления муниципальных образований (в том числе органы местного самоуправления поселений), на территориях которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, образованные в соответствии с Федеральным законом "Об опеке и попечительстве", полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

2. Федеральный закон от 1 июля 2011 года № 169-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" направлен на регулирование вопросов межведомственного информационного взаимодействия, в том числе на устранение содержащихся в законодательстве Российской Федерации препятствий, не позволявших реализовать отдельные положения Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг". Этим законом были внесены изменения в 72 законодательных акта Российской Федерации, в том числе в статью 10 Федерального закона "Об опеке и попечительстве". Указанной статьёй устанавливается, что документы и информация, находящиеся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, запрашиваются органами опеки и попечительства в указанных органах и организациях, если такие документы и информация не были представлены самостоятельно гражданином, подавшим заявление о назначении его опекуном или попечителем.

Работа по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения по опеке и попечительству над несовершеннолетними, продолжается и в настоящее время. Так, члены временной рабочей группы по совершенствованию семейного законодательства предложили в числе прочего предусмотреть в Концепции совершенствования семейного законодательства возложение на органы опеки и попечительства обязанностей: по назначению опекуна детям несовершеннолетних родителей, не достигших возраста 16 лет; по оказанию родителям, ограниченным в родительских правах, содействия в изменении образа жизни и поведения; по проведению работы с родителями, ограниченными в родительских правах, в целях создания условий для их реабилитации и возвращения им ребёнка; по уведомлению родителя, ограниченного в родительских правах, о дате окончания срока, установленного родителем для изменения поведения, образа жизни и (или) отношения к воспитанию ребёнка. По мнению авторов концепции, целесообразно установить основания, критерии и порядок принятия органом опеки и попечительства решения о проведении обследования условий жизни ребёнка, по результатам которого органы опеки и попечительства принимают решение об отобрании ребёнка, обращении в суд с заявлением об ограничении родителей в родительских правах либо о лишении их родительских прав, определить основные требования к правовым актам органов опеки и попечительства, составляемым по итогам обследования, и порядок обжалования таких актов.

2.8. О состоянии законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов за период с 1993 года по настоящее время

Актуальность развития законодательства о социальной защите инвалидов обусловлена тем, что в настоящее время в Российской Федерации насчитывается около 13 млн инвалидов, которые составляют около 8,8 процента населения страны. При этом более чем 90 процентов инвалидов имеют доходы, сравнимые с прожиточным минимумом, при этом не учитываются их специфические потребности.

Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 7) Российская Федерация провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В части 2 статьи 7 Конституции определены гарантии тех категорий населения, которые не в состоянии самостоятельно, за счёт свободного использования своих способностей и имущества обеспечивать себе достойный уровень жизни, их принято именовать социально незащищёнными. В статье 7 названы лишь две такие категории – инвалиды и пожилые граждане, для обеспечения достойного уровня жизни которых государство развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия, определяет иные гарантии социальной защиты. Перечень средств обеспечения достойного уровня жизни для этой и других категорий социально незащищённых граждан является открытым, поскольку в процессе развития общества возникает потребность в расширении социальных гарантий и введении новых форм их обеспечения.

Исходя из гуманистических начал социального государства, призванного прежде всего защищать права и свободы человека и гражданина, законодатель обязан создать такую систему социальной защиты, которая позволяла бы наиболее уязвимым категориям граждан получать поддержку, включая материальную, со стороны государства и общества и обеспечивала бы благоприятные, не ущемляющие охраняемое государством достоинство личности условия для реализации своих прав теми, кто по состоянию здоровья или по другим не зависящим от них причинам не может трудиться.

Конституция Российской Федерации (часть 1 статьи 39), в соответствии с целями социального государства гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, вместе с тем не определяет конкретные способы и объёмы защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, разрешение этих вопросов отнесено к компетенции законодателя.

В целях характеристики изменений законодательства о социальной защите инвалидов, происходивших в течение последних 20 лет, можно выделить несколько периодов.

Современное российское законодательство, регулирующее вопросы социальной политики в отношении инвалидов, базируется на идеологии социальной защиты инвалидов, являющейся частью системы социальной защиты населения. Оно состоит из Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" и его подзаконной правовой базы с присущим только им предметом правового регулирования, а также из правовых актов, нормы которых регламентируют иные отношения в области социальной защиты инвалидов, в том числе:

социальное обслуживание в соответствии с федеральными законами от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" и от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов";

пенсионное обеспечение в соответствии с федеральными законами от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей";

социальную помощь в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи";

социальную защиту отдельных категорий инвалидов – инвалидов войны в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах", инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", инвалидов вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча".

К правовым актам в области социальной защиты инвалидов следует также отнести акты, касающиеся всего населения, содержащие также положения, так или иначе касающиеся инвалидов (например, Трудовой кодекс Российской Федерации, федеральные законы "Об образовании в Российской Федерации", "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и др.).

Таким образом, сложившаяся в России система защиты прав, принадлежащих инвалидам, состоит из норм общего законодательства (то есть не адресованного специально инвалидам) и из законодательства о социальной защите инвалидов.

Можно выделить следующие этапы формирования правовой базы, регулирующей различные аспекты социальной защиты инвалидов.

Первый этап – 1993–1996 годы: принятие Конституции Российской Федерации, закрепившей право граждан на различные виды социального обеспечения. С принятием федеральных законов от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" и от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" была сформирована законодательная база в области социальной защиты инвалидов. В данный период в централизованном порядке была установлена достаточно широкая система льгот, связанных с предоставлением лекарственного обеспечения, жилья и коммунальных услуг, транспортного обслуживания, а также права обеспечения беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, квотирования рабочих мест, социального обслуживания.

Второй этап – 1997–2001 годы: формирование пенсионного и трудового законодательства, законодательное закрепление прав детей (в том числе детей-инвалидов).

Третий этап – 2002–2010 годы: совершенствование законодательства в области социальной защиты инвалидов в связи с происходящими переменами, в том числе в организации публичной власти (централизация власти, реформа местного самоуправления, перераспределение полномочий, совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти). В этот период нормы Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" подверглись наибольшим качественным изменениям. Принципиально новым содержанием наполнилось понятие "реабилитация инвалидов", расширившее круг основных направлений реабилитации, осуществлено перераспределение полномочий в области социальной защиты инвалидов, организационно изменилась структура учреждений медико-социальной экспертизы, обозначились пробелы в вопросах создания и функционирования организационного механизма реабилитации инвалидов.

Кроме того, большинство льгот для инвалидов, установленных федеральным законодательством, было отменено с предоставлением одновременно права органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать эти льготы на региональном уровне за счёт соответствующего регионального бюджета. Понятие "льготы" заменено термином "меры социальной поддержки". Вместо отменённых льгот инвалидам установлена ежемесячная денежная выплата (ЕДВ) и возможность получить за счёт федерального бюджета "набор социальных услуг";

Четвёртый этап – с 2011 года по настоящее время: совершенствование законодательства в области социальной защиты инвалидов, в том числе с целью приведения его в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах инвалидов.

Принятый в 1995 году Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" положил начало переходу от медицинской модели инвалидности, основывающейся на неполноценности людей, к медико-социальной модели инвалидности как к эволюционирующему понятию, когда биологические характеристики человека рассматриваются во взаимосвязи с факторами окружающей среды и личностными факторами, при этом ответственность за устранение барьеров лежит не только на обществе, но и на самом инвалиде.

В основе указанного федерального закона лежит концепция инвалидности, согласно которой инвалидность – это не утрата трудоспособности, а ограничение жизнедеятельности, являющейся более широкой категорией и включающей в себя не только способность трудиться, но и способность осуществлять самообслуживание, передвигаться, ориентироваться, общаться, обучаться и контролировать своё поведение. Для определения инвалидности вместо врачебно-трудовой создаётся медико-социальная экспертиза.

Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В указанном федеральном законе закреплены основные понятия – "инвалид", "медико-социальная экспертиза", "реабилитация инвалидов", установлена компетенция федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты инвалидов и компетенция федеральных учреждений медико-социальной экспертизы,

определён порядок организации и финансирования реабилитации инвалидов, установлены гарантии оказания медицинской помощи инвалидам, обеспечения им беспрепятственного доступа к информации и к объектам социальной инфраструктуры, обеспечения жилой площадью, помощи в получении образования, содействия в трудоустройстве, материального обеспечения инвалидов, особенности правового статуса общественных организаций инвалидов.

Социальная защита инвалидов – это система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности. Социальная защита инвалидов включает в себя две составляющие – реабилитацию инвалидов (система и процесс полного или частичного восстановления способности к бытовой, общественной и профессиональной деятельности) и обеспечение жизнедеятельности инвалидов.

Составными элементами реабилитации являются: социальная реабилитация (формирование доступной среды и социально-бытовая адаптация); медицинская реабилитация (протезирование и санаторно-курортное лечение); профессиональная реабилитация (профориентация, профобразование, трудоустройство).

Обеспечение жизнедеятельности инвалидов представляет собой оказание им материальной помощи в виде денежных выплат (пенсий, пособий, страховых выплат, выплат в возмещение вреда и др.) и отдельных видов услуг в целях предоставления им возможности осуществлять самообслуживание, передвижение, ориентацию, общение, обучение и трудовую деятельность.

Обобщающим показателем потребности инвалидов в социальной защите является группа инвалидности, которая определяется в зависимости от степени расстройства функций организма, приводящего к ограничению жизнедеятельности (самообслуживанию, передвижению, ориентированию, общению, контролю своего поведения, обучению, трудовой деятельности). Группа инвалидности влияет на размер социальных выплат (ежемесячной денежной выплаты, установленной Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), на размер пенсий, а также получаемых от государства мер поддержки.

13 декабря 2006 года Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций приняла Конвенцию о правах инвалидов – основополагающий международно-правовой акт, закрепляющий международно-правовые подходы к решению проблем инвалидности и инвалидов. В 2008 году Российская Федерация подписала указанную конвенцию, что явилось свидетельством согласия Российской Федерации с принципами, на которых строится современная политика государства в отношении инвалидов, а также о готовности страны к соблюдению международных стандартов в сфере защиты прав инвалидов.

Конвенция содержит 50 статей и определяет основные принципы по обеспечению прав инвалидов в различных сферах их жизнедеятельности и направлена на обеспечение полного участия инвалидов в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни общества, ликвидацию дискриминации по признаку инвалидности, а также на создание эффективных правовых механизмов обеспечения прав инвалидов.

Для выполнения всех пунктов конвенции необходимо приведение всей системы российского законодательства в соответствие с её положениями. Следует отметить, что действующее федеральное законодательство в сфере социальной защиты инвалидов в целом соответствует нормам конвенции, но вместе с тем анализ правоприменительной практики в части социальной защиты инвалидов выявил отсутствие в некоторых отраслевых законах реальных правовых механизмов, регламентирующих деятельность органов власти по пресечению фактов дискриминации по признаку инвалидности, а также недостаточно выраженный адресный характер помощи и содействия инвалидам в преодолении барьеров, включая их сопровождение в процессе абилитации и реабилитации.

В связи с этим в рамках подготовки к ратификации Конвенции и в порядке её выполнения с 2011 года принято более 10 законодательных актов, направленных на реализацию её отдельных норм. В частности, в 2011 году принят Федеральный закон от 14 июня 2011 года № 143-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан", ставший важным шагом обеспечения интеграции инвалидов в общественную и политическую жизнь. Принятые изменения позволяют людям с ограниченными возможностями наравне с другими избирателями реализовывать свои права как в период предвыборной агитации, так и непосредственно на избирательном участке или при голосовании вне помещения для голосования.

Федеральным законом от 6 ноября 2011 года № 299-ФЗ "О внесении изменений в статью 33 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" предусмотрено активное привлечение к поддержке общественных объединений инвалидов не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления, что важно для небольших организаций, занимающихся благотворительной и волонтерской деятельностью. Также установлена обязанность этих органов привлекать полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов, что обеспечит учёт интересов инвалидов при принятии управленческих решений на уровне местного самоуправления.

Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 183-ФЗ "О внесении изменения в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать квоты по трудоустройству инвалидов для организаций с числом работников от 35 человек, а не от 100 человек, как это было до 2013 года. Таким образом, в систему квотирования вовлечены организации малого и среднего бизнеса, включая сельскую местность, что значительно расширило возможности трудоустройства инвалидов дополнительно на 300 тысяч квотируемых рабочих мест.

В то же время отдельными законами не представляется возможным устранить системные недостатки действующего в настоящее время правового регулирования проблем, связанных с созданием безбарьерной среды и ликвидацией дискриминации по признаку инвалидности.

Законодательство о социальной защите инвалидов, как свидетельствуют поступающие в Государственную Думу обращения, нуждается в дальнейшем совершенствовании в части:

- развития системы реабилитации инвалидов и медико-социальной экспертизы;

- улучшения жилищных условий инвалидов, в том числе имеющих право на дополнительную площадь, и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учёт нуждающихся в жилых помещениях после 1 января 2005 года;

введения специального правового регулирования по установлению инвалидам, страдающим тяжёлой формой хронического заболевания (пункт 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации), права на получение жилых помещений по договорам социального найма из государственного жилищного фонда (жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации) при условии признания таких граждан нуждающимися в жилых помещениях вне зависимости от их имущественного положения;

предоставления мер социальной поддержки семьям, имеющим детей-инвалидов, по оплате жилого помещения независимо от принадлежности жилищного фонда;

оптимизации процесса предоставления гражданам, в том числе инвалидам, имеющим право на государственную социальную помощь, путёвок на санаторно-курортное лечение, а также обеспечения лекарственными препаратами;

назначения индексировемых ежегодно компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами;

увеличения порога оказания государственной помощи малоимущим инвалидам до 1,5–2 прожиточных минимумов с учётом сверхнормативного потребления и большую вероятность попадания их в группы с хронической бедностью;

увеличения размера штрафов, предусмотренных статьёй 9.13 КоАП, который должен соответствовать размеру материальных затрат, необходимых для проведения мероприятий по обеспечению доступности;

установления в Федеральном законе от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств" обязанности фармацевтических компаний снабжать упаковки лекарственных препаратов надписями шрифтом Брайля, содержащим наименование и дозировку лекарственного препарата;

восстановления в Федеральном законе "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" изъятая ранее нормы о том, что не допускается разработка проектных решений на новое строительство зданий, сооружений и их комплексов без согласования с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и учёта мнения общественных объединений инвалидов;

закрепления полномочия органов социальной защиты населения по осуществлению контроля при приёмке объектов после их строительства или реконструкции и выдаче заключений о доступности этих объектов;

установления квоты не менее 10 процентов для общественных организаций инвалидов и предприятий, использующих труд инвалидов, при выдаче разрешений (по конкурсу) на определённые виды экономической деятельности;

внесения изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в целях реализации положения о том, чтобы перечень товаров, работ и услуг, закупаемых исключительно или по квоте не менее 10 процентов у предприятий, использующих труд инвалидов, и общественных организаций инвалидов устанавливался постановлением Правительства Российской Федерации;

закрепления права общественных объединений инвалидов подавать от своего имени в порядке гражданского судопроизводства иски о нарушении законодательства об обеспечении доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;

распространения системы социальной защиты на инвалидов, проживающих на территории Республики Крым и в городе федерального значения Севастополе.

2.9. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2013–2014 годах

По результатам анализа практики исполнения судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации был принят Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2013 года № 1-ФКЗ "О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", которым оптимизирован – увеличен стрёх до шести месяцев – срок подготовки и внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу законопроектов, направленных на выполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативных правовых актов не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или частично.

По результатам мониторинга правоприменения прослеживается в целом положительная динамика в сфере законотворческой деятельности (тенденция увеличения количества реализуемых решений Конституционного Суда Российской Федерации).

В рамках исполнения судебных решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2013 году приняты следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 22 апреля 2013 года № 61-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и статью 143 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации";

Федеральный закон от 26 апреля 2013 года № 64-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации";

Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 156-ФЗ "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации";

Федеральный закон от 21 октября 2013 года № 277-ФЗ "О внесении изменения в статью 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих";

Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 345-ФЗ "О внесении изменения в статью 855 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации" и др.

В настоящее время требуют исполнения 39 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, по 25 постановлениям в Государственную Думу внесены законопроекты, Правительством Российской Федерации ведётся работа по реализации 14 судебных актов.

Заключение

В Отчёте о развитии российского законодательства в 2014 году было проанализировано федеральное законодательство в следующих отраслях:

о местном самоуправлении;

избирательное законодательство (в том числе по выборам в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации; в органы местного самоуправления, а также в части формирования избирательных комиссий);

бюджетное законодательство;

законодательство о налогах и сборах;

законодательство о культуре;

семейное законодательство;

законодательство об опеке и попечительстве;

законодательство о социальной защите инвалидов.

Анализ состояния российского законодательства с 1993 года по настоящее время позволяет констатировать, что если в 1990-е годы на федеральном уровне

было принято значительное количество рамочных законов, предоставлявших иным субъектам права осуществлять соответствующее правовое регулирование, то сейчас федеральным законодательством довольно чётко определяется круг вопросов, который подлежит правовому регулированию иными субъектами права. С этой точки зрения концепция законодательства, складывавшаяся во многих отраслях права в 1990-е годы, существенно отличается от концепции законодательства 2000-х годов, а иногда является прямо противоположной ей.

Причём если в 1990-е годы законодательство формировалось во многом на основе заимствования зарубежного опыта и при этом существовавшие в советское время юридические механизмы ломались или радикально трансформировались, то в последние годы правовое регулирование осуществляется на основе собственных потребностей, с учётом российского исторического опыта, традиций и особенностей. Можно говорить о формировании новой правовой культуры.

Общие тенденции развития российского законодательства можно обозначить следующим образом.

1. Следует констатировать, что роль права как регулятора общественных отношений возрастает. Законодательство в целом становится более качественным, изменения вносятся комплексно во все необходимые законы одновременно, коллизии и пробелы минимизируются. По многим сферам общественной жизни видна устойчивая позитивная тенденция по систематизации законодательства, действующего в соответствующей сфере. Можно уверенно говорить о комплексном нормативно-правовом воздействии на соответствующие общественные отношения.

Отчётливо проявляется тенденция обеспечения верховенства права во всех сферах общественной жизни в самом широком смысле слова, имеется в виду верховенство заложенных Конституцией принципов правового государства.

Внедрённый механизм оценки эффективности принимаемых норм, регулярно проводимый мониторинг правоприменения даёт свои результаты. Например, парламент России в целом оперативно реагирует на необходимость изменений, обусловленных принятием новых решений Конституционного Суда Российской Федерации, хотя имеются и нереализованные решения.

Безусловно позитивной тенденцией является увеличение количества процессуальных норм, позволяющих реально реализовывать материальные нормы.

Вместе с тем анализ особенностей используемой законодательной техники показывает наличие двух взаимоисключающих тенденций: в одних сферах законодательства используемые юридические конструкции становятся более цельными и продуманными, в других увеличивается количество непрофессионального использования терминологии, плохо проработанных, половинчатых юридических конструкций, которые не отражают фактические запросы общества и принимаются под влиянием сиюминутных запросов или событий. Это обуславливает необходимость уделяния большего внимания привлечению экспертного сообщества к обсуждению принимаемых законопроектов.

2. Стабильность законодательства является довольно важным элементом правовой системы. Следует прекратить практику внесения частых изменений и дополнений в существующие нормы, особенно по вопросам определения полномочий органов публичной власти. Представляется целесообразным введение моратория в течение хотя бы нескольких лет, чтобы органы публичной власти смогли выстроить систему осуществления полномочий, наладить систему взаимодействия друг с другом. Главное на данном этапе – перейти от стремительно принимаемых законодательных решений к регулированию на основе стратегического видения проблем как основе стабильного и устойчивого развития страны.

3. Важной тенденцией развития законодательства на современном этапе является демократизация, в том числе расширение политического участия граждан. Отрадно констатировать, что всё увеличивается количество форм участия граждан в управлении делами государства, гражданин становится полноценной и неотъемлемой частью правовой системы России. Однако на этом нельзя останавливаться, следует уделить особое внимание расширению форм участия граждан в правотворческом процессе, в том числе за счёт инициативных проектов, участия общественных объединений, проведения общественной экспертизы, общественного контроля на выборах и в любой сфере правоприменения.

4. Всё отчётливее проявляется гуманизация современного законодательства, означающая, что в центре внимания правотворческих и правоприменительных органов должен быть человек, его права и свободы как высшая конституционная ценность. Анализ состояния законодательства позволяет также сделать вывод о том, что принимаемые нормы направлены на правовое регулирование прав и свобод граждан, создание системы их защиты. Интересы человека как высшей ценности действительно ставятся во главу угла при принятии значительного количества законодательных актов. Создаются новые механизмы защиты прав граждан, совершенствуются существующие.

Наблюдается отчётливая тенденция по усилению механизмов ответственности за недолжное, противоправное поведение. Это проявляется в повышении ответственности органов публичной власти и их должностных лиц; большое внимание уделяется не только созданию антикоррупционного законодательства, но и его оперативному совершенствованию на основе анализа правоприменительной практики.

Вместе с тем сохраняется тенденция слабого финансово-экономического обеспечения ряда изменений в отдельных сферах законодательства, особенно если речь идёт об исполнении федеральных норм на региональном или муниципальном уровнях. Это снижает защищённость граждан, гарантированность их прав и свобод.

5. Формирование правовой системы невозможно без развития федеративных отношений и местного самоуправления. Наблюдается довольно устойчивая тенденция по передаче части полномочий от федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Безусловно, на федеральном уровне целесообразно решать только такие вопросы, которые не могут быть решены в субъектах Российской Федерации, на местах.

Назрела необходимость систематизации полномочий разных уровней публичной власти, более чёткое разграничение полномочий, основанных на одинаковых принципах, в том числе на равенстве во взаимоотношениях с федеральным центром.

6. Массив законодательных актов, регулирующих организацию и деятельность органов публичной власти, развивается довольно динамично и в целом в соответствии с логикой развития существующих общественных отношений. Необходимо провести мониторинг правоприменительной практики, серьёзный научный анализ полученных результатов.

7. Законодательство в финансово-экономической сфере активно совершенствуется с учётом не только отечественного, но и зарубежного опыта, а также особенностей, обусловленных вступлением России в ВТО. Современное бюджетное законодательство Российской Федерации направлено на эффективное и ответственное управление общественными финансами. Новые

подходы направлены на усиление внимания к проведению ответственной бюджетно-налоговой политики, средне- и долгосрочному бюджетному планированию в целях финансовой стабильности и эффективности государственных расходов и повышению ответственности за результаты использования средств налогоплательщиков.

Вместе с тем необходимо уделять должное внимание взаимоувязке инициатив, заявляемых в налоговой политике государства и законотворческой деятельности. В сфере налоговых отношений требуется кодификация разъяснений Министерства финансов Российской Федерации по вопросам применения законодательства о налогах.

8. Назрела необходимость систематизации законодательства о культуре. В настоящее время сохраняется проблема неопределённости статуса Основ законодательства Российской Федерации о культуре как базового законодательного акта, проблема недостаточности нормативно-правового регулирования по отдельным направлениям культурной деятельности (театральная деятельность, гастрольно-концертная деятельность и др.), сохраняется проблема действия законодательных актов советского периода наряду с действующими российскими законами.

9. Анализ законодательства в сфере семейных отношений, опеки и попечительства актуализирует необходимость совершенствования взаимодействия российской правовой системы с правовыми системами других стран.

10. Законодательство в сфере социальной защиты инвалидов довольно существенно изменилось в последние годы. Можно выделить два направления развития законодательства в рассматриваемой сфере: с одной стороны, после ратификации Россией в 2012 году Конвенции о правах инвалидов наблюдается активное создание дополнительных правовых механизмов, расширяющих возможности инвалидов реализовывать принадлежащие им права наравне с остальными людьми, с другой – всё более отчётливо проявляется правовая основа для сокращения расходов бюджета на социальное обеспечение инвалидов и в уверенном дрейфе в сторону гражданско-правовых методов регулирования, возникающих в сфере социального обеспечения инвалидов общественных отношений. Это достаточно отчётливо просматривается в содержании законов, принятых в декабре 2013 года. Представляется важным достижение определённого баланса между этими взаимоисключающими тенденциями, основанными на сочетании принципа равенства, доступности получаемых благ, с учётом того что Россия – социальное государство.

* * *

Для оценки регулирующего воздействия изменений, внесённых в законодательство в 2013–2014 годах, необходимо проведение комплексного анализа соответствующих норм, в том числе мониторинг правоприменения. Пока делать соответствующие выводы преждевременно, так как прошло слишком мало времени с момента принятия норм и на местах не везде созданы действенные механизмы их применения.

Одним из перспективных направлений развития российской правовой системы на современном этапе является развитие юридического прогнозирования на основании мониторинга правоприменения, осуществление долгосрочного планирования формирования и совершенствования законодательства, повышение качества юридической техники.

Прохождение законов и законопроектов в Государственной Думе шестого созыва

(По состоянию на 12 августа 2014 года)

Законотворческий портфель Государственной Думы шестого созыва по итогам работы за пять сессий содержит 5222¹ закона и законопроекта (на 15 % больше, чем в Государственной Думе пятого созыва за сопоставимый период):

1122 закона (22% от общего числа законопроектов в портфеле Государственной Думы шестого созыва) приняты Государственной Думой в текущем созыве (на 15 % больше, чем в Государственной Думе пятого созыва за сопоставимый период);

2161 законопроект (41% от общего числа законопроектов в портфеле Государственной Думы шестого созыва) отозван инициатором, или возвращён автору, или снят с рассмотрения, или отклонён Государственной Думой;

1939 законопроектов (37% от общего числа законопроектов в портфеле Государственной Думы шестого созыва) находятся на рассмотрении Государственной Думы.



Из общего числа законопроектов, находящихся в портфеле Государственной Думы шестого созыва, 3785 законопроектов внесены в текущем созыве, 1437 законопроектов перешли на рассмотрение из предыдущих созывов.

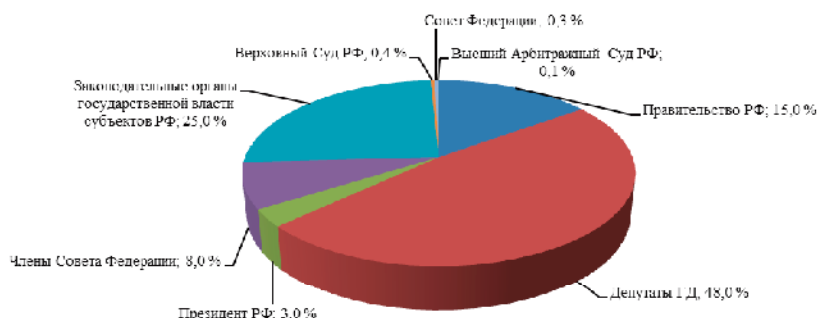


Распределение по субъектам права законодательной инициативы (далее также – СПЗИ) законопроектов, внесённых в Государственную Думу шестого созыва и перешедших из предыдущих созывов, представлено на диаграмме.

Почти 50% инициатив, вошедших в законотворческий портфель Государственной Думы шестого созыва, внесено депутатами Государственной Думы,

¹ По данным Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД).

25% внесено законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 15% – Правительством Российской Федерации, 8% – членами Совета Федерации, 3% – Президентом Российской Федерации, менее 1% – другими СПЗИ.

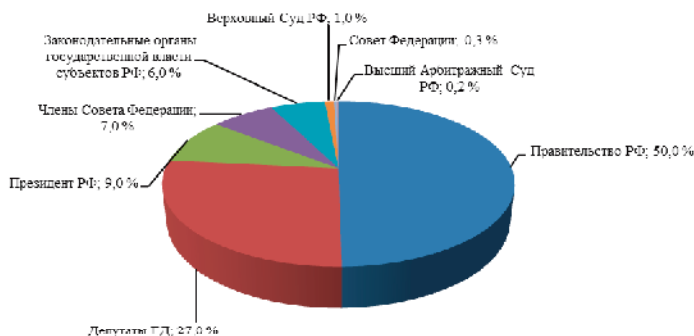


Прохождение законов и законопроектов с учётом распределения по субъектам права законодательной инициативы представлено в таблице.

СПЗИ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	Находится на рассмотрении Государственной Думы	Работа завершена		Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов
			Отклонено или отозвано ¹	Законы, подписанные Президентом РФ	
1	2	3	4	5	6
Правительство Российской Федерации	799	207	38	554	93,58 %
Депутаты Государственной Думы	2512	994	1211	307	20,22 %
Президент Российской Федерации	138	32	2	104	98,11 %
Члены Совета Федерации	431	215	143	73	33,80 %
Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации	1296	475	750	71	8,65 %
Верховный Суд Российской Федерации	22	8	6	8	57,14 %
Совет Федерации	17	4	10	3	23,08 %
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	7	4	1	2	66,67 %
Конституционный Суд Российской Федерации	0	0	0	0	0,0 %
Всего	5222	1939	2161	1122	34,18 %

¹ Законопроекты, отозванные инициатором, возвращённые, снятые с рассмотрения или отклонённые Государственной Думой; законы, снятые с рассмотрения после их отклонения Советом Федерации либо Президентом Российской Федерации.

Распределение законов, принятых в период работы Государственной Думы шестого созыва, по субъектам права законодательной инициативы представлено на диаграмме.



Из диаграммы следует, что портфель принятых законов за период работы Государственной Думы шестого созыва на 50% наполнен инициативами Правительства Российской Федерации (на 210 законов, или 61%, больше, чем в Государственной Думе пятого созыва за сопоставимый период – пять сессий); на 27% – инициативами депутатов Государственной Думы (–14%, или на 50 законов принято меньше); на 9% – инициативами Президента Российской Федерации (–21%, или на 28 законов принято меньше); на 7% – инициативами членов Совета Федерации (+2%, или на 2 закона принято больше); на 6% – инициативами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (–32%, или на 34 закона принято меньше); менее чем на 1% – инициативами других СПЗИ.

Максимальный показатель по количеству принятых законов из числа внесенных каждым СПЗИ на рассмотрение Государственной Думы в текущем созыве – у Президента России – 75% (принято 104 закона из 138 внесенных законопроектов), 69% – у Правительства Российской Федерации (принято 554 закона из 799 внесенных законопроектов), минимальный показатель – 5% – у законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (принят 71 закон из 1296 внесенных законопроектов), 12% – у депутатов Государственной Думы (принято 307 законов из 2512 внесенных законопроектов).

Увеличению количества законопроектов, внесенных в Государственную Думу шестого созыва, наиболее способствовали депутаты Государственной Думы, которые инициировали в текущем созыве на 595 законопроектов больше (+48%), чем в пятом созыве за сопоставимый период. Также на 267 законопроектов больше (+65%) внесло Правительство Российской Федерации и на 8 законопроектов больше (+3%) внесли члены Совета Федерации.

За период работы Государственной Думы шестого созыва по сравнению с аналогичным периодом работы Государственной Думы пятого созыва:

принято больше на 210 законов (+61%), автором проектов которых являлось Правительство Российской Федерации, при сопоставимом (+65%) увеличении внесенных им законопроектов;

отмечено уменьшение на 21% (104 к 132) количества принятых законов, проекты которых внёс Президент Российской Федерации, при сопоставимом уменьшении внесенных им законопроектов (–20%; 117 к 147);

принято меньше на 50 законов (–14%), инициаторами проектов которых являлись депутаты Государственной Думы, при существенном увеличении (+48%) количества внесенных ими в текущем созыве законопроектов.

Далее представлен анализ результатов прохождения в Государственной Думе шестого созыва законов и законопроектов отдельно по каждому субъекту права законодательной инициативы.

Прохождение законов и законопроектов, внесённых Президентом Российской Федерации

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 138 законопроектов, инициированных Президентом Российской Федерации, из них:

33 законопроекта (24%) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

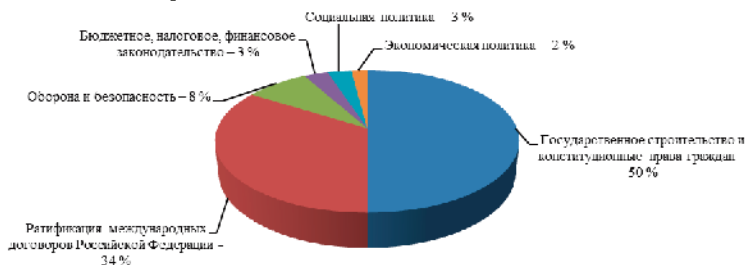
1 законопроект (1%) отозван автором;

104 закона (75%) приняты Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Федерации.



Большинство законопроектов, внесённых Президентом Российской Федерации, стали законами за рассматриваемый период – 75%, при этом доля отозванных инициатором, возвращённых, снятых с рассмотрения или отклонённых Государственной Думой крайне мала – менее 1%. Доля принятых актов от числа рассмотренных составляет 98,11%. Доля инициированных Президентом Российской Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 9%.

В Государственную Думу шестого созыва Президентом Российской Федерации внесено 117 законопроектов, распределение по тематическим блокам представлено на диаграмме.



От созыва к созыву увеличивается доля вносимых Президентом Российской Федерации в Государственную Думу законопроектов в области государственного строительства (30% – в Думу четвёртого созыва, 42% – в Думу пятого созыва, 50% – в Думу шестого созыва), обороны и безопасности (0% – в Думу четвёртого созыва, 4,8% – в Думу пятого созыва, 8% – в Думу шестого созыва), несколько уменьшился объём инициатив Президента России в области ратификации международных договоров Российской Федерации (54% – в Думу четвёртого созыва, 40% – в Думу пятого созыва, 34% – в Думу шестого созыва) за сопоставимые периоды.

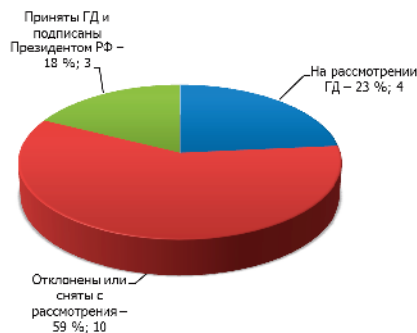
Прохождение законов и законопроектов, внесённых Советом Федерации

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 17 законопроектов, инициированных Советом Федерации, из них:

4 законопроекта (23 %) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

10 законопроектов (59 %) отозваны инициатором, возвращены, сняты с рассмотрения или отклонены Государственной Думой;

3 закона (18 %) приняты Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Федерации.



В Государственную Думу шестого созыва Советом Федерации внесено 4 законопроекта, все они рассмотрены Государственной Думой: 3 законопроекта приняты и стали законами, 1 законопроект отклонён. Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов составляет 23,08 %. Доля инициированных Советом Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 0,3 %.

Количество вносимых Советом Федерации в Государственную Думу законопроектов уменьшается: если в Думу пятого созыва внесено на 40 % меньше, чем в Думу четвёртого созыва, то в Государственную Думу шестого созыва внесено более чем в четыре раза меньше законопроектов, чем в Думу пятого созыва за сопоставимый период.

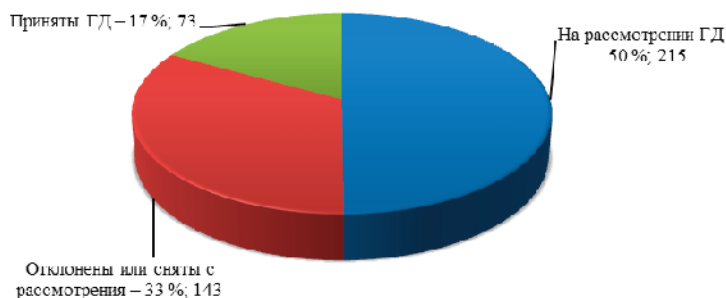
Прохождение законов и законопроектов, внесённых членами Совета Федерации

В Государственную Думу шестого созыва членами Совета Федерации внесён или перешёл на рассмотрение из предыдущих созывов 431 законопроект:

215 законопроектов (50 %) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

143 законопроекта (33 %) отозваны инициатором, возвращены, сняты с рассмотрения или отклонены Государственной Думой;

73 закона (17%) приняты Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Федерации.



Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов составляет 33,8%. Доля инициированных членами Совета Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 7%.

В Государственную Думу шестого созыва членами Совета Федерации внесено 302 законопроекта, распределение их по тематическим блокам представлено на диаграмме.



Основная доля (45%) внесённых в Государственную Думу членами Совета Федерации законопроектов относится к регулированию вопросов государственного строительства и конституционных прав граждан, 23% – к правовому регулированию вопросов экономической политики.

Членами Совета Федерации в Государственную Думу пятого созыва внесено почти в два раза больше законопроектов, чем в Думу четвёртого созыва, а в Государственную Думу шестого созыва – почти на 3% больше, чем в Думу пятого созыва (за сопоставимые периоды).

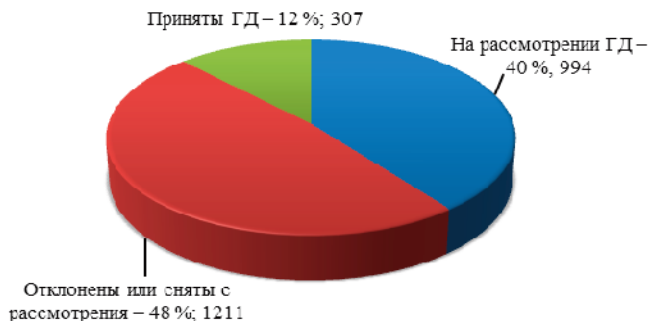
Прохождение законов и законопроектов, внесённых депутатами Государственной Думы

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 2512 законопроектов, инициированных депутатами Государственной Думы (около 50% от общего количества законопроектов Государственной Думы текущего созыва), из них:

994 законопроекта (40%) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

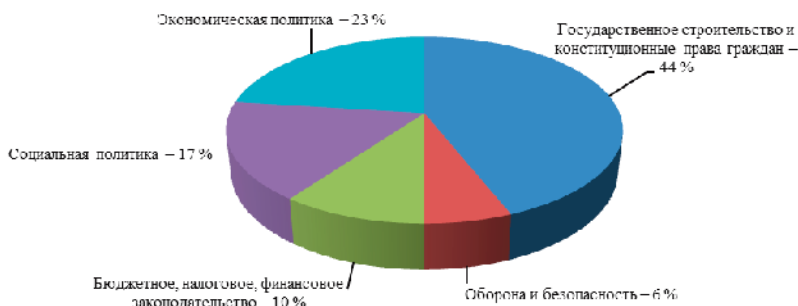
1211 законопроектов (48%) отозваны инициатором, возвращены, сняты с рассмотрения или отклонены Государственной Думой;

307 законов (12%) приняты Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Федерации.



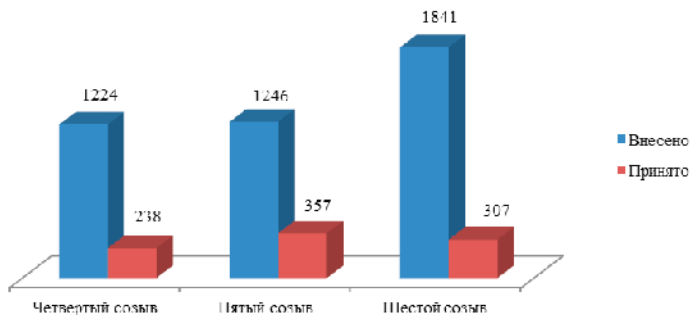
Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов составляет 20,22%. Доля инициированных депутатами Государственной Думы законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 27%.

В Государственную Думу шестого созыва депутатами Государственной Думы внесён 1841 законопроект, распределение по тематическим блокам представлено на диаграмме.



Наибольшее количество законопроектов, внесённых депутатами Государственной Думы, относится к вопросам регулирования государственного строительства и конституционных прав граждан (44%), экономической политики (23%), социальной политики (17%).

Анализ прохождения законов и законопроектов, внесённых депутатами в Государственную Думу четвёртого, пятого и шестого созывов (за сопоставимые периоды), представлен на схеме.



Отмечается увеличение количества внесённых депутатами Государственной Думы законопроектов и уменьшение (на 14 %) количества принятых законов, проекты которых были инициированы депутатами.

Анализ прохождения законов и законопроектов в Государственной Думе четвёртого, пятого и шестого созывов, внесённых депутатами – членами фракций политических партий, за сопоставимые периоды показал, что по количеству внесённых законопроектов лидерами являются члены фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" (1123 законопроекта), члены фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" внесли 844 законопроекта, фракции ЛДПР – 746 законопроектов, фракции КПРФ – 453 законопроекта.

Наибольшая доля принятых законов от числа законопроектов, внесённых депутатами каждой фракции, – у фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" (25 %), на втором месте – фракция КПРФ (16 %), далее – фракция "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" (10 %) и фракция ЛДПР (9,7 %).

Прохождение законопроектов депутатов Государственной Думы с распределением по фракциям в Государственной Думе шестого созыва представлено в таблице.

Фракция в Государственной Думе	Всего внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	Из них:		
		на рассмотре- нии Государ- ственной Думы	принято Го- сударствен- ной Думой	отозвано, отклонено, воз- вращено, снято с рассмотрения
"ЕДИНАЯ РОССИЯ"	1123 ¹	494 (44 % ²)	280 (25 % ²)	349 (31 % ²)
"СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ"	844	315 (37 %)	83 (10 %)	446 (53 %)
ЛДПР	746	303 (40,6 %)	72 (9,7 %)	371 (49,7 %)
КПРФ	453	192 (42 %)	72 (16 %)	189 (42 %)

Количество принятых законов из числа законопроектов, внесённых депутатами – членами фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" в Думу шестого созыва, уменьшилось на 21 % (с 304 до 239) по сравнению с количеством законов, принятых за сопоставимый период работы Государственной Думы пятого созыва. При этом отмечено увеличение количества принятых законов из числа законопроектов, внесённых депутатами – членами оппозиционных фракций:

ЛДПР – на 58 % (с 41 принятого закона в Думе пятого созыва до 65 принятых законов в Думе шестого созыва);

КПРФ – на 77 % (с 35 принятых законов в Думе пятого созыва до 62 принятых законов в Думе шестого созыва);

"СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" – на 24 % (с 57 принятых законов в Думе пятого созыва до 71 принятого закона в Думе шестого созыва).

Данные цифры говорят об определённой тенденции в Государственной Думе шестого созыва, свидетельствующей о росте количества принятых законов из числа законопроектов, внесённых депутатами – членами фракций оппозиционных партий, представленных в Государственной Думе, и, следовательно, о большем учёте их мнений при формировании законодательства Российской Федерации.

Также отмечается увеличение числа законопроектов, которые внесены совместно депутатами – членами разных фракций в Государственной Думе,

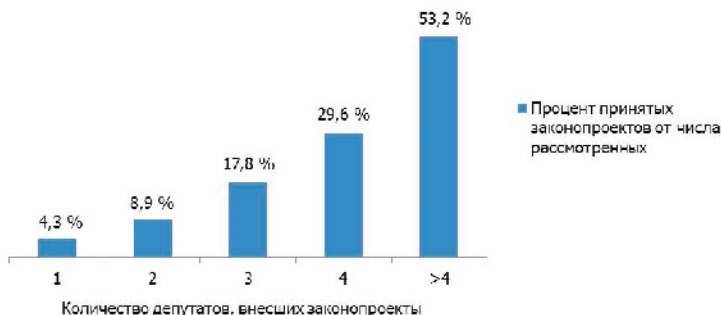
¹ В количество законодательных актов по каждой фракции включены также законопроекты, внесённые совместно с депутатами – членами других фракций в Государственной Думе.

² Проценты даны к общему количеству законопроектов, внесённых каждой фракцией.

что свидетельствует о согласованности позиций различных политических партий, представленных в Государственной Думе.

За период работы Государственной Думы шестого созыва было рассмотрено 39 законопроектов, внесённых совместно депутатами – членами всех четырёх фракций. Анализ результатов прохождения в Государственной Думе таких законопроектов показывает, что уровень их подготовки, качество проработки по сравнению с законопроектами, внесёнными депутатами – членами одной фракции, выше. Из числа рассмотренных законопроектов доля принятых законов составляет 69 %, доля отклонённых – 31 % (из 39 рассмотренных законопроектов было принято 27 законов, отклонено – 12).

Наблюдается также взаимосвязь результатов прохождения законопроектов и количества депутатов-инициаторов. На схеме показан рост коэффициента принятия законопроектов в зависимости от того, каким количеством депутатов они были внесены в Государственную Думу.



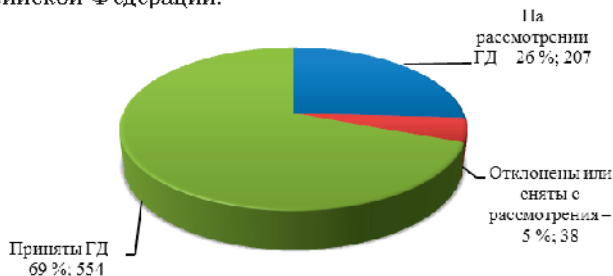
Прохождение законов и законопроектов, внесённых Правительством Российской Федерации

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 799 законопроектов, инициированных Правительством Российской Федерации, из них:

207 законопроектов (26%) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

38 законопроектов (5%) отозваны инициатором, возвращены, сняты с рассмотрения или отклонены Государственной Думой;

554 закона (69%) приняты Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Федерации.



Большинство законопроектов, внесённых Правительством Российской Федерации, стали законами – почти 70 %. При этом доля отклонённых или отозванных законопроектов крайне мала – менее 5 %. Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов составляет 93,58 %. Доля инициированных Правительством Российской Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 50 %.

Анализ внесённых Правительством Российской Федерации законопроектов за сопоставимые периоды (пять сессий) работы Государственной Думы четвёртого, пятого и шестого созывов показывает, что в Думу пятого созыва внесено на 65 % больше законопроектов, чем в Думу четвёртого созыва, а в Государственную Думу шестого созыва – на 65 % больше, чем в Думу пятого созыва.

В Государственную Думу шестого созыва Правительством Российской Федерации внесено 680 законопроектов, их распределение по тематическим блокам представлено на диаграмме.



Наибольшая часть внесённых законопроектов относится к вопросам регулирования государственного строительства и конституционных прав граждан (25%) и бюджетного, налогового и финансового законодательства (21%). Также отмечено увеличение доли вносимых в Государственную Думу Правительством Российской Федерации законопроектов в области экономической политики (9% – в Думу четвёртого созыва, 11% – в Думу пятого созыва, 18% – в Думу шестого созыва).

Прохождение законов и законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 1307 законопроектов (25% от общего количества законопроектов, инициированных всеми СПЗИ), авторами которых являются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, из них:

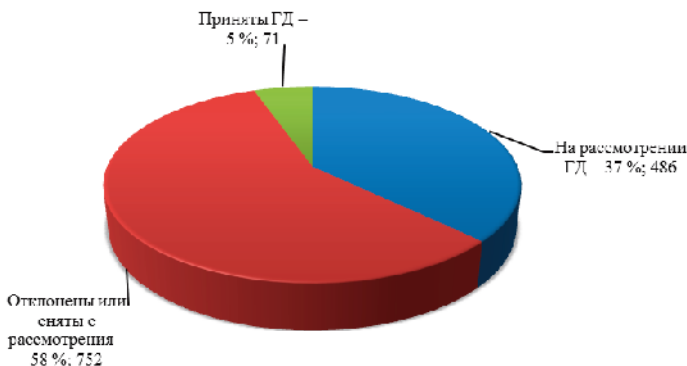
486 законопроектов (37%) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

752 законопроекта (58%) отозваны инициатором, возвращены, сняты с рассмотрения или отклонены Государственной Думой;

71 закон (5%) принят Государственной Думой и подписан Президентом Российской Федерации.

В Государственную Думу шестого созыва законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации внесено 964 законопроекта, при этом наибольшее количество инициировали Законодательное Собрание Санкт-Петербурга – 92 законопроекта, Самарская Губернская Дума – 43, Законодательное Собрание Республики Карелия – 42, Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан – 42 законопроекта. Доля принятых законов из числа законопроектов, внесённых каждым из законодательных органов регионов, различна. Так, Законодательным Собранием Санкт-Петербурга внесено в Государственную Думу 92 законопро-

екта, принято 4 закона (4,3%); Самарской Губернской Думой внесено 43 законопроекта, принято 3 закона (7%), Тульской областной Думой внесено 5 законопроектов, принято 2 закона (40%).



В целом доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составляет 8,65 %. Доля инициированных законодательными органами власти субъектов Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 6 %.

Распределение по тематическим блокам законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Государственную Думу шестого созыва, представлено на диаграмме.

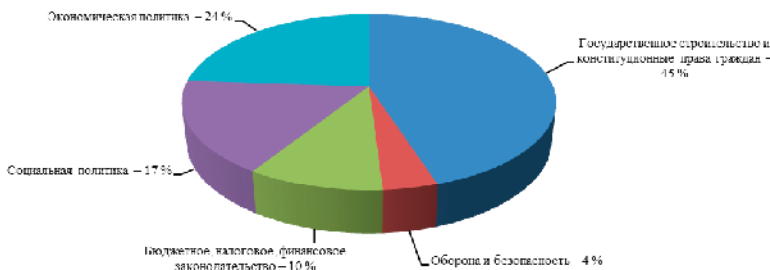


Диаграмма показывает, что наибольшее число внесённых законопроектов (45%) относится к вопросам законодательного регулирования государственного строительства и конституционных прав граждан, 24% законопроектов – в области экономической политики, 17% – социальной политики, 10% – в части бюджетного, налогового и финансового законодательства и 4% – к вопросам обороны и безопасности.

Количество законопроектов, внесённых законодательными органами власти субъектов Российской Федерации в Государственную Думу четвёртого, пятого и шестого созывов за сопоставимые периоды работы, уменьшается (в Думу пятого созыва внесено на 22% меньше законопроектов, чем в Думу четвёртого, а в Государственную Думу шестого созыва – на 5% меньше, чем в Думу пятого созыва). При этом в Государственной Думе шестого созыва принято в два раза меньше законов, чем за аналогичный период прошлого созыва.

Прохождение законов и законопроектов, внесённых Верховным Судом Российской Федерации

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 22 законопроекта, инициированные Верховным Судом Российской Федерации, из них:

8 законопроектов (40 %) находятся на рассмотрении Государственной Думы;
4 законопроекта (20 %) отозваны инициатором, возвращены, сняты с рассмотрения или отклонены Государственной Думой;

8 законов (40 %) приняты Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Федерации.



Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов, внесённых Верховным Судом Российской Федерации, составляет 51,14 %. Доля инициированных Верховным Судом Российской Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 1 %.

Анализ внесённых Верховным Судом Российской Федерации законопроектов за сопоставимые периоды (пять сессий) работы Государственной Думы четвёртого, пятого и шестого созывов свидетельствует, что в Думу пятого созыва внесено в два раза больше законопроектов, чем в Думу четвёртого созыва, а в Государственную Думу шестого созыва – на 30 % меньше, чем в Думу пятого созыва.

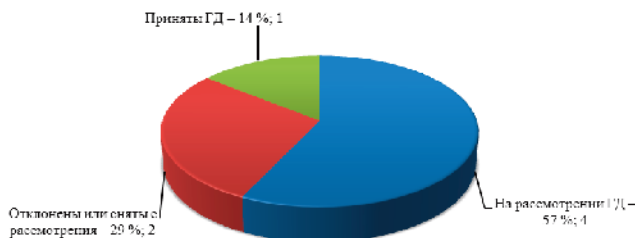
Прохождение законов и законопроектов, внесённых Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации¹

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло на рассмотрение из предыдущих созывов 7 законопроектов, из них:

4 законопроекта (57 %) находятся на рассмотрении Государственной Думы;

2 законопроекта (29 %) отклонены Государственной Думой;

1 закон (14 %) принят Государственной Думой и подписан Президентом Российской Федерации.



Доля принятых законов от количества рассмотренных законопроектов из числа внесённых Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации составляет 66,67 %. Доля инициированных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации законопроектов в общем количестве принятых законов составляет 0,2 %.

¹ Высший Арбитражный Суд Российской Федерации прекратил свою деятельность 6 августа 2014 года. Вопросы, отнесённые к его ведению, переданы в юрисдикцию Верховного Суда Российской Федерации.

Раздел II. Законодательство субъектов Российской Федерации: реализация приоритетов государственной политики на региональном уровне

Необходимость повышения качества законодательных актов и эффективности их реализации, дальнейшего совершенствования законотворческого процесса, оптимизации законодательной политики и укрепления единства правового пространства обуславливает необходимость постоянного мониторинга реализации приоритетов государственной политики на уровне субъектов Российской Федерации. С учётом этого и во исполнение решения Президиума Совета законодателей от 4 февраля 2014 года был проведён анализ целого ряда сфер правового регулирования: местное самоуправление; избирательное законодательство; бюджетное законодательство; законодательство о налогах и сборах; законодательство о культуре; законодательство об опеке и попечительстве и законодательство о социальной защите инвалидов.

Анализ производился на основании материалов, поступивших от законодательных органов 75 субъектов Российской Федерации¹, и включает в себя обобщённые тезисы, содержащие:

- оценку субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства;
- оценку субъектами Российской Федерации реализации федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации;
- предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства;
- планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального законодательства.

1. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении

1.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства о местном самоуправлении

2014 год стал важным этапом реформирования местного самоуправления, ознаменовавшимся принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Закон решил ряд важных задач, поставленных Президентом России в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года, касающихся совершенствования институциональных и территориальных основ местного самоуправления, разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

По мнению большинства субъектов Российской Федерации, указанный закон, по сути, определил базисный вектор дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления. Главным достоинством Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ регионы считают предоставленную им правовую возможность собственными законами перераспределять полномочия по решению вопросов местного значения между органами государственной

¹ На 21 октября 2014 года в Совет Федерации поступила информация от 75 законодательных органов субъектов Российской Федерации (см. приложение к разделу II).

власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с учётом сложившейся практики в конкретном регионе, муниципальном образовании. В качестве наиболее актуальных и фундаментальных правовых новелл Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ большинство субъектов Российской Федерации называют установление более чёткого разграничения вопросов местного значения между различными муниципальными образованияами, закрепление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования порядка формирования органов местного самоуправления, образования новых видов муниципальных образований (городской округ с внутригородским делением, внутригородской район), появление новых форм преобразования муниципальных образований, а также дополнительные схемы формирования органов местного самоуправления.

В целом качество правового обеспечения очередного этапа муниципальной реформы в 2014 году субъектами Российской Федерации оценивается как положительное: создана фундаментальная законодательная основа для последующих преобразований в области организационных и бюджетных основ муниципального устройства, разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Вместе с тем регионы справедливо полагают, что реализация новшеств федерального законодательства потребует дальнейших изменений федерального законодательства. В частности, необходимо будет обеспечить безвозмездную передачу в муниципальную собственность муниципальных районов имущества, находящегося в собственности сельских поселений и необходимого для решения тех вопросов местного значения, которые с 1 января 2015 года будут решать муниципальные районы. Для этих целей регионы предлагают наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом определять порядок разграничения имущества между сельскими поселениями и муниципальными районами.

1.2. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства по вопросам местного самоуправления

В ходе анализа материалов, поступивших из регионов, выявились отдельные направления совершенствования федерального законодательства в сфере местного самоуправления, которые можно дифференцировать по двум группам вопросов.

Первая группа касается нерешённых проблем, связанных с реализацией федерального законодательства о местном самоуправлении, принятого в 2014 году. Главным образом речь идёт о сложностях, связанных с реализацией Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ и Федерального закона от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", а также об отсутствии комплексного подхода при изменении общих принципов местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации отмечают, что при разработке указанных законодательных актов недостаточное внимание уделялось необходимости пакетного внесения изменений в федеральные законы, детально регламентирующие вопросы бюджетного и налогового законодательства, что необходимо для обеспечения действенности норм принятых законов. По мнению большинства регионов, изменения, внесённые Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, не разрешают в должной мере проблемы финансового обеспечения местного самоуправления при перераспределении вопросов местного значения между органами местного самоуправления. Решить указанную проблему могла бы корректировка бюд-

жетного законодательства в части нормативов отчислений от НДФЛ в пользу муниципальных районов, а также дифференциации этих нормативов для городских и сельских поселений.

Для субъектов Российской Федерации до конца остаётся неясным вопрос о критериях при наделении муниципалитетов статусом городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Регионами предлагается установить в законодательстве Российской Федерации чёткие критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы, например исходя из численности населения, проживающего на территории городского округа, или площади территории городского округа.

Вторая группа вопросов связана с совершенствованием территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 6 сентября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также отраслевым законодательством, регулирующим отдельные аспекты функционирования местного самоуправления. В предложениях регионов по совершенствованию организационных основ местного самоуправления необходимо выделить вопросы, связанные со статусом муниципальных органов власти.

Субъекты Российской Федерации предлагают:

рассмотреть вопрос об установлении дополнительных требований к главе муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации муниципального района или городского округа, аналогичных квалификационным требованиям для замещения высших должностей муниципальной службы;

установить дополнительную подотчётность местной администрации муниципального района, на которую возложено исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, представительному органу поселения, являющегося административным центром данного муниципального района;

решить вопросы, связанные с предоставлением гарантий в связи с осуществлением полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;

пересмотреть действующее законодательство в сфере пенсионного обеспечения лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе.

Значительное количество предложений, подготовленных субъектами Российской Федерации, касается совершенствования финансово-экономической основы местного самоуправления, которая урегулирована Федеральным законом от 6 сентября 2003 года № 131-ФЗ, а также нормами Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации отмечают, что в настоящее время налогово-бюджетная политика недостаточно ориентирована на стимулирование органов местного самоуправления комплексно развивать муниципальные образования. Из-за сложившейся схемы распределения налогов муниципалитеты зачастую лишаются стимулов к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти путём дальнейшего совершенствования налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, скорейшего принятия мер в целях увеличения доходной базы местных бюджетов.

С учётом этих факторов регионы предлагают собственные пути совершенствования финансово-экономической основы местного самоуправления. Анализ предложений субъектов Российской Федерации позволил выделить

несколько ключевых направлений, среди которых: коррекция системы налоговых источников местных бюджетов и механизмов межбюджетных отношений; обеспечение реальной самостоятельности местных бюджетов за счёт закрепления за ними постоянных доходных источников; внедрение дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с различным потенциалом социально-экономического развития.

Для решения указанных задач субъекты Российской Федерации предлагают осуществить комплекс изменений бюджетно-налоговой системы, среди которых необходимо отметить следующие.

1. В части пополнения бюджетов городских и сельских поселений на федеральном уровне целесообразно закрепить за местными бюджетами отчисления от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 процентов доходов (по 50 процентов доходов от этого налога в бюджеты поселений и муниципальных районов); передать местным бюджетам поселений отчисления от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых; ввести налог на недвижимость, находящуюся в собственности физических лиц, налогооблагаемой базой которого должна выступать кадастровая стоимость этих объектов, а не инвентаризационная, как в настоящее время.

2. В части пополнения бюджетов городских округов и муниципальных районов необходимо закрепить на федеральном уровне за бюджетами указанных муниципальных образований доходы от уплаты налога на прибыль организаций по ставке 2 процента, зачисляемого в федеральный бюджет.

3. Федеральный закон от 6 сентября 2003 года № 131-ФЗ целесообразно дополнить положениями, касающимися полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части регулирования отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также обеспечения сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

4. Внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации с целью зачисления НДФЛ по месту пребывания граждан.

5. Внести изменения в налоговое законодательство, исключив льготы по земельному налогу или обеспечив компенсацию выпадающих доходов местным бюджетам.

6. С целью формирования более чёткого представления о финансовых потребностях местного самоуправления на федеральном уровне разработать методические рекомендации по способам и методологии определения размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, а также провести исследования по нормированию расходов, в том числе расходов на управление.

7. С целью методического обеспечения представительных органов муниципальных образований рассмотреть возможность разработки по каждому вопросу местного значения модельных правовых актов, обеспечивающих установление расходных обязательств муниципальных образований.

8. Учитывая, что с 1 января 2015 года 26 вопросов местного значения сельских поселений передаются муниципальным районам, в ближайшее время необходимо принять федеральный закон, устанавливающий порядок и сроки отчуждения имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения и осуществления государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

9. Рассмотреть вопрос о целесообразности возврата полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования.

Третья группа вопросов связана с необходимостью решения проблем в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Большинство субъектов Российской Федерации в присланных материалах обращают внимание на то, что в ходе муниципальной реформы 2003 года не все вопросы в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти удалось решить должным образом, были допущены определённые просчёты и отступления от первоначальных принципов, выявились новые проблемы. Неоднозначное правовое содержание отдельных положений федерального законодательства в сфере компетенции местного самоуправления приводит к значительным проблемам при применении их на практике. В качестве наглядного примера субъекты Российской Федерации приводят положение об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма. Большинство регионов предлагают такой вопрос, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа, исключить из вопросов местного значения, как являющийся формой участия органа местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий.

Другой стороной названной проблемы является централизация на федеральном уровне ряда функций, которые могли бы эффективнее осуществляться на региональном или местном уровне. В связи с этим субъекты Российской Федерации справедливо ставят вопрос о необходимости продолжения работы по инвентаризации и дальнейшему уточнению разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Четвёртая группа вопросов касается совершенствования форм непосредственной демократии и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Одной из серьёзных проблем, которая сдерживает развитие местного самоуправления, по мнению большинства субъектов Российской Федерации, является недостаточная включённость жителей в его осуществление. Учитывая актуальность поддержки иных форм местного самоуправления (общественных советов, старост), регионы предлагают разработать проект федерального закона, определяющего меры государственной поддержки, общие принципы и содержание иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации, не предусмотренных федеральным законодательством о местном самоуправлении. Ряд субъектов Российской Федерации предлагают рассмотреть вопрос о закреплении в статье 27 Федерального закона от 6 сентября 2003 года № 131-ФЗ такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление на части территории городского округа без внутригородского деления. Учитывая, что на сегодняшний день фактически имеется пробел в правовом регулировании соответствующих правоотношений, данное предложение представляется целесообразным.

Большинство субъектов Российской Федерации в своих предложениях упоминают о необходимости решения проблем в сфере муниципальной службы. Регионами, в частности, предлагается рассмотреть возможность закрепления в Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" нормы о подготовке кадров для органов местного самоуправления на основании договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы. Относительно указанного предложения следует сказать, что оно уже нашло поддержку на федеральном уровне в форме правительственного проекта федерального закона, который планируется рассмотреть в период осенней сессии 2014 года.

В своих предложениях субъекты Российской Федерации ставят и другие не менее важные вопросы, которые необходимо решать муниципальному сообществу. По мнению ряда регионов, целесообразно продолжить работу по даль-

нейшему совершенствованию территориальной организации публичной власти на местах; решить ряд проблем, связанных со статусом должностных лиц местного самоуправления, с формированием и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов. Необходимо также подготовить и реализовать комплекс мер, связанных с вступлением в силу с 1 марта 2015 года Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", направленного на создание стимулов для муниципалитетов к завершению разработки правил землепользования и застройки.

Выводы

Предложения, полученные из субъектов Российской Федерации, достаточно полно демонстрируют наработанную муниципальную практику с точки зрения экономических, политических и правовых аспектов функционирования и дальнейшего развития местного самоуправления. Это в перспективе позволит определить основные критические точки современной российской муниципальной практики и тенденции, которые могут повлиять на ход реформирования системы местного самоуправления. Пакет системных мер по совершенствованию местного самоуправления, предлагаемых региональными законодателями, призван стать основой при формировании муниципальной правовой политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

2. Состояние и развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации

2.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства в части избирательного права

Изменения избирательного законодательства, принятые на федеральном уровне в 2014 году, по мнению субъектов Российской Федерации, направлены на совершенствование российской политической системы, они также устанавливают дополнительные гарантии для реализации избирательных прав граждан на региональном и местном уровнях. Изменения, внесённые в федеральное законодательство о выборах и референдумах в 2014 году, были реализованы субъектами Российской Федерации в единый день голосования 14 сентября 2014 года, результатом чего явилась положительная правоприменительная практика.

2.2. Оценка субъектами Российской Федерации реализации федерального законодательства в части избирательного права в субъектах Российской Федерации

В ходе реализации федерального избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации были приняты нормативные акты, развивающие положения федерального законодательства на региональном уровне. В частности, был уточнён порядок доведения до сведения граждан и избирательных комиссий списка политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений, а также других общественных объединений, которые имеют право принимать участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве избирательных объединений. Также была уточнена обязанность кандидатов при проведении отдельных выборов закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами

территории Российской Федерации, и осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов к моменту представления в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Вносимые в региональное избирательное законодательство изменения были также направлены на повышение роли политических партий при формировании законодательных органов власти, а также на обеспечение наиболее полного представительства в избирательных комиссиях политических партий, участвующих в выборах любых уровней – от выборов депутатов Государственной Думы до выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. Региональными законами была установлена обязанность не только опубликования, но и размещения в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования списка политических партий, региональных отделений и иных структурных подразделений политических партий, иных общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политических партий, его территориальными органами.

2.3. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства в части избирательного права

На уровне субъектов Российской Федерации были выявлены отдельные положения федерального законодательства, требующие, по мнению региональных законодателей, уточнения, дополнения либо исключения. В целях более эффективного и грамотного применения участниками избирательного процесса законодательства о выборах и референдумах и в связи с тем, что процесс внесения изменений в региональное законодательство занимает определенное время, предлагается за 6 месяцев до дня назначения выборов установить мораторий на изменение федерального законодательства.

Кроме того, по мнению субъектов Российской Федерации, установленный период досрочного голосования (за 10 дней до дня голосования) в помещениях участковых избирательных комиссий не в полной мере учитывает особенности северных территорий, так как не позволяет реализовать активное избирательное право отдельным категориям избирателей (например, студентам). В связи с этим региональные законодатели предлагают дополнить Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" положениями, позволяющими устанавливать законодательством субъекта Российской Федерации период досрочного голосования не ранее чем за 20 дней до дня голосования.

Адекватной правовой формой повышения гарантий избирательных прав граждан, по мнению региональных законодателей, может стать разработка Избирательного кодекса Российской Федерации на базе систематизации всех избирательных законов. Это позволит стабилизировать избирательное законодательство, гарантировать единообразие его применения на всей территории Российской Федерации.

2.4. Планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального законодательства в части избирательного права

В рамках работы по совершенствованию регионального законодательства о выборах и референдумах в субъектах Российской Федерации запланирован ряд нормативно-правовых изменений и дополнений. В целях приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с нормами

федерального законодательства региональными законодателями планирует внести изменения, предусматривающие, что на выборах в органы местного самоуправления граждане Российской Федерации смогут голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Выводы

Важным моментом в обеспечении конкурентности и открытости избирательного процесса является наличие единообразного подхода к применению норм избирательного законодательства и повышение правовой культуры участников избирательного процесса. Для достижения этой цели необходимо в первую очередь обеспечить стабильность законодательства, регулирующего порядок подготовки и проведения выборов и референдумов. Работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральными законами становится одним из основных направлений в деятельности законодательных органов субъектов Федерации. В связи с этим представляется целесообразным отказаться от частых точечных изменений федерального избирательного законодательства.

3. Состояние и развитие бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации

3.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году на федеральном уровне бюджетного законодательства

Основу бюджетного законодательства Российской Федерации составляет Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ). В 2014 году в БК РФ вносился ряд изменений, в частности, касающихся института временной финансовой администрации¹, совершенствования правового регулирования вопросов программного бюджетирования², предоставления права законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассматривать проекты государственных программ субъектов Российской Федерации и предложения о внесении изменений в такие государственные программы и так далее³. Большинство из них оценивается субъектами Российской Федерации положительно.

Регионы отмечают, что нормы принятого в 2014 году бюджетного законодательства вступают в силу в основном с 1 января 2015 года, а реализация вступивших в силу положений находится в начальной стадии. Данное обстоятельство влечёт сложность оценки принятого в 2014 году федерального бюджетного законодательства на основе правоприменительной практики⁴.

¹ Федеральный закон от 12 марта 2014 года № 25-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации".

² Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 1-ФЗ "О приостановлении действия абзаца четвёртого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации"; Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 214-ФЗ "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации".

⁴ Следует подчеркнуть, что некоторые нормы фактически не реализовывались. Например, регионы отмечали, что внесённые в БК РФ изменения в части регулирования положений о временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации не применялись в процессе исполнения бюджетных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так как институт временной финансовой администрации в регионах не вводился. В связи с этим практика применения норм БК РФ о временной финансовой администрации за 2014 год отсутствует.

Вместе с тем регионы особое внимание уделили следующим новациям.

Повсеместно в регионах положительную оценку получил Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ¹, закрепляющий в БК РФ право законодательных органов субъектов Российской Федерации осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации, а также предложений о внесении изменений в указанные программы в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации. Тот же принцип касается и муниципального уровня управления. Регионы считают, что новация будет способствовать открытости бюджетов, позволит актуализировать деятельность органов власти по социально-экономическому развитию регионов и муниципалитетов и повысить качество бюджетного планирования.

Основной задачей на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов будет обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы России, а для региональных бюджетов необходимо снижение выросшего за последние годы уровня государственного долга субъектов Российской Федерации. В 2014 году на федеральном уровне приняты решения, направленные на реструктуризацию бюджетной задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации, и предусмотрены средства по замещению долговых обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций, бюджетными кредитами из федерального бюджета. Регионы полагают, что требуется дальнейшее решение этих вопросов и выделение дополнительных средств из федерального бюджета².

Обеспокоенность у регионов с точки зрения правоприменения вызвал Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ³, которым внесены изменения в систему организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Часть вопросов местного значения сельских поселений передана на уровень муниципальных районов, соответственно изменены

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ "О внесении изменений в статьи 179 и 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации".

² Субъекты Российской Федерации отмечают, что существует противоречие между нормативным актом Правительства Российской Федерации (подпункт "б" п. 3 Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2014 год, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2010 года № 1062) и федеральным законодательством, которое может препятствовать получению финансовой помощи из федерального бюджета. Так, одним из условий предоставления бюджетного кредита из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации согласно специальным правилам является недопущение принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем у регионов в соответствии с законодательством имеются расходы на реализацию переданных федеральных полномочий, осуществляемые за счёт собственных средств. Указанные расходы осуществляются в соответствии с абз. 16 п. 7 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которому органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им полномочий в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

³ Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

расходные полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений. Отмечая целесообразность и своевременность принятого решения, регионы выражают обеспокоенность рядом обстоятельств. Во-первых, отсутствием механизмов по передаче муниципальным районам финансовых ресурсов, необходимых для эффективной реализации принимаемых полномочий. Изменения в БК РФ не внесены, и вопросы по закреплению налоговых и неналоговых доходов за муниципальными районами и сельскими поселениями не урегулированы. Отсутствие источников дополнительных доходов при расширении круга обязанностей может негативно отразиться на качестве реализации вопросов местного значения муниципальных районов и качестве жизни людей. Во-вторых, законом не предусмотрено установление переходного периода для реализации положений, несмотря на то что процессы внесения изменений в уставы, передачи имущества в собственность муниципальных районов, урегулирования межбюджетных отношений потребуют существенного времени.

3.2. Оценка субъектами Российской Федерации реализации бюджетного законодательства Российской Федерации в субъектах Российской Федерации

Ключевое внимание в 2014 году субъекты Российской Федерации уделили реализации программного принципа формирования бюджетов¹. На региональном уровне проведена значительная работа по формированию государственных программ. Законами субъектов Российской Федерации устанавливаются правовые основания для интеграции в бюджетный процесс государственных программ, являющихся инструментом повышения эффективности бюджетных расходов и создающих условия для повышения качества бюджетного планирования, эффективности, гибкости и результативности использования бюджетных средств. К текущему моменту в большинстве регионов разработана методология и внедрены необходимые технологические процессы для формирования, исполнения, управления и контроля исполнения бюджета в разрезе государственных программ; осуществлён переход к программной классификации расходов региональных бюджетов. Многие региональные бюджеты на 2014 год приняты в программном формате. Некоторые регионы превзошли в этом вопросе федеральный центр – программные расходы их бюджетов составляют более 90 процентов, в то время как мероприятия государственных программ Российской Федерации сосредоточили в 2014 году лишь порядка 60 процентов средств федерального бюджета, вместе с тем государственные программы утверждаются органами исполнительной власти, а представительный орган до 2014 года был фактически лишён возможности участия в процессе принятия программ. Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ²

¹ С принятием Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса" у субъектов Российской Федерации появилось право принимать законы о бюджете в программном формате. Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ "О внесении изменений в статьи 179 и 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации" внесены изменения в БК РФ, предусматривающие переход к формированию бюджетов субъектов Российской Федерации в программном формате, начиная с бюджетов на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ "О внесении изменений в статьи 179 и 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации". Согласно ему законодательные органы субъектов Российской Федерации вправе осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации и предложений о внесении изменений в государственные программы субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации.

исправлен данный правовой пробел. В 2014 году ряд регионов уже внёс соответствующие изменения в региональное законодательство.

В соответствии с Федеральным законом от 3 февраля 2014 года № 1-ФЗ¹, приостанавливающим до 1 января 2015 года действие требования о приведении в соответствие с законом (решением) о бюджете государственных (муниципальных) программ не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу, ряд регионов принял нормативные правовые акты о внесении изменений в утверждённые государственные программы для их приведения в соответствие с законами субъектов Российской Федерации о бюджетах. Кроме того, в соответствии с изменениями федерального законодательства в 2014 году региональные нормативные акты дополнялись нормой о ежегодном проведении оценки эффективности государственных программ и порядком проведения оценки эффективности реализации государственных программ субъекта Российской Федерации.

3.3. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию бюджетного законодательства, принятого на федеральном уровне

Ведущим направлением развития межбюджетных отношений субъекты Российской Федерации считают повышение устойчивости и сбалансированности бюджетов регионов, укрепление самостоятельности и доходной базы регионов и муниципалитетов. Большинство предложений коснулось именно этих вопросов.

1. Для повышения устойчивости и сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также для предоставления гарантированного объёма государственных услуг необходимо законодательно закрепить положение о том, что федеральные законы, затрагивающие законодательство об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, законодательство о местном самоуправлении, бюджетное законодательство, приводящие к изменению расходных обязательств региональных и местных бюджетов, а также к изменению доходов региональных и местных бюджетов, должны быть приняты до внесения проектов региональных и местных бюджетов в законодательные (представительные) органы.

2. Целесообразно внести в БК РФ запрет на использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации, а также на установление и исполнение расходных обязательств, связанных с решением вопросов, отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти.

3. Целесообразно внести в БК РФ изменения, предусматривающие ежегодную индексацию фонда финансовой поддержки регионов на уровень инфляции.

4. Необходимо разработать методику прогнозирования объёмов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

5. Создание механизма реальной компенсации выпадающих доходов в случае внесения на федеральном уровне изменений в бюджетное законодательство должно стать одной из основных задач бюджетной политики. Компенсационные меры необходимы и при принятии на федеральном уровне решений об увеличении расходов региональных бюджетов. Так, предлагается рассмотреть возможность дополнительного выделения из федерального бюджета дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с целью частичного обеспечения

¹ Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 1-ФЗ "О приостановлении действия абзаца четвёртого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации".

расходных обязательств, связанных с реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 года.

6. Ключевое значение должны иметь меры повышения самостоятельности бюджетов, укрепления их собственной доходной базы. С этой целью предлагается:

рассмотреть возможность увеличения норматива зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль организаций на 2 процента за счёт норматива зачисления в федеральный бюджет;

для поддержки субъектов Российской Федерации, которые по законодательству основную сумму мобилизованных со своих территорий доходов перечисляют на федеральный уровень, предусмотреть механизмы их стимулирования;

снизить со 100 процентов до 50 процентов норматив зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на слабоалкогольную продукцию по месту её производства; установить порядок зачисления 50 процентов этих акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, утверждаемым федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

увеличить норматив зачисления акцизов на нефтепродукты с 72 процентов до 100 процентов для бюджетов субъектов Российской Федерации за счёт отмены зачисления доходов от данных акцизов в федеральный бюджет по нормативу 28 процентов;

распределить между бюджетами водный налог в следующей пропорции: 25 процентов – в федеральный бюджет; 25 процентов – в бюджеты субъектов Российской Федерации; 50 процентов – в бюджеты городских округов (муниципальных районов);

установить зачисление акцизов на нефтепродукты напрямую в региональные бюджеты в размере 100 процентов по месту уплаты их налогоплательщиками¹;

включить распределение отдельных налоговых и неналоговых доходов по уровням бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое сейчас ежегодно утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, в БК РФ.

7. Субъекты Российской Федерации настаивают на расширении своих полномочий в вопросах регулирования бюджетных отношений с местными бюджетами на основе принципа subsidiarity.

3.4. Планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального бюджетного законодательства

Совершенствование бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации будет осуществляться в целях своевременного приведения норм законодательных актов в соответствие с положениями федерального законодательства на основе правоприменительной практики и по инициативе заинтересованных лиц. Изменения будут направлены прежде всего на совершенствование межбюджетных отношений, в том числе в части предоставления межбюджетных трансфертов и повышения качества бюджетного процесса в муниципалитетах, уточнения дифференцированных нормативов отчислений доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты в местные бюджеты в соответствии с уточнением протяжённости автомобильных дорог местного значения.

Особое внимание большинство субъектов Российской Федерации планирует уделить работе по корректировке региональных законов в связи с приня-

¹ В настоящее время подлежат распределению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации через уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства.

тием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ¹. В настоящее время законодательные органы субъектов Российской Федерации наделены правом осуществлять рассмотрение проектов государственных программ регионов и предложений о внесении в них изменений и планируют реализовать это право в повседневной работе. При этом некоторые регионы подходят к данной работе с учётом сложности, свойственной внедряемым методам бюджетирования, ориентированного на результат. Например, создаются экспертные советы в структуре законодательных органов при бюджетных комитетах в целях проведения экспертных исследований по бюджетно-финансовым вопросам, в том числе с целью активного участия в разработке государственных программ.

Выводы

Изменения федерального бюджетного законодательства в 2014 году пока кардинально не повлияли на бюджетный процесс в регионах, в силу того что корректировке подверглись отдельные его положения. Вместе с тем ряд принятых в 2014 году федеральных законов имеет пролонгированный эффект и будет в дальнейшем способствовать развитию и совершенствованию бюджетных правоотношений.

Анализ предложений субъектов Российской Федерации показал, что наибольшее беспокойство территорий вызывают проблемы сбалансированности региональных и местных бюджетов, а также необходимость решения задач повышения самостоятельности бюджетов территорий и укрепления их доходной базы. Эти проблемы характерны для бюджетной системы Российской Федерации с её сильным федеральным бюджетом и, соответственно, централизацией налоговых полномочий и налоговой базы. Кроме того, играя существенную роль в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов, институт трансфертов пока недостаточно прозрачен и предсказуем, в силу чего он нуждается в совершенствовании.

4. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах

4.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства о налогах и сборах

За первые семь месяцев 2014 года было принято 18 федеральных законов, устанавливающих новое регулирование, изменяющих действующие нормы в области законодательства о налогах и сборах. Несмотря на внесение в налоговое законодательство многочисленных изменений, в целом регионы оценивают эти изменения положительно. Объясняется такая оценка в первую очередь возможностью пополнить доходную часть территориальных бюджетов.

В то же время большинством регионов отмечается, что принимаемых налоговых мер недостаточно, многие проблемы финансового обеспечения областных и местных бюджетов остаются нерешёнными. Материалы, поступившие в адрес Совета Федерации от субъектов Российской Федерации, резюмируют, что объёмы налоговых и неналоговых доходов не обеспечивают исполнение расходных обязательств, нормативы отчислений федеральных налогов требуют углублённого анализа и, возможно, пересмотра по его результатам. В целом налоговая политика недостаточно ориентирована на уве-

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 183-ФЗ "О внесении изменений в статьи 179 и 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации".

личение налогооблагаемой базы территорий и стимулирование их комплексного социально-экономического развития.

Наибольшее внимание регионов привлекли несколько законов. Так, большинством субъектов Российской Федерации ожидается, что Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ¹ в части отмены освобождения организаций, применяющих упрощённую систему налогообложения или уплачивающих единый налог на вменённый доход, от уплаты налога на имущество организаций в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость, положительно отразится на доходах региональных бюджетов². Вместе с тем указывается, что, во-первых, данные налогоплательщики по-прежнему освобождены от уплаты налога на имущество в отношении имущества, налоговая база по которому определяется в соответствии со ст. 375 Налогового кодекса Российской Федерации как среднегодовая стоимость. Во-вторых, отмена льготы не затронула налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, применяющих указанные специальные налоговые режимы, они по-прежнему освобождены от налога на имущество физических лиц в отношении имущества, используемого в предпринимательской деятельности. Таким образом, налоговая новация не охватывает всего круга налогоплательщиков и содержит серьёзные риски ухода от налогообложения путём перевода прав собственности с юридических лиц на индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Также обращается внимание, что существует проблема составления Перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которого налоговая база определяется как кадастровая стоимость (далее – Перечень) по ряду причин:

в составе сведений государственного кадастра недвижимости об объекте недвижимости отсутствует информация о назначении данного объекта³;

порядок определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений, подлежащих включению в Перечень, на федеральном уровне не установлен; установление его нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в настоящее время не представляется возможным;

в сведениях кадастрового учёта, предлагаемых к использованию в качестве оснований для включения в Перечень, отсутствует привязка объектов недвижимого имущества к земельным участкам и др.

Таким образом, порядок составления Перечня недвижимого имущества требует разработки рекомендаций на федеральном уровне.

Вызывает нарекания и методология оценки кадастровой стоимости недвижимого имущества, в результате которой кадастровая стоимость существенно отличается от рыночной. Применение в целях налогообложения земельных участков оценки по кадастровой стоимости привело к массовым судебным

¹ Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

² Данное положение Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ вступает в силу с 1 января 2015 года.

³ Ранее действовавшая редакция Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" не предусматривала таких сведений об объекте недвижимости, как назначение объектов недвижимого имущества (размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания), возможность внесения таких сведений предусмотрена только с 1 октября 2013 года (Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 250-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учёта объектов недвижимости").

искам об оспаривании кадастровой стоимости¹. В подавляющем большинстве случаев кадастровая стоимость оказывается завышенной. Судебная практика по этой категории споров сформировалась не в пользу органов власти, органы кадастрового учёта, а соответственно бюджет, несут значительные издержки.

4.2. Оценка субъектами Российской Федерации реализации федерального законодательства о налогах и сборах в субъектах Российской Федерации

Представительные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований активно используют предоставленные им полномочия в сфере налогового законодательства и оперативно вносят необходимые изменения и дополнения в региональное налоговое законодательство в соответствии со складывающейся социально-экономической ситуацией.

Часть субъектов Российской Федерации успели оперативно внести изменения в законы, регулирующие патентную систему налогообложения, в связи с наделением правом увеличивать значения потенциально возможного годового дохода по каждому виду деятельности индивидуальных предпринимателей², а также с целью установления дополнительного перечня видов предпринимательской деятельности, относящихся к бытовым услугам, оказываемым населению, в отношении которых будет применяться патентная система налогообложения.

4.3. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства о налогах и сборах

Исходя из материалов, представленных субъектами Российской Федерации, можно сделать вывод, что основными направлениями дальнейшего совершенствования законодательства о налогах и сборах должны стать создание стимулов по наращиванию региональной налоговой базы и обеспечение различных подходов к территориям с разными социально-экономическими уровнями и потенциалом развития. В этих целях признаётся необходимым:

- усилить роль региональных и местных налогов в формировании доходной части территориальных бюджетов;

- повысить самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части регулирования и администрирования региональных и местных налогов;

- рассмотреть возможность передачи некоторых федеральных налогов на региональный уровень и/или изменения нормативов отчислений федеральных налогов и сборов в территориальные бюджеты;

- исключить из законодательной практики предоставление налоговых льгот и преференций на федеральном уровне по региональным и местным налогам и сборам;

- обеспечить информационное взаимодействие Федеральной налоговой службы и её территориальных органов, органов Федерального казначейства

¹ В 2013 году судами было рассмотрено более 9 тысяч таких исков. Каждый иск влечёт за собой расходы на судебные издержки: денежные суммы, подлежащие выплате экспертам, свидетелям и переводчикам, расходы на оплату услуг адвокатов и иных лиц, представляющих интересы хозяйствующего субъекта, на проведение оценки отдельных объектов (по некоторым из них оценка может превышать 1 млн рублей).

² Федеральный закон от 25 июня 2012 года № 94-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию налогового законодательства соответствуют заданным целям и задачам.

1. В отношении налоговых льгот и преференций по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне, субъекты Российской Федерации единодушно высказываются за их дальнейшую ревизию и отмену. Так как необходимость компенсации территориальным бюджетам выпадающих доходов в связи с такими льготами была ранее определена, но до сих пор не предусмотрена, предлагается законодательно закрепить обязанность ежегодной компенсации потерь консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по установленным федеральным законодательством льготам по региональным и местным налогам.

2. В части налогообложения имущества организаций предлагается:

ускорить утверждение Порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) в целях перехода к налогообложению по кадастровой стоимости нежилых помещений, предусматривающих размещение офисов, торговых объектов недвижимости, общественного питания и бытового обслуживания;

закрепить право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на обследование объектов недвижимого имущества¹ на месте, с конкретными рекомендациями по количеству и составу должностных лиц, ответственных за проведение обследований, и перечнем полномочий, закреплённых за указанной комиссией;

ускорить принятие нормативного правового акта об утверждении состава сведений, подлежащих включению в Перечень объектов недвижимого имущества², в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость;

предусмотреть включение в Перечень объектов недвижимого имущества объекты, права собственности на которые зарегистрированы после 1 января 2013 года³.

Также необходимо закрепить единую методику определения кадастровой стоимости объектов недвижимости на нормативной основе, которая позволит избежать оценочной составляющей, снизит коррупционные риски и остановит массовые судебные иски об оспаривании кадастровой стоимости.

В то же время есть мнение о необходимости восстановить освобождение плательщиков специальных налоговых режимов от уплаты налога на имущество в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость, за исключением субъектов предпринимательской деятельности, сдающих нежилые помещения в аренду⁴.

¹ См. подпункты 1 и 2 п. 1 ст. 378² части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

² Там же.

³ В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" с 1 января 2013 года государственный технический учёт и (или) техническая инвентаризация не ведётся. При этом Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и подведомственное ей государственное бюджетное учреждение осуществляют государственный кадастровый учёт зданий, сооружений, помещений, объектов незавершённого строительства. Соответственно, с 1 января 2013 года расчёт инвентаризационной стоимости объектов недвижимости не осуществляется, данные об инвентаризационной стоимости в налоговые органы не передаются, в связи с чем объекты недвижимого имущества, права собственности на которые зарегистрированы после 1 января 2013 года и сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости после указанной даты, выпадают из-под налогообложения.

⁴ Освобождение было отменено Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" с 1 января 2015 года.

3. В части налогообложения имущества физических лиц в целях своей временной регистрации завершённых строительством объектов недвижимого имущества граждан и постановки их на налоговый учёт предлагается ввести правовую норму об обязательной регистрации прав на недвижимое имущество в течение конкретного периода времени с даты наступления оснований для государственной регистрации прав, а также установить существенный размер штрафа за нарушение срока государственной регистрации прав.

4. В части налогообложения доходов физических лиц предлагается: перейти на уплату налога на доходы физических лиц (НДФЛ) по месту жительства налогоплательщика;

предоставить право субъекту Российской Федерации самостоятельно устанавливать дополнительный норматив по НДФЛ сверх установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации¹ в зависимости от доходной обеспеченности территорий;

внести в обязанности налоговым агентам ежеквартально представлять в налоговые органы сведения о начисленных и удержанных суммах НДФЛ и суммах его перечислений в бюджет;

внести в обязанности налоговым органам представлять информацию о перечисленных в бюджет суммах НДФЛ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

удвоить ставку налога на дивиденды с 9 до 18 процентов, что обеспечит дополнительное поступление налоговых доходов и прекратит практику замены выплаты заработной платы выплатой дивидендов.

5. В части налогового администрирования, усиления контрольных функций и собираемости налогов предлагается:

закрепить в Налоговом кодексе Российской Федерации положение, что федеральные законы об изменении норм Налогового кодекса Российской Федерации, реализация которых потребует принятия законов субъектов Российской Федерации и (или) нормативных правовых актов органов местного самоуправления, вступают в силу не позднее 1 июля текущего года;

распространить на региональные бюджеты действие распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 января 2014 года № 76-р, предусматривающего представление госкорпорациями и акционерными обществами с государственным участием в налоговые органы информации о планируемых к уплате суммах налога на прибыль с учётом сумм, подлежащих возврату из бюджета;

определить, что возврат сумм излишне уплаченного налога осуществляется путём постепенного возврата (зачёта) сумм налога с момента подачи заявления налогоплательщика о возврате (зачёте) в течение определённого времени (от 3 до 5 месяцев) в зависимости от суммы возврата (зачёта) по согласованию с финансовыми органами субъектов Российской Федерации;

установить право налоговых органов отказывать физическим лицам в предоставлении налогового вычета по НДФЛ при наличии у физического лица недоимки (задолженности) по налогам;

разрешить погашение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации должника, находящегося в процедуре банкротства, третьим лицам на любой стадии банкротства;

рассмотреть вопрос о нецелесообразности дальнейшего взыскания задолженности налогоплательщиков, не имеющих признаков банкротства, при возврате из службы судебных приставов исполнительного документа² (если у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыска-

¹ См. статьи 58, 61, 61¹, 61² Бюджетного кодекса Российской Федерации.

² На основании п. 4 ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве".

ние, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными).

Необходимо отметить, что предоставленные материалы отличает серьёзный подход к проблемам совершенствования законодательства о налогах и сборах. Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере налогов и сборов урегулированы региональными законами в полном объеме.

4.4. Планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального законодательства о налогах и сборах

Большая часть изменений, внесённых в федеральное законодательство о налогах и сборах в 2014 году, правовой регламентации на региональном уровне не требовала. Наиболее активно подготовительная работа ведётся в субъектах Российской Федерации по нескольким направлениям.

1. В части патентной системы налогообложения¹ Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ² субъектам Российской Федерации предоставлен ряд новых полномочий по регулированию патентной системы налогообложения: дифференцировать размер потенциально возможного к получению годового дохода в зависимости от места ведения деятельности; ограничивать действие патента территориями муниципального образования, указанной в патенте; сохранить для индивидуальных предпринимателей возможность получения нескольких патентов.

В целях совершенствования регионального законодательства о патентной системе налогообложения и приведения его в соответствие с федеральными нормами законодательные органы субъектов Российской Федерации планируют внесение изменений в региональное законодательство. В основном предполагается, что изменения будут внесены в четвёртом квартале 2014 года. Для этого в ряде регионов созданы специальные рабочие группы, которые на основе правоприменительной практики вырабатывают предложения по внесению изменений в профильные областные законы. Отдельные субъекты Российской Федерации проводят анализ применения патентной системы налогообложения, введённой с начала текущего года, включая оценку целесообразности корректировки установленных размеров потенциально возможного годового дохода.

2. В части налогообложения имущества организаций в соответствии с положениями Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ с 1 января 2015 года введена обязанность налогоплательщиков, применяющих упрощённую систему налогообложения и систему налогообложения в виде единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности, платить налог на имущество организаций в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется на основе кадастровой стоимости.

Проектирование соответствующих изменений регионального налогового законодательства, способных повысить налоговую нагрузку, требует детальной проработки с целью нивелирования и исключения снижения предпринимательской активности.

Выводы

В целом субъекты Российской Федерации оценивают изменения федерального законодательства о налогах и сборах положительно, однако отме-

¹ Патентная система налогообложения введена с 2013 года Федеральным законом от 25 июня 2012 года № 94-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

² Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

чают при этом, что принимаемых налоговых мер недостаточно, многие проблемы финансового обеспечения областных и местных бюджетов остаются нерешёнными, налоговая политика недостаточно ориентирована на увеличение налогооблагаемой базы территорий и стимулирование их комплексного социально-экономического развития.

Представительные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований используют предоставленные им полномочия в сфере налогового законодательства в полном объёме. Основными направлениями дальнейшего совершенствования законодательства о налогах и сборах должны стать создание стимулов по наращиванию региональной налоговой базы и обеспечение различных подходов к территориям с разными социально-экономическими уровнями и потенциалом развития.

5. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о культуре

5.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства о культуре

Согласно оценкам, данным в материалах субъектов Российской Федерации, внесённым в федеральное законодательство изменения актуальны и направлены на развитие сферы культуры и культурного наследия в Российской Федерации. Отмечается, что некоторые принятые в 2014 году нормы не требуют изменения регионального законодательства. Кроме того, принятые федеральные законы вступили в действие сравнительно недавно (менее года), на этом основании регионы затруднились дать им объективную оценку на основе правоприменительной практики.

Указывается на возможные сложности при реализации Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации", направленного на совершенствование правового регулирования в области использования русского языка "при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий", в частности, например, при исполнении произведения (оперы) на языке оригинала (иностранном). Кроме того, спорные ситуации могут возникнуть в части признания конкретных слов или выражений нецензурной бранью и определении наличия (отсутствия) нецензурной брани.

Высказывается мнение о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства.

5.2. Оценка субъектами Российской Федерации реализации федерального законодательства о культуре

В целом в субъектах Российской Федерации сформирована необходимая законодательная база, обеспечивающая нормативно-правовое регулирование основных направлений развития сферы культуры. На региональном уровне имеется опыт создания правовых документов, регулирующих отношения в сфере общественной нравственности. Отдельными правовыми актами субъектов Российской Федерации закреплён порядок использования средств регионального бюджета для осуществления переданных полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

Регионами положительно оценивается предоставление из федерального бюджета субсидий и иных межбюджетных трансфертов на развитие

культуры в субъектах Российской Федерации¹. На региональном уровне принимаются подзаконные акты, предоставляющие межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований на выплату денежного поощрения лучшим муниципальным учреждениям культуры, находящимся на территориях сельских поселений, и их работникам.

5.3. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства о культуре

В полученных из субъектов Российской Федерации материалах указывается на проблемы, которые необходимо урегулировать на федеральном уровне. В частности, отмечается, что в сфере культуры на федеральном уровне назрела острая необходимость принятия нового базового закона о культуре. Поднимается вопрос о законодательном закреплении на федеральном уровне статуса творческих работников и союзов. В числе перспектив дальнейшего развития законодательства о культуре отмечается необходимость принятия комплекса мер, направленных на сохранение нематериального культурного наследия народов Российской Федерации, разработки соответствующих программ на федеральном и региональном уровнях, их организационной и финансовой поддержки.

Значительное количество предложений касается изменений в законодательство, регулирующее правоотношения в области охраны объектов культурного наследия². В частности, рекомендуется внести изменения в порядок исключения объекта культурного наследия из единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Предлагается принять нормативный правовой акт, регламентирующий порядок проведения мероприятий по определению границ территорий объектов культурного наследия (за исключением объектов археологического наследия), требования к документам, составляемым по результатам проведённой работы, порядок их согласования и прочее.

Субъектами Федерации вносятся предложения в области регулирования объёма публичных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере культуры. По мнению регионов, практика вынужденного сокращения в высокодотационных муниципальных образованиях муниципальных музеев и анализ положений федерального законодательства не позволяют сделать однозначный вывод о том, разделяет ли законодатель вопросы создания музеев (с отнесением их к правам органов местного самоуправления) и их текущего содержания (с отнесением их к полномочиям органов местного самоуправления). В целях устранения такой неоднозначности и сохранения имеющихся муниципальных музеев предлагается внести изменения в действующее законодательство³. Исключение норм, устанавливающих право органов местного самоуправления на создание музеев, будет подразумевать отнесение такого права к их полномочиям.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 30 "О порядке распределения и предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов для последующего предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на выплату денежного поощрения лучшим муниципальным учреждениям культуры, находящимся на территориях сельских поселений, и их работникам".

² Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Также предлагается:

отнести к вопросам местного значения муниципального района вопрос сохранения, использования, популяризации и охраны объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципального района и расположенных на территории муниципального района;

включить в Основы законодательства Российской Федерации о культуре разделы, содержащие чёткие разграничения полномочий и функций органов власти и учреждений культуры, а также отразить роль учреждений культуры в процессе подготовки законодательных документов и методических рекомендаций к ним;

более подробно определить права и обязанности органов местного самоуправления, закреплённых в федеральных законах, регулирующих деятельность в сфере культуры.

В области музейной деятельности регионами предлагается:

в целях юридического подтверждения включения музейных предметов в состав Музейного фонда Российской Федерации необходимо в соответствии с действующим законодательством¹ создать Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации;

внести изменения в федеральное законодательство² в части определения такого понятия, как "частный музей", и др.

Регионами указывается также на необходимость на законодательном уровне учитывать современные реалии, связанные с поддержкой организаций народных художественных промыслов, занимающихся изготовлением изделий утилитарного или декоративного назначения, а также сувенирной продукции. В целях сохранения, изучения и освоения традиций народной культуры предлагается разработать и утвердить федеральную целевую программу по сохранению и поддержке традиционной народной культуры России, а также специальные государственные стандарты образовательных программ. В целях создания благоприятных условий развития культуры в сельской местности регионами предлагается разработать и принять государственную программу капитального ремонта и реконструкции сельских домов культуры.

Выводы

Анализ материалов, поступивших из субъектов Российской Федерации, позволяет высоко оценить законотворческую активность региональных законодателей. Ими разрабатываются и готовятся к принятию нормативные правовые акты, направленные на внедрение вновь принятых федеральных норм в региональное законодательство, что в свою очередь позволяет работать над дальнейшим совершенствованием как федерального, так и регионального законодательства. Вместе с тем существует потребность в дальнейшем совершенствовании федерального законодательства о культуре в соответствии с современными требованиями улучшения качества жизни граждан России, задачами повышения доступности культуры, сохранения культурного наследия.

¹ Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации", а также Положение о Музейном фонде Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998 года № 179).

² Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации".

6. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об опеке и попечительстве

6.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства об опеке и попечительстве

В 2014 году федеральное законодательство в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними продолжало совершенствоваться в части усиления защиты прав и законных интересов детей, а также уточнения процедуры устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

В целом субъекты Российской Федерации положительно оценивают изменения, внесённые в федеральное законодательство в сфере опеки и попечительства в 2014 году. Отмечается, что принятие указанных нормативных правовых актов является актуальным на настоящий момент и достаточным для правового регулирования в сфере опеки и попечительства, отмечается их актуальность и отсутствие проблем с правоприменением.

Вместе с тем регионами указывается на проблемы с правоприменением некоторых актов, вступивших в силу с 2014 года. Так, отмечается, что с 1 января 2014 года органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан вправе устанавливать законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критерии нуждаемости¹. При этом в законодательстве не определено, что понимается под критериями нуждаемости, и указанная неопределённость вызывает сложности в применении данной нормы на практике.

Неоднозначная практика наблюдается в связи с вступлением с 1 июля 2014 года в силу изменений Гражданского кодекса Российской Федерации², которые изменили процедуру получения опекунами и попечителями алиментов, пенсий, пособий, возмещения вреда здоровью и вреда, понесённого в случае смерти кормильца, а также иных выплачиваемых на содержание подопечного средств. Теперь эти суммы подлежат зачислению на отдельный номинальный счёт, открываемый опекуном или попечителем. Отмечается как целесообразность внесённых изменений и упрощение процедуры получения опекунами средств, так и сложности с применением данной нормы (например, трудности при открытии номинальных счетов для физических лиц в банках).

Также отмечается, что, несмотря на важность стабильности федерального законодательства, регулирующего вопросы опеки и попечительства, необходимо продолжить его совершенствование как путём корректировки отдельных действующих нормативных правовых актов, так и путём разработки и принятия новых нормативных правовых актов.

6.2. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства об опеке и попечительстве

В материалах, поступивших из субъектов Российской Федерации, высказываются предложения по совершенствованию законодательства в сфере опеки

¹ Вступил в силу Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 371-ФЗ "О внесении изменений в статьи 26⁹ и 26⁹⁻¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

² Внесены федеральными законами от 30 декабря 2012 года № 302-ФЗ "О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" и от 21 декабря 2013 года № 379-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

и попечительства. Ряд предлагаемых регионами изменений связан с уточнением полномочий органов опеки и попечительства. В частности, предлагается:

дополнить полномочия органов опеки и попечительства полномочием по учёту лиц, отстранённых от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лишённых родительских прав или ограниченных в родительских правах, а также бывших усыновителей, если усыновление отменено по их вине;

предусмотреть полномочие органов опеки и попечительства на обращение в органы внутренних дел с заявлениями о розыске родителей несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей, когда их местонахождение неизвестно, а также в медицинские учреждения и миграционные службы с запросами о предоставлении информации о состоянии здоровья и местонахождении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

внести в обязанность органу опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного извещать орган опеки и попечительства по прежнему месту жительства о перемене места жительства подопечного;

предусмотреть право органов опеки и попечительства на заключение с опекунами (попечителями) договора об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях.

В части работы над терминологией в рассматриваемой сфере предлагается определить основные термины семейного законодательства, такие как "семья", "родители и лица, их заменяющие", "близкие родственники", "родственники", "ребёнок (дети)", "традиционные семейные ценности", "опека над несовершеннолетними", "попечительство над несовершеннолетними", "ребёнок, оставшийся без попечения родителей", "семья, находящаяся в социально опасном положении".

Одним из основных вопросов является обеспечение детей-сирот жильём. В материалах, поступивших из регионов, отмечается, что обеспечение жилыми помещениями детей-сирот является весьма затратной мерой социальной поддержки и недостаточно финансируется. Предлагается внести в федеральное законодательство, касающееся обеспечения детей-сирот жилыми помещениями, ряд изменений:

рассмотреть возможность увеличения объёма субсидии из федерального бюджета или передачи функций обеспечения жилыми помещениями детей-сирот на федеральный уровень;

принять федеральную программу по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот;

предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации право устанавливать норму предоставления жилья детям-сиротам по договору социального найма и др.

Отдельный блок предложений связан с действиями по изъятию детей из семей. Предлагается:

разработать единый перечень критериев непосредственной угрозы жизни ребёнка или его здоровью, рекомендованный к использованию органами опеки и попечительства при принятии решения об отобрании ребёнка у родителей;

вести запрет на изъятие детей из семей без предварительного проведения социально-реабилитационной работы, включая возможность замены лишения родительских прав ограничением родительских прав с организацией в этот период реабилитационной работы с семьями;

обеспечивать профилактическую и реабилитационную работу с ребёнком и его семьёй после изъятия ребёнка из семьи для возврата его в родную семью;

увеличить срок для обращения с иском о лишении (ограничении) родительских прав родителей, у которых был отобран ребёнок, с целью собрания

дополнительных материалов для подачи заявления в суд либо рассмотрения вопроса по возврату ребёнка в кровную семью.

В целях совершенствования процедуры назначения опекунов (попечителей) предлагается:

- разработать примерную программу подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами, утвердить порядок выдачи медицинского заключения о состоянии здоровья таких граждан, а также исключить из перечня документов, необходимых для подготовки заключения о возможности быть опекуном, справку о соответствии жилых помещений санитарным и техническим нормам¹;

- ввести возрастные ограничения для усыновителей, опекунов (попечителей);
- дополнить законодательство требованием о прохождении временным опекуном медицинского освидетельствования;

- отменить требование о предоставлении выписки из домовой книги с места жительства или иного документа, подтверждающего право пользования жилым помещением либо право собственности на жилое помещение, и копии финансового лицевого счёта с места жительства для граждан, ведущих традиционный кочевой образ жизни и собирающихся стать опекунами.

В отношении граждан, лишённых родительских прав, предлагается:

- уточнить и конкретизировать перечень оснований лишения родительских прав и ограничения в родительских правах, а также утвердить стандарты для определения случаев уклонения родителей от воспитания детей, защиты их прав и интересов, препятствия их нормальному воспитанию и развитию;

- закрепить обязанность родителей, лишённых родительских прав, возмещать расходы на содержание в государственных учреждениях детей, оставшихся без их попечения, а также ввести административную ответственность за неисполнение обязанностей по возмещению расходов;

- ввести возможность принудительного лечения родителей, лишённых родительских прав.

Выводы

В 2014 году в федеральное законодательство в области опеки и попечительства внесён ряд изменений, направленных на совершенствование защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей. В поступивших из регионов материалах данные изменения оцениваются положительно, отмечается их актуальность и отсутствие проблем с правоприменением. Вместе с тем субъектами Российской Федерации указывается на возникающие сложности с правоприменением некоторых актов, принятых ранее, но вступивших в силу с 2014 года.

Учитывая значительное количество предложений по предоставлению жилых помещений для детей, оставшихся без попечения родителей, можно сделать вывод о необходимости совершенствования этого механизма. Поступившие предложения – ещё одно свидетельство остроты проблем в этой сфере и отсутствия у регионов достаточных средств для их решения. При этом поиск выхода из сложившейся ситуации идёт по широкому спектру направлений: от уточнения перечня категорий граждан, подлежащих обеспечению бесплатным жильём из специализированного жилищного фонда, и совершенствования процедуры учёта и исключения таких лиц из региональных списков до решения проблемы с помощью средств федерального бюджета.

¹ Предложение мотивируется тем, что законодательство не предусматривает совместного проживания совершеннолетнего недееспособного гражданина и его опекуна, а состояние жилого помещения кандидата в опекуны не влияет на решение органов опеки и попечительства о назначении его опекуном.

Обращает на себя внимание и то, что большую обеспокоенность регионов вызывают вопросы создания условий для сокращения случаев изъятия детей из семьи.

На основе присланной информации можно сделать вывод о целесообразности унификации терминологии в области опеки и попечительства, установке единых критериев, которыми могли бы руководствоваться региональные органы опеки при принятии решений. В частности, необходима разработка единых критериев непосредственной угрозы жизни или здоровью ребёнка, рекомендованных к использованию при принятии решения об отобрании ребёнка у родителей. Кроме того, важно установить единый норматив расчёта штатной численности специалистов органов опеки и попечительства.

7. Состояние и развитие законодательства субъектов Российской Федерации о социальной защите инвалидов

7.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2014 году федерального законодательства о социальной защите инвалидов

Развитие законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов осуществляется в соответствии с принципами Конвенции ООН о правах инвалидов.

Внесены изменения, предусматривающие определение объёма субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с учётом установленного конкретным субъектом Российской Федерации минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах. Таким образом, право инвалидов на получение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг будет обеспечено соответствующим финансированием и в части уплаты взносов на капитальный ремонт¹. Утверждён комплекс мероприятий, направленных на повышение уровня доступности объектов и услуг для инвалидов и других маломобильных групп населения в приоритетных сферах жизнедеятельности, а также на совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы в целях интеграции инвалидов в общество².

7.2. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства о социальной защите инвалидов

В связи с подписанием Российской Федерацией Конвенции ООН о правах инвалидов, базовым принципом которой является полное и эффективное включение инвалидов в общество, предлагается дополнить законодательство нормами о недопустимости дискриминации по признаку инвалидности, пересмотреть роль реабилитации в системе социальной защиты инвалидов, ввести понятие социальной реабилитации инвалидов в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", разработав на федеральном уровне порядок, регулирующий вопросы организации социальной реабилитации инвалидов.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 200-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 297 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011–2015 годы".

Субъектами Российской Федерации предлагается ускорить рассмотрение проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов".

В материалах регионов указывается на трудности, связанные с реализацией права инвалидов на обеспечение жильём, в связи с чем предлагается внести ряд изменений в действующее федеральное законодательство. Предлагается установить, что инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, обеспечиваются жильём независимо от их имущественного положения, а также независимо от даты постановки на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Объём субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жильём инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, предлагается определять исходя из общей площади жилья 36 квадратных метров (вместо 18 квадратных метров). Предлагается для семьи, имеющей детей-инвалидов, средства на указанные цели рассчитывать исходя из размера общей площади жилого помещения 18 квадратных метров на каждого члена семьи, имеющей ребенка-инвалида, определив законодательно круг членов семьи. Альтернативой может стать предоставление этой категории граждан жилья в натуральной форме, например, по договору найма специализированного жилого помещения государственного жилищного фонда. Предлагается также рассмотреть вопрос о первоочередном предоставлении жилых помещений по договорам социального найма семьям, имеющим детей-инвалидов¹.

Предлагается внести изменения в действующее федеральное законодательство² в части урегулирования механизма реализации права на бесплатное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, установления порядка первоочередного права на получение ими земельных участков.

7.3. Планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального законодательства в сфере защиты прав инвалидов

Субъектами Российской Федерации осуществляется приведение нормативных правовых актов в соответствие с Федеральным законом "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации". Предполагается корректировка регионального законодательства в связи с планируемым принятием федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов"³.

Одной из приоритетных задач законодателей является создание условий для обеспечения занятости инвалидов. В связи с внесением изменений в федеральное законодательство⁴ в части квотирования рабочих мест для инвалидов

¹ Путём внесения дополнений в ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации.

² В Земельный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", в иные нормативные правовые акты.

³ Проект федерального закона № 480719-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов" находится на рассмотрении в Государственной Думе (принят в первом чтении 20 мая 2014 года).

⁴ Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 183-ФЗ "О внесении изменения в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

соответствующие изменения вносятся в законодательные акты субъектов Российской Федерации. Принимаются меры по усилению контроля за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы трудоустройства инвалидов.

Большое внимание уделяется вопросам законодательного обеспечения доступности объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Разрабатываются меры по расширению перечня технических средств реабилитации инвалидов, предоставляемых инвалидам за счёт средств региональных бюджетов, а также по применению инвалидами по зрению факсимильного воспроизведения собственноручной подписи. В некоторых субъектах Российской Федерации помимо социальных гарантий, установленных федеральным законодательством в части проезда к месту лечения и обратно, планируется установить дополнительные льготы по транспортному обслуживанию инвалидов. Например, предполагается оказать поддержку семьям, имеющим ребенка-инвалида, по приобретению транспортного средства.

Выводы

Субъекты Российской Федерации позитивно оценивают принятое в 2014 году федеральное законодательство о социальной защите инвалидов. Отмечается, что создаются условия для реализации Конвенции ООН о правах инвалидов.

Заключение

Анализ предложений субъектов Российской Федерации, характеризующих состояние и развитие законодательства о местном самоуправлении, избирательного законодательства, бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах, о культуре, об опеке и попечительстве, о социальной защите инвалидов показывает, что основные усилия регионов направлены на реализацию задач по совершенствованию перечисленных сфер правового регулирования, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года и конкретизированных в федеральном законодательстве.

В целом субъекты Российской Федерации оценивают изменения федерального законодательства в перечисленных сферах правового регулирования положительно. Но несмотря на высокую оценку новаций федерального законодательства, регионами нередко отмечается недостаточность принимаемых на федеральном уровне мер, многие проблемы на местах остаются нерешёнными, что обуславливает потребность в дальнейшем совершенствовании федерального законодательства.

В регионах сформирована необходимая нормативная база для осуществления целенаправленной работы по реализации поставленных перед ними задач. Региональные нормативные правовые акты своевременно приводятся в соответствие с требованиями федерального законодательства. В материалах, поступивших из регионов, большое внимание уделяется также предложениям по совершенствованию законодательства в перечисленных сферах правового регулирования.

Подводя итог, следует отметить, что материалы, полученные из субъектов Российской Федерации, достаточно полно демонстрируют нарабатываемую ими правоприменительную практику. Это в перспективе позволит определить основные проблемные зоны действующего федерального и регионального законодательства и тенденции, которые могут повлиять на ход его реформирования. Пакет системных мер по совершенствованию российского законодательства, предлагаемых региональными законодателями, призван стать основой при формировании государственной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Приложение к разделу II

**Сведения о направлении материалов к Отчёту о состоянии
российского законодательства в 2014 году**

(По состоянию на 21 октября 2014 года)

1	Республика Адыгея (Адыгея)	Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея
2	Республика Алтай	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай
3	Республика Башкортостан	Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан
4	Республика Бурятия	Народный Хурал Республики Бурятия
5	Республика Дагестан	Народное Собрание Республики Дагестан
6	Кабардино-Балкарская Республика	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
7	Республика Карелия	Законодательное Собрание Республики Карелия
8	Республика Коми	Государственный Совет Республики Коми
9	Республика Крым	Государственный Совет Республики Крым
10	Республика Марий Эл	Государственное Собрание Республики Марий Эл
11	Республика Мордовия	Государственное Собрание Республики Мордовия
12	Республика Саха (Якутия)	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)
13	Республика Северная Осетия – Алания	Парламент Республики Северная Осетия – Алания
14	Республика Татарстан (Татарстан)	Государственный Совет Республики Татарстан
15	Удмуртская Республика	Государственный Совет Удмуртской Республики
16	Республика Хакасия	Верховный Совет Республики Хакасия
17	Чувашская Республика – Чувашия	Государственный Совет Чувашской Республики
18	Алтайский край	Алтайское краевое Законодательное Собрание
19	Забайкальский край	Законодательное Собрание Забайкальского края
20	Камчатский край	Законодательное Собрание Камчатского края
21	Краснодарский край	Законодательное Собрание Краснодарского края
22	Красноярский край	Законодательное Собрание Красноярского края
23	Пермский край	Законодательное Собрание Пермского края
24	Приморский край	Законодательное Собрание Приморского края
25	Хабаровский край	Законодательная Дума Хабаровского края Правительство Хабаровского края
26	Амурская область	Законодательное Собрание Амурской области
27	Архангельская область	Архангельское областное Собрание депутатов
28	Астраханская область	Дума Астраханской области
29	Белгородская область	Белгородская областная Дума
30	Брянская область	Брянская областная Дума
31	Владимирская область	Законодательное Собрание Владимирской области
32	Волгоградская область	Волгоградская областная Дума
33	Вологодская область	Законодательное Собрание Вологодской области
34	Воронежская область	Воронежская областная Дума
35	Ивановская область	Ивановская областная Дума

36	Иркутская область	Законодательное Собрание Иркутской области
37	Калининградская область	Калининградская областная Дума
38	Калужская область	Законодательное Собрание Калужской области
39	Кемеровская область	Совет народных депутатов Кемеровской области
40	Кировская область	Законодательное Собрание Кировской области
41	Костромская область	Костромская областная Дума
42	Курганская область	Курганская областная Дума
43	Курская область	Курская областная Дума
44	Ленинградская область	Законодательное собрание Ленинградской области
45	Липецкая область	Липецкий областной Совет депутатов
46	Магаданская область	Магаданская областная Дума
47	Московская область	Московская областная Дума Правительство Московской области
48	Мурманская область	Мурманская областная Дума
49	Нижегородская область	Законодательное Собрание Нижегородской области
50	Новгородская область	Новгородская областная Дума
51	Новосибирская область	Законодательное Собрание Новосибирской области
52	Омская область	Законодательное Собрание Омской области
53	Оренбургская область	Законодательное Собрание Оренбургской области
54	Орловская область	Орловский областной Совет народных депутатов
55	Пензенская область	Законодательное Собрание Пензенской области
56	Псковская область	Псковское областное Собрание депутатов
57	Ростовская область	Законодательное Собрание Ростовской области
58	Рязанская область	Рязанская областная Дума
59	Самарская область	Самарская Губернская Дума
60	Саратовская область	Саратовская областная Дума
61	Сахалинская область	Сахалинская областная Дума
62	Свердловская область	Законодательное Собрание Свердловской области
63	Смоленская область	Смоленская областная Дума
64	Тамбовская область	Тамбовская областная Дума
65	Тверская область	Законодательное Собрание Тверской области
66	Томская область	Законодательная Дума Томской области
67	Тульская область	Тульская областная Дума
68	Тюменская область	Тюменская областная Дума
69	Челябинская область	Законодательное Собрание Челябинской области
70	Ярославская область	Ярославская областная Дума
71	Санкт-Петербург	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
72	Еврейская автономная область	Законодательное Собрание Еврейской автономной области
73	Ненецкий автономный округ	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа
74	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
75	Ямало-Ненецкий автономный округ	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа

