

**СОВЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
при Федеральном Собрании Российской Федерации

**ОТЧЁТ О СОСТОЯНИИ
РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В 2015 ГОДУ**

Москва

2016

УДК 34

ББК 67.4

Ответственные редакторы:

А.А. Клишас, доктор юридических наук, профессор
заслуженный юрист Российской Федерации;

В.Н. Плигин, кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

В настоящем издании публикуется Отчёт, подготовленный в соответствии с решением Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 27 апреля 2015 года. Материалы к Отчёту представлены Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Аппаратом Совета Федерации, Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, профильными комитетами Государственной Думы, Аппаратом Государственной Думы и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Содержание

Введение	6
Раздел I. Анализ состояния и развития законодательства Российской Федерации в 2015 году.....	13
1. Анализ антикризисного законодательства Российской Федерации.....	13
1.1. Законодательство по вопросам развития малого и среднего бизнеса.....	15
1.2. Законодательство в области финансовых рынков и банковской деятельности.....	33
1.3. Законодательство в сфере взимания налогов и сборов	45
1.4. Законодательство в области противодействия коррупции	62
1.5. Законодательство, направленное на создание условий, способствующих импортозамещению (в сфере сельского хозяйства, промышленности, рыбного хозяйства)	67
2. Новации административного процесса. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации	99
3. Совершенствование процессуального законодательства. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.....	106
4. Анализ актуальных направлений совершенствования отдельных отраслей законодательства.....	111
4.1. Законодательство в сфере развития гражданского общества	111
4.2. Законодательство в сфере обеспечения информационной безопасности...	132
4.3. Законодательство в области осуществления инновационной деятельности.....	139
4.4. Законодательство о природных ресурсах и об охране окружающей среды	158
5. Анализ реализации международных договоров Российской Федерации ...	181
5.1. Международные договоры в области экономического сотрудничества	181

5.2.	Международные договоры по вопросам поощрения и защиты иностранных инвестиций	198
5.3.	Международные договоры Российской Федерации в области обеспечения и защиты прав человека	210
6.	Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2015 году	273
Раздел II. Прохождение законов и законопроектов в Государственной Думе шестого созыва		278
Раздел III. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации		292
Введение		292
1.	Реализация Послания Президента Российской Федерации в области предпринимательской деятельности (в части малого и среднего бизнеса)	293
1.1.	Оценка принятого в 2015 году федерального законодательства на основе правоприменительной практики в сфере малого и среднего предпринимательства	293
1.2.	Реализация федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации в сфере малого и среднего предпринимательства	294
1.3.	Предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере малого и среднего предпринимательства	296
1.4.	Планы по совершенствованию регионального законодательства в сфере малого и среднего предпринимательства	299
2.	Развитие антикризисного законодательства.....	302
2.1.	Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2015 году федерального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер на основе правоприменительной практики.....	302
2.2.	Реализация федерального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер на уровне субъектов Российской Федерации.....	303
2.3.	Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер	305
2.4.	Планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер	314

3.	Развитие законодательства, обеспечивающего наибольшую привлекательность национальной юрисдикции для участников гражданского оборота (в части инвестиционной деятельности).....	316
3.1.	Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2015 году на федеральном уровне законодательства по вопросам инвестиционной деятельности.....	316
3.2.	Реализация федерального законодательства по вопросам инвестиционной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации (нормативные акты, государственные программы, конкретные проекты регионального уровня)	320
3.3.	Предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере инвестиционной деятельности	324
3.4.	Планы по совершенствованию законодательства в сфере регулирования инвестиционной деятельности	328
4.	Развитие законодательства об инновациях.....	331
4.1.	Оценка принятого в 2015 году федерального законодательства на основе правоприменительной практики	331
4.2.	Реализация федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации (нормативные акты, государственные программы, конкретные проекты регионального уровня).....	333
4.3.	Предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере регулирования инновационной деятельности	335
4.4.	Планы по совершенствованию регионального законодательства в сфере регулирования инновационной деятельности	339
	Заключение	342
	Приложение к разделу III	351

Введение

Основной задачей законодательства как результата законотворческого процесса является логичное отражение в правовых нормах реально существующих в обществе отношений. Вместе с тем закон, как социальный регулятор, имеет вполне конкретные цели, поставленные народом как источником власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Одной из таких целей, бесспорно, является **повышение качества жизни** населения страны, что в полной мере отражает содержание одного из главных положений Конституции Российской Федерации, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Реализация данного положения остаётся приоритетом и в период кризисных экономических явлений.

Для комплексной оценки законодательства с учётом поставленных целей и задач с 2013 года Федеральным Собранием Российской Федерации издаются **ежегодные отчёты о состоянии российского законодательства**, в которых находят отражение итоги правового развития страны, а также анализируются тенденции и перспективы совершенствования как отдельных отраслей права, так и всего законодательного массива в целом.

В первом Отчёте – "Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации", – изданном в 2013 году, был проанализирован процесс конституционного развития и становления основных государственных институтов. Результаты аналитической работы свидетельствуют, что за 20 лет с момента принятия Конституции Российской Федерации **сформировалась устойчивая правовая система**, утвердившая конституционные основы правового регулирования всех основных сфер жизни общества в соответствии с принципами демократии и верховенства права.

Среди главных тем Отчёта о состоянии российского законодательства в 2014 году особое место занимало подробное исследование законодательного обеспечения **интеграции в правовую систему Российской Федерации** двух новых субъектов – **Республики Крым и города федерального значения Севастополя**. В Отчёте были сформулированы основные рекомендации по

совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях дальнейшего углубления этого процесса и повышения эффективности включения Крыма и Севастополя в правовое пространство Российской Федерации. По итогам анализа законодательного массива можно сделать вывод, что за 2015 год указанные рекомендации в целом были выполнены, однако отдельные вопросы требуют дальнейшего разрешения на законодательном уровне в будущем.

В Отчёте за 2014 год было подробно проанализировано состояние федерального законодательства о судебной системе, местном самоуправлении, выборах и референдумах, бюджетном процессе, налогах и сборах, культуре, семейных правоотношениях, социальной защите инвалидов и сформулированы направления его совершенствования в указанных областях, что оказывает прямое воздействие на уровень и качество жизни граждан.

Существенной частью Отчёта за 2014 год стал раздел о законодательстве субъектов Российской Федерации, в котором были представлены общие итоги развития системы нормативно-правового регулирования на региональном уровне, а также проанализировано состояние законодательства по отдельным отраслям и определены предложения по усилению их правореализационной эффективности в русле федерального законодательства.

Вместе с тем анализ рекомендаций предыдущих отчётов в совокупности с законотворческой практикой 2015 года демонстрирует сохранение ряда тенденций, **негативно** сказывающихся **на качестве законодательного материала** и правоприменительном эффекте.

В этом контексте по-прежнему актуальной остаётся проблема **отсутствия комплексного подхода** в процессе корректировки действующего законодательства. Данный подход предполагает **пакетный режим законодательных изменений**, что должно выражаться в одновременном внесении и рассмотрении в парламенте основного, концептуального законопроекта и сопутствующих ему проектируемых норм, уточняющих положения связанных с ним нормативных правовых актов в смежных областях. Особенно явно данная проблема проявилась в связи с частым инициированием

недостаточно проработанных, а зачастую совершенно произвольных изменений, вносимых в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Историческая память позволяет нам задуматься над словами известного российского юриста начала XIX века И.В. Михайловского: "Составление вздорных проектов только тогда может быть названо невинным занятием, когда законодательное учреждение не будет обязано тратить своё время на рассмотрение этих плодов юридического творца. Если же мы завалим это учреждение кучами проектов, если каждый желающий будет иметь право отнимать у него время и заставлять работать для рассмотрения нелепых писаний, то мы совершенно **парализуем работу важнейшего из государственных учреждений**, не дадим ему возможности **посвятить свои силы для его важного, ответственного дела, требующего спокойствия и неторопливости**".

Во взаимосвязи с указанной проблемой должна рассматриваться **недостаточность упорядочения и систематизации** нормативных правовых актов. Решить эту проблему возможно посредством объединения правовых норм в кодифицированные законодательные акты. Это явление особенно характерно для законодательства, регулирующего правоотношения в сфере экологии, энергетики, миграционных процессов, пенсионного законодательства, и в этом направлении есть позитивные результаты, в частности, в конце 2015 года в Государственную Думу внесён проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ведётся работа над концепцией единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, который призван объединить нормы гражданского и арбитражного процессуального законодательства, регулирующие сходные правоотношения, и это станет последовательным продолжением законодательного реформирования судебной системы Российской Федерации.

Рекомендации отчётов за 2013 и 2014 годы позволили также **глубоко проработать концепцию и непосредственно юридическое содержание** важнейшего процессуального закона, принятого в 2015 году, – **Кодекса**

административного судопроизводства, подробный анализ которого включён в настоящий Отчёт.

В процессе работы над **Отчётом о состоянии российского законодательства в 2015 году** большое внимание уделено реализации рекомендаций предыдущих отчётов, касающихся необходимости более широкого учёта **экспертных мнений и научных оценок** в законотворческом процессе. Важным шагом явилось создание в 2014 году Научного совета по правотворчеству при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которым уже выработаны и находят отражение в парламентской практике концептуальные предложения по совершенствованию российского законодательства.

Анализ рекомендаций предыдущих отчётов и научной юридической литературы демонстрирует наличие ещё одной проблемы в развитии законодательства – **недостаточного разграничения нормотворческой компетенции органов законодательной и исполнительной власти**. Принятие федеральных законов, направленных на решение вопросов, которые могут быть урегулированы подзаконными актами органов исполнительной власти, становится предпосылкой **излишнего нормативного вмешательства** государства в общественные отношения.

Ещё более глубокой проблемой остаётся **ускоренный характер принятия одних законопроектов** и, напротив, замедленное рассмотрение других. Как констатировалось в предыдущих отчётах, быстрое рассмотрение и принятие законопроектов, направленных на **решение тактических задач**, приводит к **утрате ощущения значимости регулирующего воздействия**, происходит **расхождение между реальными социальными условиями и правовой нормой**, следствием чего становятся **восприятие санкции закона как не отвечающей требованиям справедливости и падение доверия к базовым правовым институтам**. Эта проблема проявляется зачастую в излишней декларативности законов и **необеспеченности их исполнения соразмерными инструментами принуждения**. Анализ принятых нормативных правовых актов позволяет сделать

вывод, что решить названную проблему возможно за счёт придания закону большей нормативности и юридической обязательности, в том числе посредством подробной разработки концепций нормативных актов и таких важных, но в последнее время редко детально разрабатываемых элементов закона, как его преамбула, цели и принципы.

Нельзя не отметить, что базовым условием **сбалансированности и эффективности законодательства** является **обусловленность актуальными вызовами времени**, определяющими насущные общественные требования и интересы.

Анализ тенденций в законодательстве и трагических событий осени 2015 года, выразившихся в варварских, бесчеловечных террористических атаках против граждан Российской Федерации и граждан других государств, в том числе Франции, даёт основание полагать, что правовое регулирование должно носить **проективный** характер, подразумевающий необходимость прогнозирования правового развития через **познание будущего состояния государства и права**.

Законодательное прогнозирование должно выражаться через чёткое формулирование фундаментальных целей, для достижения которых принимаются и действуют законы. Анализ принятых в 2015 году законодательных актов показывает, что в отдельных случаях основополагающие цели замещаются текущими проблемными запросами. Вместе с тем существующий в обществе и подтверждённый некоторыми научными исследованиями **запрос** каждого отдельного индивида **на справедливость** конкретно в отношении его и возложение в связи этим **на право** сверхфункций по детальному урегулированию всех отношений также представляется ошибочным. Ещё в начале XX века Председатель Первой Государственной Думы С. А. Муромцев считал формой такого противоречия вопрос о взаимоотношении понятий права и справедливости как понятий несовпадающих, нетождественных и выражающих, с одной стороны, отживший миропорядок, с другой – новый общественный идеал. Общественное сознание, по мнению Муромцева, расчленяет право и справедливость, где право есть порядок действительный, а справедливость – порядок желательный.

В последнее время возрастает число нормативных правовых актов, по сути, закрепляющих специальный режим регулирования отдельных общественных отношений или статус конкретных субъектов, что нарушает природу права в смысле "равного масштаба"¹. Праву иногда придаётся характер универсального антикризисного инструмента, в то время как оно само переживает определённые внутренние кризисные явления.

Очевидно, что роль права не стоит абсолютизировать, поскольку оно не может заменить мораль, нравственность и другие регуляторы общественных отношений, оптимальным представляется использование права в системе мер, что предполагает также более активное участие органов исполнительной власти в решении существующих проблем. Такие меры могут избавить законодательный процесс от **бессистемности и попыток беспорядочного внесения законопроектов**, имеющих разные приоритеты, сделать его более эффективным, стабильным и предсказуемым, что в свою очередь должно способствовать повышению качества правоприменения, направленного на **повышение качества жизни** граждан Российской Федерации.

Сохраняется и проблема **низкого уровня юридической техники на стадии проектирования закона**, следствием чего становится внесение в Государственную Думу законопроектов, внутренне не согласованных по содержанию и часто концептуально противоречащих действующему законодательству.

По итогам рассмотрения Отчёта о состоянии российского законодательства в 2014 году в целях дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования и обеспечения полноты российского законодательства Советом законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации было принято решение от 27 апреля 2015 года "О подготовке Отчёта о состоянии российского законодательства в 2015 году". В соответствии с этим решением подготовленный Отчёт содержит аналитические материалы о

¹ Власенко Н.А. Разумность и определённость в правовом регулировании: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 32.

состоянии и развитии антикризисного законодательства Российской Федерации, в частности законодательства в сфере малого и среднего бизнеса, финансовых рынков и банковской деятельности, законодательства в области противодействия коррупции и законодательства, направленного на создание условий, способствующих импортозамещению. Отдельный подраздел Отчёта включает анализ законодательных мер в части реализации международных договоров Российской Федерации в области экономического сотрудничества, поощрения и защиты иностранных инвестиций, а также в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Раздел II Отчёта посвящён статистическому анализу и результативности законодательного процесса.

В разделе III Отчёта анализируется законодательство субъектов Российской Федерации.

Сформулированные в Отчёте рекомендации и предложения по итогам анализа развития правовой системы в 2015 году должны послужить основой для устранения существующих нормотворческих проблем и повысить **качество законодательства и его эффективность в процессе правоприменения.**

Раздел I. Анализ состояния и развития законодательства Российской Федерации в 2015 году

1. Анализ антикризисного законодательства Российской Федерации

Президент Российской Федерации, подводя итоги за 2014 год, отметил в своём Послании Федеральному Собранию, что **страна уже значительно продвинулась в улучшении делового климата**. К началу 2015 года в этой сфере в основном была **сформирована новая законодательная база** на федеральном уровне. На данном этапе необходимо сместить **акцент на качество правоприменения**, содействовать распределению так называемых лучших практик в регионах.

Вместе с тем **точечные дополнения в антикризисное законодательство были нужны**, в том числе с учётом назревшей необходимости законодательного реагирования на особенности развития экономики в условиях санкций.

Говоря о задачах антикризисной политики, требующих реализации, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил необходимость дальнейшей работы над законодательным определением мер по избавлению бизнеса от "навязчивого надзора и контроля". Президентом Российской Федерации также было обращено внимание на необходимость введения "налоговых каникул" для малых предприятий и амнистирования капиталов, возвращённых в Россию. Указанные задачи в течение 2015 года на законодательном уровне в основном реализованы.

Осуществление антикризисных мероприятий, безусловно, должно иметь комплексный характер, охватывать разные сферы правоотношений, что предполагает уточнение законодательства различных отраслей права. Несмотря на современную тенденцию взаимного влияния национальных систем, правовое регулирование системы антикризисных мер в развитых государствах является той сферой законодательства, в которой можно встретить самые различные подходы. Также необходимо отметить, что различия между правовыми системами не являются ключевым фактором, объясняющим различия в регулировании системы

антикризисных мер. И хотя темпы развития в известной степени зависят от состояния антикризисного законодательства, существует мнение, что нет зависимости между степенью индустриализации и подходами к правовому регулированию этих вопросов. При изучении антикризисного законодательства развитых государств становится ясно, что нет оснований считать различия в регулировании системы антикризисных мер продиктованными уровнем правового развития.

Антикризисное законодательство существует в большинстве государств, оно воспринимается как необходимое условие повышения эффективности внешнеэкономических, а также коммерческих отношений. И хотя существует тенденция стандартизации законодательства в области предпринимательства и многими национальными законами в части системы антикризисных мер в рамках этой тенденции предусматриваются одинаковые процедуры, каждая правовая система имеет свои особенности, и пока никакая международная организация не смогла разработать единое международное законодательство в сфере управления антикризисной системой.

Среди принимаемых правительствами антикризисных мер отчётливо выделяются два взаимосвязанных направления. Одно – внутреннее, нацеленное на оптимальную мобилизацию государствами собственных ресурсов, другое в силу трансграничности возникших проблем носит международный характер и исходит из задач необходимости реформирования международных финансовых институтов, усиления контроля и повышения прозрачности на финансовых рынках, ориентировано на общее укрепление многостороннего и двустороннего сотрудничества в контексте глобального кризиса.

В системе антикризисных законодательных мер формируются и выражаются основные направления политики государства в социально-экономической сфере, на основе которых можно обозначить закрепляемые приоритеты её развития, механизмы преодоления кризиса. Анализ тех или иных национальных антикризисных программ показывает, что общими для них являются прежде всего меры по стимулированию внутреннего спроса,

импортозамещению, по поощрению малых и средних отечественных производителей, защите национальных рынков и, по возможности, уровня жизни населения.

Предметом правового регулирования соответствующих законов, которые в большей части вступили в силу, стали **банковская деятельность и финансовые рынки, правоотношения в налоговой сфере, в области противодействия коррупции**. Значительное число нормативных правовых актов антикризисной направленности предполагает **создание условий, способствующих импортозамещению**. **Малое предпринимательство и его развитие** – та область правоотношений, для правового регулирования которой потребовалось внесение уточнений в нормативные правовые акты практически всех указанных отраслей законодательства. При этом предпринятые законодателем меры по обеспечению развития малого бизнеса столь многочисленны, что позволяют их комплекс выделить в отдельную часть данного Отчёта.

1.1. Законодательство по вопросам развития малого и среднего бизнеса

Целый ряд федеральных законов, имеющих антикризисную направленность и предусматривающих в том числе оказание разносторонней поддержки **субъектам малого и среднего предпринимательства** (далее также – МСП), был принят Государственной Думой в период весенней сессии 2015 года. В частности, **Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 156-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"** (далее также – Федеральный закон № 156-ФЗ) (см. также пункт 5.2 раздела I Отчёта) увеличивает с 25 процентов до 49 процентов суммарную долю участия иностранных юридических лиц, а также российских юридических лиц, не являющихся субъектами МСП, в уставном капитале субъектов МСП. Данный закон также наделяет статусом субъекта МСП резидентов инновационного центра "Сколково" (независимо от доли участия других иностранных и российских юридических лиц в уставном капитале таких организаций) и юридических лиц,

доля участия в уставном капитале которых включена в состав общего имущества инвестиционного товарищества (независимо от размера доли такого участия).

Однако основной новацией указанного закона является установление правовых основ деятельности **Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства** (далее – Федеральная корпорация), созданной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2015 года № 287 "О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства" в целях эффективной координации развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Необходимость создания подобного института была обусловлена тем, что различные организации, занимающиеся поддержкой МСП, действуют разрозненно и поэтому не в состоянии оказать субъектам МСП комплексную поддержку.

Данная корпорация создана на базе Агентства кредитных гарантий (далее также – Агентство), деятельность которого была признана Счётной палатой Российской Федерации **недостаточно эффективной**, поскольку оно не смогло обеспечить выдачу субъектам МСП так называемых недорогих кредитов. Процентные ставки для субъектов МСП в 2014 году оставались высокими (до 28 процентов годовых) относительно ключевой ставки, которая была повышена к декабрю 2014 года до 17 процентов годовых. Также, по информации аудиторов Счётной палаты, план по предоставлению гарантийной поддержки субъектам МСП в 2014 году был выполнен Агентством лишь на 21 процент (с начала работы Агентства, с мая 2014 года по декабрь 2014 года было предоставлено 212 гарантий из запланированных 990).

Основными задачами Федеральной корпорации согласно Федеральному закону № 156-ФЗ являются в том числе:

привлечение денежных средств российских, иностранных и международных организаций в целях поддержки субъектов МСП;

организация информационного, маркетингового, финансового и юридического сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых субъектами МСП;

содействие увеличению доли закупок госкорпораций, в том числе высокотехнологичной и инновационной продукции, у субъектов МСП в годовом объёме закупки товаров, работ, услуг.

Для достижения поставленных целей закон наделяет Федеральную корпорацию следующими функциями:

1) оценка проектов планов, мониторинг соответствия планов закупок, осуществляемых госкорпорациями, и годовых отчётов госкорпораций о закупках у субъектов МСП требованиям федерального законодательства;

2) обжалование в судебном порядке действий (бездействия) заказчиков в отношении субъектов МСП;

3) обеспечение организационного, юридического, информационного маркетингового и финансового сопровождения инвестиционных проектов, соответствующих приоритетным направлениям деятельности Федеральной корпорации;

4) организация финансирования кредитных и микрофинансовых организаций, иных юридических лиц, оказывающих финансовую поддержку субъектам МСП, привлечение займов и кредитов, а также выдача поручительств и независимых гарантий юридическим лицам;

5) разработка и утверждение требований предоставления кредитов и микрозаймов субъектам МСП в целях получения ими поддержки;

6) оказание имущественной поддержки субъектам МСП (в том числе в виде передачи им в собственность, во владение или в аренду объектов недвижимого имущества (включая земельные участки с расположенными на них объектами недвижимого имущества));

7) мониторинг оказания федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации поддержки субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, и так далее.

С учётом изложенного представляется, что Федеральная корпорация должна не просто объединить финансово-кредитные ресурсы различных организаций для

поддержки субъектов МСП, – она должна будет обеспечить эффективную координацию усилий федеральных и региональных органов власти в части информационной, юридической, маркетинговой и финансовой поддержки субъектов МСП в масштабе всей страны.

В период весенней сессии Государственной Думой также был принят **Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"**.

С 1 января 2016 года законом устанавливается мораторий на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства сроком на три года.

Данным законом определяется, что при разработке ежегодных планов проведения плановых проверок орган государственного контроля (надзора) и орган муниципального контроля в рамках межведомственного информационного взаимодействия обязаны проверять информацию об отнесении включённых в план юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к субъектам малого предпринимательства. Нарушение указанного требования является грубым нарушением требований законодательства и влечёт недействительность результатов проведённой проверки.

При этом юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предоставляется право обращаться с заявлением в уполномоченный орган об исключении их из ежегодного плана проведения плановых проверок в случае, если полагают, что включение в ежегодный план проведения плановых проверок произошло в нарушение требований о моратории на проведение проверок.

Предполагается, что под мораторий не подпадут юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие рисковые виды деятельности, отсутствие проведения плановых проверок по которым может привести к опасным и чрезвычайным ситуациям, например деятельность в

области промышленной безопасности, в области безопасности гидротехнических сооружений I и II класса опасности и так далее.

Также вышеназванным законом вводится риск-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора). Применение системы оценки рисков при организации государственного контроля (надзора) предполагает выбор интенсивности применения контрольных мероприятий с учётом тяжести возможных потенциальных негативных последствий от деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также от возможного несоблюдения им обязательных требований.

Положения федерального закона в части риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного (муниципального) контроля (надзора) начнут применяться с 1 января 2018 года, однако Правительству Российской Федерации предоставляется право ранее применить такой подход в отношении отдельных видов контроля с целью адаптации и полной подготовки системы к 2018 году.

Принятие данного закона стало значимой мерой для российского малого бизнеса. Реализация указанных норм закона на практике позволит субъектам малого предпринимательства оптимизировать финансовые средства и временные затраты, перенаправив их на развитие собственного дела. Таким образом, введение моратория на проверки субъектов МСП будет способствовать снижению административного давления на бизнес и окажет положительное воздействие на деловую активность субъектов малого предпринимательства в среднесрочной перспективе. Тем не менее как таковой надзор за деятельностью субъектов МСП сохранится, поскольку **от проверок освобождаются только добросовестные субъекты МСП, то есть те, к которым у контрольно-надзорных органов не было претензий.** Однако, для того чтобы можно было объективно оценить эффективность данного закона *ex post* (то есть провести мониторинг в части воздействия принятого законодательного акта после вступления его в силу), должна сформироваться правоприменительная практика, что потребует определённого времени.

К значимым законодательным актам в области поддержки МСП, принятым Государственной Думой в период весенней сессии 2015 года, следует также отнести **федеральный закон, касающийся продления срока так называемой "малой приватизации"** (то есть преимущественного права субъектов МСП на выкуп арендуемых ими помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности) до 1 июля 2018 года, а также федеральный закон, предусматривающий **предоставление субъектам Российской Федерации права вводить "налоговые каникулы" на два года для вновь созданных предприятий малого и среднего бизнеса, осуществляющих свою деятельность в производственной, социальной и научной сферах.** Если значительная часть субъектов Российской Федерации воспользуется предоставленным правом, это окажется стимулирующим фактором для субъектов МСП, которые в условиях экономического кризиса испытывают серьёзные финансовые затруднения.

Отдельно следует упомянуть принятие Федерального закона от 8 июня 2015 года № 150-ФЗ, касающегося правоотношений в части **совершенствования специальных налоговых режимов**, которым определена ещё одна значимая для субъектов МСП мера государственной поддержки в сфере налогового стимулирования и о котором подробнее говорится в разделе о налоговом законодательстве. Указанным федеральным законом субъектам Российской Федерации предоставляется право снижать ставку налога по доходам предпринимателей с 6 процентов до 1 процента (в Республике Крым и городе Севастополе – с 4 процентов до 1 процента). Закон также наделяет субъекты Российской Федерации правом установления налоговой ставки в размере 0 процентов для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере оказания бытовых услуг населению и применяющих упрощённую, или патентную, систему налогообложения.

Данным законом также предусматривается расширение перечня видов предпринимательской деятельности, которые могут быть переведены на патентную систему налогообложения (с 47 до 62 видов деятельности), в том числе оказание услуг (выполнение работ) по разработке программ для ЭВМ и баз

данных, по их адаптации и модификации. Все упомянутые меры позволят снизить налоговую нагрузку на субъекты малого предпринимательства, выполняющие социально значимую функцию по обеспечению самозанятости населения и созданию новых рабочих мест.

Федеральный закон от 20 апреля 2015 года № 102-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам исключения избыточных требований при оказании государственных услуг и осуществлении государственных функций" направлен на устранение избыточных требований к субъектам малого и среднего предпринимательства при представлении ими различного рода документов, стимулирование предпринимательской активности и инвестиционной привлекательности.

В отдельных сферах деятельности, таких как земельные отношения, градостроительство, таможенное регулирование, законодательно упрощается процедура представления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями учредительных документов, нотариально заверенных копий, выписок из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. Федеральный закон призван способствовать сокращению административных издержек предпринимателей, оптимизации деятельности уполномоченных органов государственной власти. Полученная одним из органов государственной власти информация или содержащиеся в отраслевых государственных информационных системах данные о субъекте МСП будут доступны для иных органов власти через единую систему межведомственного электронного взаимодействия. Такие меры призваны способствовать разбюрокрачиванию предпринимательской деятельности и повышению эффективности в части предоставления государственных услуг.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 250-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" для субъектов СМП

устанавливается возможность обжалования в антимонопольный орган действий государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц, а также организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, при нарушении ими порядка осуществления полномочий в сфере строительства.

Юридические лица могут обжаловать в антимонопольный орган действия государственных и муниципальных органов, выраженные в нарушении сроков осуществления процедур в сфере строительства и требования осуществить процедуру, не включённую в исчерпывающий перечень процедур в соответствии с Градостроительным кодексом. Могут быть обжалованы, помимо названных, отказ в приёме документов и предъявление инженерно-техническими организациями требований, не установленных законодательством.

Смысл обжалования в антимонопольный орган состоит в ускоренной процедуре рассмотрения: подача жалобы допускается не позднее чем в течение трёх месяцев со дня совершения обжалуемого действия, срок рассмотрения антимонопольным органом – не более семи дней. По итогам рассмотрения жалобы выдаётся обязательное для исполнения предписание для устранения нарушений.

Закон вводит административную ответственность за правонарушения при оказании услуг в сфере строительства: для должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления и иных субъектов градостроительных отношений предусматривается штраф в размере от 3 тысяч до 5 тысяч рублей, за повторное совершение правонарушения – штраф в размере от 30 тысяч до 50 тысяч рублей или дисквалификация на срок до двух лет.

Штрафы для субъектов естественных монополий, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, не изменяются по сравнению с предусмотренными действующим Кодексом об административных правонарушениях – от 10 тысяч до 40 тысяч рублей для должностных лиц и от 100 тысяч до 500 тысяч рублей для юридических лиц), однако за повторное

совершение правонарушения предусмотрена возможность дисквалификации должностного лица на срок до трёх лет.

Обжалование в антимонопольный орган является альтернативой обжалованию в суд и обжалованию в вышестоящий орган в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Одним из наиболее важных направлений среди антикризисных мер является обеспечение экономической безопасности посредством противодействия незаконным финансовым операциям с использованием офшорных зон, в большинстве стран мира это также пресекается официальными органами власти из-за ущерба, который наносится национальной экономике. Наибольшие потери от незаконных финансовых операций, осуществляемых посредством офшоров, несут богатые природными ресурсами и полезными ископаемыми, и особенно нефтью, страны. Поэтому решение проблемы применения компаниями схем уклонения от налогообложения с использованием территорий со льготным налоговым режимом является актуальным для Российской Федерации.

Ранее предпринятых мер борьбы оказалось недостаточно, в связи с чем был принят **Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 227-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"**, устанавливающий запрет на заключение контрактов с юридическими лицами, которые зарегистрированы в государствах или на территориях, включённых в перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций, то есть **в офшорных зонах**. Закон, предусматривая запрет участия в закупках компаний, зарегистрированных в офшорных зонах, направлен на поддержку отечественных производителей товаров (работ, услуг) и стимулирование импортозамещения.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 249-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и статью 112

Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (см. также пункт 5.2 раздела I Отчёта) устанавливаются особенности планирования и осуществления закупок для заказчиков (государственных корпораций, государственных компаний, хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации превышает 50 процентов) и иных юридических лиц за счёт средств, предусмотренных на реализацию инвестиционных проектов, стоимость которых превышает величину (не менее 10 миллиардов рублей), установленную Правительством Российской Федерации, если такие проекты включены в реестр инвестиционных проектов.

В целях оперативной проработки вопросов, касающихся создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей в продукции машиностроения, Правительством Российской Федерации создаётся координационный орган – Правительственная комиссия по импортозамещению, которая определяет перечни перспективных потребностей в продукции машиностроения, отдельные виды продукции машиностроения, закупки которой не могут быть осуществлены без согласования с комиссией.

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток" регулирует отношения, связанные с созданием и функционированием свободного порта Владивосток, на территории которого устанавливаются **меры государственной поддержки** предпринимательской и иной деятельности **в целях использования географических и экономических преимуществ Приморского края** как восточных морских ворот Российской Федерации для интеграции в экономическое пространство государств Азиатско-Тихоокеанского региона, развития международной торговли с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона, **создания и развития производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск** в свободном порту Владивосток **конкурентоспособной** в государствах Азиатско-Тихоокеанского региона **продукции**, а также ускорения социально-экономического развития территории свободного порта Владивосток и

повышения уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 213-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О свободном порте Владивосток" (см. также пункт 4.1 раздела I Отчёта) устанавливаются особенности законодательного регулирования в отдельных сферах деятельности, осуществляемой на территории свободного порта Владивосток, с целью **создания механизма ускоренного и эффективного развития такой территории.**

Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 160-ФЗ "О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривается создание в городе федерального значения Москве, на территории инновационного центра "Сколково" международного медицинского кластера, объединяющего медицинские, научные и образовательные организации в целях привлечения в Россию передовых медицинских технологий и оказания высококачественной медицинской помощи.

Привлекаемые для участия на территории кластера российские и иностранные предприниматели будут **обеспечены необходимой инфраструктурой и комплексом услуг.** Статус участника проекта приобретается на 10 лет, за исключением случаев досрочного расторжения соглашения. О начале деятельности участников и используемых методах лечения государственные органы будут уведомляться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Для участников проекта в случае причинения вреда здоровью законом устанавливается ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для реализации заявленных целей на территории кластера планируется установить специальный **правовой режим, содержащий исключения из ряда норм законодательства Российской Федерации** в области охраны здоровья, градостроительной деятельности, лицензирования, технического регулирования,

правового положения иностранных граждан, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, пожарной безопасности.

На территории кластера наравне с российскими будет разрешено использовать препараты, зарегистрированные в иностранном государстве, разрешительную документацию и документы об образовании специалистов, выданные иностранными государствами, требования, технические регламенты, санитарно-эпидемиологические правила и нормативы иностранных государств. Круг стран – участников проекта ограничен принадлежностью к Организации экономического сотрудничества и развития.

Федеральный закон от 23 мая 2015 года № 135-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об инновационном центре "Сколково" направлен на установление правовых оснований для включения в состав территории инновационного центра "Сколково" земельных участков, переданных управляющей компании в аренду.

При этом устанавливается, что в границы территории центра могут быть включены земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, если они переданы в аренду управляющей компании на срок не менее чем пять лет и имеют общую границу с участками, находящимися в границах территории инновационного центра. Распоряжение такими земельными участками возможно только в целях обеспечения реализации проекта путём их передачи в субаренду лицам, участвующим в реализации проекта, при этом такие земельные участки не могут быть переданы субарендаторами третьим лицам.

Со дня прекращения права аренды управляющей компании земельные участки будут считаться исключёнными из границ территории инновационного центра.

Необходимость таких изменений возникла в процессе градостроительного развития территории центра "Сколково", строительства отдельных составляющих его объектов, в частности Сколковского института науки и технологий.

Кроме того, к существующим направлениям исследовательской деятельности инновационного центра "Сколково" добавлено новое направление – биотехнологии в сельском хозяйстве и промышленности.

Федеральный закон от 5 октября 2015 года № 275-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" направлен на устранение избыточного антимонопольного контроля, упрощение осуществления предпринимательской деятельности. Законом предусматриваются:

исключение возможности признания доминирующим хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке товара составляет менее 35 процентов;

исключение из полномочий антимонопольного органа ведения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке товара более 35 процентов или занимающих доминирующее положение;

установление актом Правительства Российской Федерации правил недискриминационного доступа к товарам, производимым и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии, в случае выявления факта злоупотребления доминирующим положением, установленного решением антимонопольного органа;

дополнение понятия "картель" случаем сговора покупателей в соответствии с международной практикой;

допустимость согласованных действий хозяйствующих субъектов в рамках соглашений о совместной деятельности;

уточнение антимонопольных требований к торгам в части недопустимости соглашений между организаторами, заказчиками и участниками;

распространение сферы применения досудебных мер, письменных предупреждений и предостережений, на органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации, участвующие в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, государственные внебюджетные фонды;

исключение одновременного наложения оборотного штрафа и предписания о перечислении в бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства;

создание в федеральном антимонопольном органе коллегиального органа, в функции которого входит разъяснение практики применения антимонопольного законодательства и пересмотр решений территориальных органов в случае нарушения ими публичных интересов или единообразия правоприменения.

Изменения, внесённые в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривают при повторном совершении правонарушения дисквалификацию должностных лиц органов власти в процессе ведения обязательных торгов, продажи госимущества, а также минимальный размер административного штрафа в случае добровольного заявления о заключении картеля при выполнении соответствующих условий.

Также внесены **изменения в Федеральный закон "О естественных монополиях"** в части исключения предварительного согласования сделок субъектов естественных монополий, если доход от таких видов деятельности составляет менее 1 процента общего объёма.

В постановление Государственной Думы о принятии закона был включён пункт, рекомендующий Правительству Российской Федерации при принятии акта о введении правил доступа на недискриминационных условиях в отношении монополистов определять срок действия правил, условия внесения в них изменений и обеспечивать соблюдение баланса интересов монополистов и потребителей во избежание роста цен и дефицита товаров.

Регулирование вопросов эффективного функционирования и развития малого бизнеса связано с такой сферой, как **добросовестное использование природных ресурсов**, в частности лесного массива.

До настоящего времени широкое распространение имела практика, когда значительные по площади лесные территории были сосредоточены в руках крупных лесопользователей-арендаторов. При этом аукционы на право заключения договоров аренды лесных участков были единственным

предусмотренным законодательством механизмом доступа к лесным ресурсам. Вполне закономерно, что малые и средние предприятия не могли конкурировать на указанных аукционах с крупными компаниями.

В этой сфере прорывным по своей сути стал **Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 206-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений"**.

Данным федеральным законом **реализуются четыре поручения Президента Российской Федерации** в части вопросов использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, в том числе поручение предусмотреть в законодательстве **возможность заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины предприятиями малого и среднего бизнеса** с включением в цену договоров расходов на защиту, охрану и воспроизводство лесов.

Вышеназванным федеральным законом внесены комплексные взаимосвязанные изменения в законодательство, принятие которых позволяет субъектам малого и среднего предпринимательства осуществлять коммерческую заготовку древесины путём заключения краткосрочных (до одного года) договоров купли-продажи лесных насаждений. При этом предоставление в аренду лесного участка таким предпринимателям не предусмотрено, что избавляет их от финансовых затрат, сопутствующих постановке на кадастровый учёт, лесоустройству и другим процедурам, связанным с оформлением договора аренды.

Кроме того, принятый федеральный закон впервые ввёл в лесное законодательство для краткосрочного пользования принцип "срубил – заплати государству за воспроизводство леса". Таким образом, удалось адаптировать лежащий в основе отношений, связанных с арендой лесных участков, принцип "срубил – посади" применительно к краткосрочным договорам купли-продажи лесных насаждений.

Размер платы по указанным договорам купли-продажи будет устанавливаться в соответствии с результатами аукциона, при этом начальная

цена должна быть определена с учётом регионального коэффициента, учитывающего расходы на обеспечение мероприятий по охране лесов и лесовосстановлению. Методика расчёта такого коэффициента утверждается Правительством Российской Федерации с учётом природно-климатических и экономических особенностей субъектов Российской Федерации. Таким образом, обеспечивается размер платы, необходимый для компенсации затрат на обеспечение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов при коммерческой заготовке древесины по договорам купли-продажи лесных насаждений.

Указанным федеральным законом **эффективно дополняется перечень антикризисных мер**, предусмотренных Правительством Российской Федерации в сфере государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Его реализация будет способствовать **повышению эффективности использования лесов, более рациональному освоению расчётной лесосеки, послужит источником получения дополнительных доходов бюджетной системы Российской Федерации.**

Проектом федерального закона № 821579-6 предполагается внесение изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", дополнение его новой статьёй, устанавливающей особенности осуществления закупки товаров, производство которых создаётся, модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации в соответствии со специальным инвестиционным контрактом. Законопроектом предполагается также установить, что актом Правительства Российской Федерации сторона (инвестор) специального инвестиционного контракта или привлечённое такой стороной (инвестором) иное лицо может определяться единственным поставщиком указанного товара, с которым заказчики вправе заключить контракт. Такой акт Правительства Российской Федерации может быть принят только в отношении товара, который в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации"

является промышленной продукцией, не имеющей произведённых в Российской Федерации аналогов.

На рассмотрении также находится проект федерального закона № 538033-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Законопроект **направлен на совершенствование механизма функционирования и управления особыми экономическими зонами, повышение их эффективности.** В частности, предполагается разделить особые экономические зоны по уровням на федеральные и региональные и определить порядок их создания и функционирования, а также объём преференций.

В сфере **контрольно-надзорной деятельности планируется завершить работу над законопроектом № 817991-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и иные законодательные акты Российской Федерации"**, который разрабатывается в целях **снижения антимонопольного контроля** в отношении субъектов малого предпринимательства в рамках реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году.

В связи с этим предлагается ввести норму, в соответствии с которой внеплановая выездная проверка субъекта малого предпринимательства может быть проведена только после согласования с органом прокуратуры (за исключением возможности признания картелем).

Одновременно предполагается, что положение хозяйствующего субъекта или индивидуального предпринимателя, который не входит в одну группу лиц с другим хозяйствующим субъектом и выручка которого за предшествующий год не превышает 400 миллионов рублей, не может быть признано доминирующим. Таким хозяйствующим субъектам антимонопольная служба не сможет запретить заключение антиконкурентных соглашений, поскольку их деятельность не оказывает существенного влияния на состояние конкуренции.

Аналогичные "иммунитеты" от антимонопольного регулирования предлагается ввести для субъектов малого предпринимательства,

осуществляющих торговую деятельность, ограничив сферу действия отдельных статей Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации".

Подводя итог в отношении мер, принятых законодателем в обозначенной сфере, – оказание разносторонней поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, – следует выделить такие **тенденции в правовом регулировании**, как стремление **оптимизировать финансовые средства** малого бизнеса, перенаправив их на развитие, **уменьшить административное давление** на субъектов малого предпринимательства, что будет способствовать повышению их деловой активности. **Снижение налоговой нагрузки предполагает как стимулирование развития самого малого бизнеса, так и обеспечение некоторых важных социальных задач**, таких как создание новых рабочих мест.

Развитию предпринимательства, торговли, производств, основанных на применении современных технологий, будет способствовать установление **специальных мер государственной поддержки отдельных территорий** Российской Федерации – Приморского края (в частности, порта Владивосток), а также инновационного центра "Сколково" в целом и международного медицинского кластера, расположенного на его территории, в частности.

В целях упрощения осуществления предпринимательской деятельности закреплены положения, предполагающие **устранение избыточного антимонопольного контроля**.

Таким образом, законодателем принят целый комплекс нормативных правовых актов, которые должны способствовать реализации задач по стимулированию развития отдельных экономических зон и территорий Российской Федерации, а также улучшению экономического климата России в целом.

Целесообразность или необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в обозначенной сфере должна быть выявлена в ходе изучения применения принятых законодателем мер на практике.

1.2. Законодательство в области финансовых рынков и банковской деятельности

Безусловно, одной из наиболее значимых сфер, способствующих улучшению экономического климата в стране, является **сфера банковского законодательства, законодательства о финансовых рынках, рынке ценных бумаг**. С конца 2014 года и до текущего времени данная отрасль законодательства претерпела не существенные по объёму, но очень значимые изменения.

В Российской Федерации в целях обеспечения бесперебойности, эффективности и доступности оказания услуг по переводу денежных **средств** создана **национальная система платёжных карт (НСПК)**. **Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 112-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О национальной платёжной системе" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"** (далее также – Федеральный закон № 112-ФЗ) установлены правовые особенности её функционирования, в частности:

в числе основных понятий определены значимая платёжная система, национально значимая платёжная система, иностранная платёжная система;

в целях защиты потребителей платёжных услуг установлено, что обеспечение внутрirosсийских расчётов операторами услуг платёжной инфраструктуры должно осуществляться на территории Российской Федерации;

введён запрет на приостановление в одностороннем порядке оказания услуг операторами платёжной инфраструктуры;

для операторов платёжных систем, не являющихся национально значимыми, введено требование о внесении обеспечительного взноса;

в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесены изменения, устанавливающие штрафные санкции за нарушение соответствующих требований.

В соответствии с **Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 455-ФЗ "О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "О национальной платёжной системе"** Министерство финансов Российской Федерации наделено полномочиями в части установления по согласованию с

Банком России перечня реквизитов перевода и формы распоряжения клиентов – физических лиц о переводах денежных средств, осуществляемых в пользу бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поступающих на счета органов Федерального казначейства, а также для осуществления платежей за выполнение работ, оказание услуг государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями.

Данные положения закона призваны способствовать оптимизации процесса осуществления платежей для всех участников и на всех его этапах – от составления распоряжения о переводе денежных средств клиентом – физическим лицом, его принятия к исполнению и непосредственно исполнения кредитной организацией до учёта получателем денежных средств.

Согласно **Федеральному закону от 1 июля 2014 года № 202-ФЗ "О внесении изменения в статью 82⁵ Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"** Правительство Российской Федерации наделено полномочиями в части установления особенностей уплаты оператором платёжной системы, не являющейся национально значимой платёжной системой, обеспечительного вноса, предусмотренного положениями Федерального закона № 112-ФЗ, а также особенностей взыскания штрафа за нарушение оператором платёжной системы, не являющейся национально значимой платёжной системой, порядка внесения обеспечительного вноса.

Данные изменения позволяют обеспечить реализацию положений Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" в части обеспечения бесперебойности оказания услуг операторами платёжных систем.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 275-ФЗ "О внесении изменений в статьи 4 и 5 Федерального закона "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации" предусматривается возможность увеличения собственных средств (капитала) ряда банков за счёт направления возвращённых Государственной корпорацией "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" средств Фонда

национального благосостояния, размещённых на депозитах в соответствии с Федеральным законом "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации", для приобретения привилегированных акций коммерческих банков.

Таким образом, данным федеральным законом **создана правовая основа для докапитализации российских банков** с целью расширения кредитования экономики в условиях ухудшения доступа компаний к финансовым ресурсам.

Федеральный закон от 4 октября 2014 года № 286-ФЗ "О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" направлен на устранение правовой неопределённости в части регулирования отношений, связанных с запретом на осуществление кредитными организациями торговой деятельности. В частности, в целях оптимизации финансово-хозяйственной деятельности кредитных организаций указанным федеральным законом закреплено их право на осуществление отдельных операций, производных от банковских или сопутствующих им.

Также, учитывая такие негативные факторы, как увеличение случаев неисполнения заемщиками обязательств, обеспеченных залогом, данным федеральным законом кредитным организациям предоставлено право реализовывать предмет залога, что будет способствовать **снижению издержек кредитных организаций и защите интересов физических лиц, являющихся их клиентами** (исключение возможности косвенного переноса на клиентов затрат по реализации залогового имущества).

Федеральным законом от 4 ноября 2014 года № 334-ФЗ "О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" установлена обязанность кредитных организаций раскрывать неограниченному кругу лиц информацию о квалификации и профессиональном опыте работы членов совета директоров (наблюдательного совета), а также топ-менеджеров в соответствии с определённым законом перечнем должностей. Также установлена ответственность указанных лиц за представление

недостовой информации о своей квалификации и профессиональном опыте работы.

Данные меры направлены на **повышение прозрачности деятельности кредитных организаций** и предоставление широкому кругу граждан более полной информации для осуществления обоснованного выбора кредитной организации.

Федеральным законом от 4 ноября 2014 года № 344-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" требования, предъявляемые к годовой финансовой (бухгалтерской) отчётности кредитных и некоторых некредитных финансовых организаций, приводятся в соответствие с требованиями международной финансовой отчётности. Это будет способствовать повышению прозрачности и детализации отдельных направлений отчётности, внедрению риск-ориентированного подхода при формировании отчётности и планировании бюджета организаций на предстоящий период, а также окажет положительное влияние на состояние инвестиционного климата, в том числе за счёт привлечения иностранных инвестиций.

Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 403-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (см. также пункт 5.2 раздела I Отчёта) предусматривается осуществление на территории Российской Федерации аудиторской деятельности в соответствии с международными стандартами аудита. Кроме того, указанным федеральным законом установлены новые требования к численности саморегулируемых организаций аудиторов.

Реализация положений данного федерального закона направлена на приведение национальной аудиторской практики в соответствие с общепризнанной в мире практикой, совершенствование качества предоставляемых аудиторских услуг, повышение доверия к работе аудитора, международное признание аудиторского заключения, подготовленного в

соответствии с международными стандартами аудита, на упрощение процедуры принятия стандартов аудиторской деятельности, а также на дальнейшую **активизацию внешнеэкономической деятельности и инвестиционного сотрудничества** российских хозяйствующих субъектов.

Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 432-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" направлен на консолидацию норм законодательства Российской Федерации о банкротстве в одном законодательном акте. Кроме того, в указанном федеральном законе предусмотрен ряд мер по усилению ответственности, в том числе имущественной, для лиц, контролирующих кредитную организацию, и по минимизации премиальных выплат руководителям проблемных банков, в отношении которых применяются процедуры финансового оздоровления.

Данный федеральный закон призван оказать дисциплинирующее воздействие на лиц, контролирующих и руководящих кредитными организациями в целях исключения кризисных ситуаций, возникающих в результате противоправных действий этих лиц.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 451-ФЗ "О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" и статью 46 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" увеличен предельный размер страхового возмещения по вкладам с 700 тысяч рублей до 1,4 миллиона рублей, что уже позволило компенсировать населению накопленную с 2008 года (год введения максимального возмещения в размере 700 тысяч рублей) инфляционную составляющую, а также провести корреляцию между указанным возмещением и укрупнением размеров вкладов населения, обусловленным ростом доходов.

Кроме того, для **поддержания стабильности банковской системы и защиты законных интересов вкладчиков** и кредиторов банков Агентству по

страхованию вкладов указанным федеральным законом предоставлено право осуществлять меры по повышению капитализации банков путём передачи облигаций федерального займа в субординированные займы и (или) путём оплаты такими облигациями субординированных облигационных займов банков при одновременном соблюдении ряда условий, гарантирующих возвратность и доходность предоставляемых банкам средств.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 513-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период" и статью 22 Федерального закона "О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя" (см. также пункт 5.2 раздела I Отчёта) урегулирована деятельность управляющих компаний, паевых инвестиционных фондов Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период и установлены требования к активам, минимальному размеру собственных средств и порядку проверки деятельности таких организаций со стороны надзорных органов. Принятие данного федерального закона позволило стабилизировать деятельность указанных организаций, создало условия для их функционирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, способствовало улучшению инвестиционной привлекательности указанных субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 29-ФЗ "О ратификации Соглашения о Новом банке развития" ратифицировано указанное Соглашение, которым предусматривается учреждение странами БРИКС Нового банка развития (далее также – Банк, НБР). Цель деятельности Банка – финансирование проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития в странах БРИКС и развивающихся странах, для чего НБР имеет значительные финансовые ресурсы (разрешённый к выпуску капитал в размере 100 миллиардов долларов, первоначальный распределённый – 50 миллиардов долларов, оплачиваемые

акции – 10 миллиардов долларов, оплачиваемые по требованию акции – 40 миллиардов долларов). Капитал Банка распределяется между странами БРИКС в равных долях – по 20 процентов.

Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 39-ФЗ "О внесении изменений в статью 6 Закона Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и статью 5 Федерального закона "Об актуарной деятельности в Российской Федерации" направлен на уточнение порядка и сроков представления организациями результатов обязательного актуарного оценивания в Банк России.

Федеральным законом от 2 мая 2015 года № 107-ФЗ "О ратификации Договора о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС" ратифицирован соответствующий Договор. Договорённости стран – БРИКС о предоставлении друг другу при необходимости денежных средств являются фактором укрепления суверенитета этих стран в такой сфере, как международные финансовые отношения. Хотя нынешний уровень международных резервов Российской Федерации (около 352,9 миллиарда долларов по состоянию на 20 марта 2015 года) говорит об отсутствии реальных предпосылок для использования Россией возможностей Пула, но сам факт того, что данный ресурс может быть задействован, играет стабилизирующую роль.

В соответствии с **Федеральным законом от 2 мая 2015 года № 109-ФЗ "Об особенностях перечисления в 2015 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2014 года"** Банк России из фактически полученной по итогам 2014 года прибыли, оставшейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации перечислил 75 процентов в федеральный бюджет (вместо 50 процентов), 15 процентов Государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" в качестве имущественного взноса, что обеспечило **укрепление финансовой стабильности банковской системы Российской Федерации** при сокращении отчислений в Резервный фонд, который пополняется за счёт прибыли Банка России и является

единственным источником покрытия системных рисков, возникающих при выполнении Банком России своих функций.

Федеральным законом от 8 июня 2015 года № 148-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя" урегулированы следующие правовые коллизии. Часть вкладчиков, проживающих на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя и имевших вклады в украинских кредитных учреждениях, осуществлявших свою деятельность на территории Крымского федерального округа, оказались лишены возможности получить документы, подтверждающие размер неисполненных обязательств перед ними в указанных украинских кредитных учреждениях на основании договора банковского вклада (счёта) (по оценкам Фонда защиты вкладчиков, по состоянию на 1 апреля 2015 года проблема существовала для 50 тысяч требований 38 тысяч вкладчиков на общую сумму 3,3 миллиарда рублей).

Таким образом, данным федеральным законом предусмотрены дополнительные механизмы защиты прав вышеназванных физических лиц.

Целью **Федерального закона от 29 июня 2015 года № 155-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** является стандартизация предоставляемой страховщиками услуги по страхованию граждан, выезжающих за рубеж.

Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 167-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" Банку России предоставлено право на постоянной основе заключать с банками-кредиторами компенсационные соглашения, по которым Банк России обязуется компенсировать часть убытков (расходов), возникших у банков-кредиторов вследствие отзыва банковской лицензии у банков-заёмщиков.

Данный федеральный закон направлен на обеспечение возможности стабильной деятельности рынка межбанковского кредитования и снижает зависимость от кредитования банков за счёт средств Банка России.

Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 185-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О банке развития" и статью 970 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации" Государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" наделяется дополнительными возможностями в части поддержки экспорта. Осуществлять эти полномочия призван Российский экспортный центр, реализующий функцию "одного окна" по финансовой и нефинансовой поддержке экспорта (дочернее предприятие).

Законодательные изменения позволят Внешэкономбанку через центр также участвовать в реализации государственной политики в области **развития и поддержки экспорта**, оказывать содействие в части реализации государственных и иных проектов и программ, предусматривающих экспорт товаров, работ и услуг, а также оказывать услуги по нефинансовым мерам поддержки экспорта.

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 236-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" направлен на повышение защищённости граждан, участвующих в долевом строительстве, путём установления единых для всех страховщиков и банков условий страхования или банковского поручительства, непрерывности контроля за защитой прав дольщиков, уточнения требований к деятельности жилищных строительных кооперативов.

Указанные меры призваны способствовать дальнейшему привлечению денежных средств граждан для строительства (создания) многоквартирных домов в целях развития соответствующей отрасли экономики и улучшения экономической ситуации в стране.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 222-ФЗ "О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76¹ Федерального закона "О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" устанавливаются правовые основы деятельности кредитных рейтинговых агентств при осуществлении регулирования и надзора в сфере их деятельности. Указанный федеральный закон направлен на обеспечение защиты прав и законных интересов рейтингуемых лиц и пользователей кредитных рейтингов, а также на предотвращение конфликта интересов и обеспечение прозрачности и независимости деятельности кредитных рейтинговых агентств. Аккредитованные рейтинговые агентства не вправе отзываться присвоенные кредитные рейтинги на основании и (или) в связи с решениями органов власти иностранных государств и иных международных публично-правовых образований.

Реализация положений указанного федерального закона будет способствовать укреплению независимости финансовой системы Российской Федерации от политически мотивированных решений, в том числе иностранных государств, сохраняя выгоды её интеграции в международную финансовую архитектуру, и обеспечению защиты прав субъектов и пользователей кредитных рейтингов, включая кредиторов и инвесторов.

Часть предложений, касающихся внесения изменений в **федеральный закон "О рынке ценных бумаг"**, необходимость принятия которых была обозначена в отчёте о состоянии российского законодательства в 2013 году – "Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации", – реализована на законодательном уровне в следующих федеральных законах.

Принятием **Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 379-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** (законопроект был внесён Правительством Российской Федерации) определены условия для осуществления секьюритизации финансовых активов на российском рынке капитала, а также создана правовая база для реализации проектного финансирования. Кроме того, указанный федеральный закон

содержит положения, регулирующие договоры номинального счёта, счёта эскроу, процедуру регистрации залога движимого имущества.

Также данный федеральный закон предусматривает внесение изменений в налоговое законодательство.

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 210-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" (см. также пункт 5.2 раздела I Отчёта) (законопроект был внесён Правительством Российской Федерации) направлен на совершенствование механизмов надзора за деятельностью участников финансового рынка и создание системы пруденциального надзора, отвечающей международным требованиям.

Реализация положений данного федерального закона позволит существенно повысить **защищённость прав участников финансового рынка**, в том числе акционеров, особенно миноритарных, что в свою очередь послужит стимулом к инвестированию средств в реальный сектор экономики посредством повышения надёжности финансовых инструментов.

Итак, законодательство о банковской деятельности, о финансовых рынках и о рынке ценных бумаг совершенствовалось в векторе развития системы обеспечения прав и законных интересов участников финансового рынка, а также вкладчиков, в том числе были закреплены дополнительные меры по защите прав вкладчиков банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Значительным достижением стало **создание национальной системы платёжных карт**, установление правовых особенностей её функционирования, но с учётом практического внедрения в жизнь национальной системы платёжных карт данная область **потребует дальнейшего совершенствования**.

Создана **правовая основа для докапитализации российских банков**, расширения кредитования экономики в условиях ухудшения доступа компаний к финансовым ресурсам. Правовое развитие получают меры по обеспечению

межбанковского кредитования, поддержанию стабильности банковской системы, реализации государственной политики в области **развития и поддержки экспорта**.

В целях улучшения инвестиционной привлекательности данных территорий уточнены некоторые положения российского законодательства. Положительное влияние на инвестиционный климат в Российской Федерации в целом должны оказать изменения законодательства, направленные на **повышение прозрачности деятельности** кредитных организаций, а также отдельных направлений **отчётности** кредитных и некоторых некредитных финансовых организаций. Данные меры будут способствовать также и **повышению доверия** общества к указанным организациям.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего сферу финансового рынка, будет продолжена работа по следующим направлениям:

защита интересов физических лиц – потребителей финансовых услуг;

повышение стабильности банковской системы;

повышение капитализации банковского сектора, обеспечение его долгосрочными финансовыми ресурсами;

повышение прозрачности, достоверности и адекватности отчётности, предоставляемой финансовыми организациями, и совершенствование контроля всех видов деятельности, осуществляемой на финансовом рынке;

деофшоризация экономики, снижение рисков нежелательного иностранного влияния на стабильность финансового рынка, противодействие оттоку капитала;

совершенствование контроля за деятельностью в банковском секторе, а также приведение требований, предъявляемых к кредитным организациям, в соответствие с актуальными международными нормами;

развитие сектора безналичных платежей;

развитие рынка ценных бумаг и повышение его транспарентности;

совершенствование валютного контроля и надзора;

совершенствование законодательства в части негосударственных пенсионных фондов и инвестирования средств пенсионных накоплений;

введение саморегулирования на финансовых рынках;

совершенствование законодательства о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в целях защиты интересов участников этих отношений;

повышение финансовой грамотности населения и доступности финансовых услуг.

1.3. Законодательство в сфере взимания налогов и сборов

Первоочередные меры в отношении налогообложения направлены в основном на поддержку малого предпринимательства, а также касаются вопросов оказания дополнительной поддержки при осуществлении внутренних воздушных перевозок и пригородного железнодорожного сообщения.

В рамках осуществления антикризисных мер в сфере налоговой политики за истекший период Государственной Думой были реализованы следующие основные законодательные инициативы:

принят **Федеральный закон от 8 июня 2015 года № 140-ФЗ "О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**, предусматривающий создание правового механизма добровольного декларирования активов и счетов (вкладов) в банках в целях обеспечения правовых гарантий сохранности капитала и имущества физических лиц, защиты их имущественных интересов, в том числе за пределами Российской Федерации, снижения рисков, связанных с возможными ограничениями использования российских капиталов, которые находятся в иностранных государствах;

принят **Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 32-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации"**, которым актуализированы, приведены в соответствие с реальной ситуацией на

рынке банковских кредитов границы "безопасного коридора", определяющие величину процентов по банковским кредитам, учитываемых для целей налогообложения прибыли;

в соответствии с **Федеральным законом от 8 июня 2015 года № 150-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)"** (см. также пункт 1.1 раздела I Отчёта) в целях поддержки организаций в части минимизации отвлечения оборотных средств повышен в 1,5 раза порог по выручке, которая позволяет уплачивать налог на прибыль по итогам квартала;

в качестве меры поддержки бизнеса с учётом уровня инфляции повышено в 2,5 раза пороговое значение стоимости амортизируемого имущества. Это позволит организациям списывать недорогое оборудование в затраты единовременно в момент его введения в эксплуатацию, а не на протяжении нескольких лет через амортизацию;

в целях **финансовой поддержки организаций железнодорожного и воздушного транспорта** на период до 31 декабря 2016 года была введена **ставка НДС** в размере 0 процентов при реализации услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении и на период до 31 декабря 2017 года установлена **пониженная ставка налогообложения на добавленную стоимость** в размере 10 процентов в отношении услуг по перевозке пассажиров и багажа по внутренним воздушным линиям.

Приняты законодательные меры по совершенствованию специальных налоговых режимов в части повышения уровня их привлекательности для малого бизнеса:

для налогоплательщиков, применяющих упрощённую систему налогообложения и выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, субъектам Российской Федерации предоставляется право устанавливать

соответствующими законами налоговые ставки в пределах от 1 до 6 процентов (в настоящее время налоговая ставка в данном случае составляет 6 процентов);

предусмотрено предоставление права субъектам Российской Федерации устанавливать налоговую ставку по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощённой системы налогообложения, а также по налогу, уплачиваемому в связи с применением патентной системы налогообложения, в размере 0 процентов для впервые зарегистрированных налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере бытовых услуг населению (в дополнение к ранее установленному праву устанавливать нулевую ставку в отношении предпринимателей, осуществляющих деятельность в производственной, социальной и научной сферах);

законодательным органам городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя и представительным органам муниципальных образований предоставляется право снижать ставки по единому налогу на вменённый доход с 15 до 7,5 процента в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности, в отношении которых предусмотрена возможность применения указанного специального налогового режима.

расширен перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения, с действующих в настоящее время 47 позиций до 62.

Предполагается принятие закона, в соответствии с которым вычеты сумм НДС по товарам, используемым для осуществления операций, облагаемых по налоговой ставке в размере 0 процентов, будут производиться в порядке, аналогичном предусмотренному в отношении всех остальных товаров, то есть после принятия их на учёт. Введение такого порядка позволит налогоплательщикам, осуществляющим экспортные поставки и иные операции, облагаемые по налоговой ставке в размере 0 процентов, заметно ускорить процесс

возврата входного НДС и сократить издержки, связанные с администрированием этого процесса.

В рамках осуществления **плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году** (далее – План) в сфере бюджетного законодательства Государственной Думой были реализованы следующие основные законодательные инициативы.

Принят **Федеральный закон от 26 декабря 2014 года № 448-ФЗ "О внесении изменения в статью 23 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"**, согласно которому осуществлён имущественный взнос Российской Федерации в Государственную корпорацию "Агентство по страхованию вкладов" путём передачи Минфином России облигаций федерального займа номинальной стоимостью 1 миллиард рублей с переменным купонным доходом в целях повышения капитализации российских банков для поддержания необходимого уровня кредитования организаций приоритетных отраслей экономики (см. пункт 2 Плана).

Отдельные антикризисные меры реализованы в соответствии с **Федеральным законом от 20 апреля 2015 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"**.

Так, в целях выполнения пункта 1 Плана увеличены бюджетные ассигнования для предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на 160 миллиардов рублей (со 150 миллиардов до 310 миллиардов рублей).

Кроме того, **Федеральным законом от 30 сентября 2015 года № 273-ФЗ "Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации"**

Федерации" Правительству Российской Федерации предоставлено право увеличить объём бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов за счёт поступлений от возврата ранее выданных кредитов. В целях оперативного использования указанных средств после предварительного рассмотрения на заседании трёхсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений предусмотрено их распределение путём внесения изменений в сводную бюджетную роспись. Такая мера позволит расширить объём бюджетного кредитования без увеличения общего объёма расходов федерального бюджета.

Для реализации пункта 6 Плана предусмотрено увеличение на 30 миллиардов рублей объёма государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в целях проектного финансирования, утверждённого Программой государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на соответствующий период.

Также в соответствии с пунктом 7 Плана **увеличен** на 200 миллиардов рублей **объём государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам**, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, либо отдельными заёмщиками, определёнными Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов либо на иные цели, включая финансирование реструктуризации текущей задолженности.

Во исполнение пункта 14 Плана законодательно установлена **возможность перераспределения бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию государственного оборонного заказа** в целях обеспечения государственной программы вооружения, а также в связи с изменением курсов иностранных валют при закупке импортных комплектующих, в том числе в целях технологического перевооружения и реконструкции, на основании решений об уточнении государственного оборонного заказа на 2015 год и на плановый период.

В целях реализации пункта 55 Плана для сохранения уровня обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в составе "антикризисного" фонда зарезервированы бюджетные ассигнования в объёме 10 миллионов рублей.

Вместе с тем значительная часть предложенных депутатами антикризисных мер до сих пор остаётся нереализованной, не получив соответствующей поддержки Правительства Российской Федерации. С учётом исключительной важности этих мер для бизнеса будет продолжена работа по их скорейшей реализации.

Прежде всего это касается предложения о приостановлении на ближайший, двухлетний, период налогового контроля над ценами по сделкам, совершаемым внутри страны. В условиях существенно возросшего за последнее время вывоза капитала из России всё большее распространение получают факты манипулирования ценами при осуществлении внешнеторговых сделок. Поэтому представляется исключительно важным, чтобы налоговые органы сконцентрировали свои силы на этом участке налогового контроля, который является значительно более приоритетным, чем контроль за ценами внутри страны.

Чрезвычайно значимыми остаются предложения по формированию федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП). Так, Государственная Дума рекомендовала Правительству Российской Федерации:

не включать в ФАИП объекты капитального строительства, на которые не имеется утверждённой проектно-сметной документации и положительного заключения государственной экспертизы;

не принимать решения о строительстве новых объектов, направив средства ФАИП на завершение начатого строительства объектов.

Совершенствование налогового законодательства

В отчётах о состоянии российского законодательства за 2013 и 2014 годы отмечались следующие основные проблемы в сфере налогового законодательства:

- 1) высокая степень неопределённости налоговых норм.

Отмечалось, что Налоговый кодекс, по существу, явился исключением из общего юридического правила, согласно которому основной целью такого рода актов является систематизация и кодификация действующих правовых норм в определённой сфере законодательства. В отличие от аналогичных актов, регулирующих иные отрасли права, Налоговый кодекс заложил основы качественно новой правовой системы, существенно отличающейся от той, которая была сформирована до его принятия. Это обстоятельство наряду с весьма сжатыми сроками подготовки Налогового кодекса в значительной степени обусловило его основные недостатки, такие как: излишняя сложность и внутренняя противоречивость отдельных положений, несоответствие некоторых норм Налогового кодекса общим принципам налогообложения, заложенным в его первой части, необоснованно широкий круг не урегулированных на законодательном уровне вопросов, полномочия по регулированию которых делегированы Правительству Российской Федерации. Всё это в заметной мере снижает эффективность действующего налогового законодательства и вызывает необходимость достаточно частого внесения в него изменений.

Устранение данных недостатков является одной из важнейших задач законодателя, без решения которой невозможно функционирование подлинно эффективной и стабильной налоговой системы. Вместе с этим представляется, что в процессе **реформирования системы налогообложения не должны кардинально пересматриваться основные параметры действующей налоговой системы.** Основное внимание должно быть сконцентрировано на устранении отдельных недостатков налоговой системы, вызванных противоречивостью ряда положений налогового законодательства и нерешённостью тех задач налоговой реформы, которые были поставлены ранее. В основу принимаемых мер налоговой политики положены общие задачи экономической политики Российской Федерации;

2) **отсутствие относительной стабильности и предсказуемости законодательства о налогах,** что выражается, в частности, в несоответствии мер, предусмотренных в Основных направлениях налоговой политики на 2016 год и

плановый период 2017 и 2018 годов, реальной законотворческой деятельности в области налогообложения;

3) недостаточная оценка последствий действия налоговых правил для бюджета и для налогоплательщиков. Примером неожиданного влияния их действия на бюджет стал институт консолидированного налогоплательщика, который одновременно лишил некоторые регионы налоговых доходов, не предоставив им взамен иных доходных источников.

Отмеченные проблемы явились предметом детального обсуждения на состоявшихся 2 июня 2015 года в Государственной Думе парламентских слушаниях на тему "Основные направления налоговой политики Российской Федерации". В принятых по итогам парламентских слушаний рекомендациях, в частности, отмечалась необходимость исключения из законодательной практики возможности внесения Правительством Российской Федерации масштабных законодательных инициатив, не обусловленных продекларированными в Основных направлениях налоговой политики концептуальными подходами; обеспечения сопровождения всех предложений Правительства Российской Федерации по совершенствованию налогового законодательства оценкой их влияния на доходы бюджетной системы и последствий для экономики страны; продления на три года введённого на 2015 год моратория на создание консолидированных групп налогоплательщиков;

4) отсутствие закреплённых на уровне закона положений о разграничении законного и незаконного налогового планирования (оптимизации) взамен существующих сегодня разрозненных судебных концепций. Для решения проблемы разграничения законного и незаконного налогового планирования разрабатывается проект федерального закона № 529775-6 "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" (об установлении пределов осуществления прав и исполнения обязанностей налогоплательщиком). В целях обеспечения нормальных и стабильных условий для ведения предпринимательской деятельности в соответствующем федеральном законе предполагается закрепить положительные элементы правоприменительной

практики, которая была выработана налоговыми органами и арбитражными судами при рассмотрении налоговых споров, связанных с признанием (непризнанием) обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды;

5) недостаточная ориентированность налоговой политики на увеличение налогооблагаемой базы территорий и стимулирование их комплексного социально-экономического развития.

В целях увеличения налоговой базы местных бюджетов, а также перехода к более справедливому налогообложению – исходя из кадастровой стоимости имущества, как наиболее приближенной к рыночной стоимости этого имущества, – с 2015 года в Налоговый кодекс введена новая глава 32 – "Налог на имущество физических лиц".

Обеспечивая равенство налогообложения и защиту социально незащищённых категорий граждан, на федеральном уровне предусмотрены налоговые вычеты в отношении объектов жилого назначения, налоговые льготы, предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков, а также понижающие коэффициенты, применяемые в течение первых четырёх налоговых периодов после введения нового налога.

С учётом местного характера налога широкие полномочия по установлению налога предоставлены субъектам Российской Федерации и представительным органам муниципальных образований. Так, по решению субъекта Российской Федерации устанавливается порядок определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц: исходя из кадастровой стоимости объекта или его инвентаризационной стоимости (то есть временное (до 2020 года) сохранение действующего порядка). По решению представительных органов муниципальных образований налог вводится в действие или прекращает действовать на соответствующей территории, определяются конкретные налоговые ставки, могут увеличиваться размеры налоговых вычетов и устанавливаться дополнительные налоговые льготы.

С 1 января 2014 года законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться особенности определения налоговой базы отдельных объектов недвижимого имущества организаций (административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них; нежилые помещения, назначение которых предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для указанных целей). Так, налоговая база в отношении указанных объектов недвижимого имущества определяется как их кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года налогового периода. При этом закон субъекта Российской Федерации, устанавливающий особенности определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества, может быть принят только после утверждения субъектом Российской Федерации в установленном порядке результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества.

В целях предотвращения уклонения от уплаты налогов на имущество путём минимизации налоговых платежей в результате перехода организаций и индивидуальных предпринимателей на специальные налоговые режимы с 1 января 2015 года в Налоговый кодекс введено положение, предусматривающее, что организации, применяющие упрощённую систему налогообложения или систему налогообложения в виде единого налога на вменённый доход, не освобождаются от уплаты налога на имущество организаций в отношении имущества, налоговая база по которому определяется исходя из его кадастровой стоимости. Указанные изменения применяются в случае перехода субъекта Российской Федерации и муниципального образования к исчислению соответствующих сумм налогов на имущество исходя из кадастровой стоимости.

Совершенствование бюджетного законодательства

В Отчёте о состоянии российского законодательства в 2014 году отмечались следующие основные проблемы в сфере бюджетного законодательства.

1. Необходимость внесения изменения в наименование статьи 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс), поскольку с учётом базовых положений теории права она 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 Бюджетном кодексе, 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 Бюджетного кодекса, то необходимо часть вторую Бюджетного кодекса 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 Бюджетного кодекса) 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 Бюджетном кодексе, 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.

В мае 2015 года Минфином России была **подготовлена новая редакция Бюджетного кодекса, в которой нашли отражение указанные предложения и рекомендации.** Однако после предварительного ознакомления с предлагаемой Минфином России новой редакцией Бюджетного кодекса (далее – НРБК) Государственная Дума не может согласиться с её концептуальными положениями, резко сокращающими полномочия парламента.

В НРБК не нашли отражения поручения Государственной Думы по совершенствованию бюджетного процесса, кроме того, включены нормы, которые неоднократно отклонялись Государственной Думой.

В новую редакцию Бюджетного кодекса включены положения о межбюджетных отношениях, принятые в 2004 году, с учётом многократных "точечных" изменений, не связанных между собой единой концепцией.

За прошедший период накопилось огромное количество проблем в экономике регионов, о чём свидетельствуют:

- увеличение долговой нагрузки на бюджеты регионов,
- риски недопоступления доходов,
- ежегодный рост дефицита бюджетов субъектов,
- отсутствие реальных источников погашения государственного долга у субъектов, рост доли привлечения коммерческих кредитов.

В целях создания новой концепции межбюджетных отношений, соответствующей современному состоянию бюджетной системы, необходимо предварительно:

уточнить перечни и объёмы расходных полномочий всех уровней бюджетной системы по состоянию на начало 2016 года;

определить степень их обеспечения собственными доходами;

разработать предложения по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, в том числе и за счёт разных форм межбюджетных трансфертов.

Без кардинального изменения концепции с проведением соответствующей аналитической работы ситуацию не изменить.

В НРБК предлагается значительно сократить перечень документов и материалов, подлежащих внесению в Государственную Думу одновременно с проектом бюджета: только пояснительная записка, прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной политики, основные направления налоговой политики, основные направления таможенно-тарифной и долговой политики. Остальные документы предполагается размещать в открытом доступе в сети Интернет на сайте Минфина России.

Необходимо сохранить полный перечень документов и материалов, вносимых в Государственную Думу одновременно с проектом бюджета, предусмотренный действующим Бюджетным кодексом.

Анализ новой редакции Бюджетного кодекса показал, что текст действующей редакции в основном сохранён. При этом новации сводятся к объединению разделов, переносу отдельных действующих статей в другие главы и к включению в Бюджетный кодекс таких новых глав, как "Казначейское обслуживание", "Единый казначейский счёт" и "Бюджетные платежи и система бюджетных платежей".

По сути эти нормы являются **нормами подзаконных ведомственных актов** (инструкций, приказов), кодификация которых утяжеляет законодательство и вряд ли потребуются основным участникам бюджетного процесса. Включаются

эти нормы в Бюджетный кодекс, очевидно, только для того, чтобы не проводить их через Минюст. **Такой подход, бесспорно, приведёт впоследствии к внесению огромного количества изменений в Бюджетный кодекс.**

Были внесены предложения по планам законотворческой деятельности на следующий год и предложения **по систематизации профильных отраслей законодательства.**

Исходя из положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года о необходимости сохранения стабильных налоговых условий на ближайшие четыре года, Государственная Дума в своей законотворческой деятельности будет учитывать необходимость недопущения какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику и граждан. Такого рода предложения не будут поддерживаться в случаях их поступления от субъектов права законодательной инициативы. Фактический мораторий на увеличение налоговой нагрузки в текущем 2015 году, а также в ближайшие три года должен обеспечить стабильность налоговой системы и повысить её привлекательность для инвесторов. При этом приоритетными направлениями деятельности Государственной Думы будут являться дальнейшее расширение мер налогового стимулирования инвестиций, антикризисных налоговых мер, а также повышение эффективности системы налогового администрирования.

К числу основных законодательных мер в налоговой сфере, планируемых в 2016 году, можно отнести следующие:

расширение прав субъектов Российской Федерации посредством предоставления всех необходимых инструментов для проведения политики экономического развития на своей территории. Планируется принять проект федерального закона № 801288-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации", направленный на предоставление по решению субъектов Российской Федерации налоговых льгот вновь создаваемым предприятиям промышленности ("гринфилдам") в пределах общего объёма осуществляемых ими капитальных затрат по аналогии со льготами для Дальнего Востока;

установление порядка вычета сумм налога на добавленную стоимость применительно к товарам (работам, услугам, имущественным правам), используемым для осуществления операций по реализации товаров (работ, услуг), налога на добавленную стоимость по ставке в размере 0 процентов в порядке, аналогичном порядку, применяемому к товарам (работам, услугам, имущественным правам), используемым для осуществления операций по реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), облагаемых налогом на добавленную стоимость по ставкам в размере 10 и 18 процентов;

отмена взимания НДС с сумм авансов;

введение системы налогообложения в виде налога на прибыль на финансовый результат от реализации добытой нефти в качестве пилотного проекта для территориально ограниченного круга месторождений с возможным последующим распространением действия нового налогового режима на всю отрасль;

введение института предварительного налогового разъяснения (контроля) с целью предоставления налогоплательщику возможности получать информацию о налоговых последствиях сделки, которую он планирует совершить;

расширение перечня информации, не относящейся к налоговой тайне. В целях расширения возможностей налогоплательщиков по получению информации о своих контрагентах, а также повышения общего уровня прозрачности в экономике предлагается рассмотреть вопрос о возможности раскрытия информации, которая в настоящее время публикуется как составная часть бухгалтерской (финансовой) и статистической отчетности;

внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения правового механизма противодействия налоговым злоупотреблениям в виде использования налогоплательщиками формально правомерных действий с основной целью неуплаты налогов или уплаты их в меньшей сумме.

В сфере бюджетного законодательства в соответствии с протоколом заседания у И. И. Шувалова от 1 сентября 2015 года № ИШ-П13-61пр в целях устранения недостатков НРБК и подготовки согласованной редакции проекта

Бюджетного кодекса в первом полугодии 2016 года планируется образовать межведомственную рабочую группу с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы, Совета Федерации и Счётной палаты. Согласованную редакцию Бюджетного кодекса целесообразно принять в период осенней сессии Государственной Думы 2016 года.

В соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 18 августа 2015 года необходимо в кратчайший срок внести изменения в законодательство в части:

устранения условий, способствующих росту дебиторской задолженности по доходам федерального бюджета, предусмотрев усиление ответственности за неуплату административных штрафов, совершенствование механизмов исполнительного производства и правовых механизмов привлечения должников к ответственности;

усиления ответственности за нарушения при выполнении государственных (муниципальных) заданий;

включения в федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) объектов капитального строительства, строительство, реконструкция, техническое перевооружение и (или) приобретение которых осуществляются за счёт бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также инвестиционных мероприятий (укрупнённых инвестиционных проектов), реализуемых указанными юридическими лицами в рамках этой программы;

устранения условий, способствующих нарушениям в сфере валютного регулирования.

Также к основным законодательным мерам в бюджетной сфере можно отнести следующие:

обеспечение парламентского контроля за расходами федерального бюджета в части ФАИП путём рассмотрения данных по объектам капитального строительства, вновь включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, при рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без наличия необходимой документации Правительство Российской Федерации должно представить обоснование необходимости включения данного объекта в ФАИП и причины отсутствия такой документации, кроме того, предусмотренные по таким основаниям бюджетные средства могут быть перераспределены на иные цели;

создание особого порядка планирования бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период на обеспечение функционирования Президента Российской Федерации, законодательной и судебной власти и Счётной палаты Российской Федерации. В целях преодоления разногласий по объёмам финансирования на указанные цели предлагается сформировывать согласительную комиссию, включающую на паритетных началах представителей Управления делами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, судов Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации и Счётной палаты;

осуществление контроля за использованием средств, выделенных на обеспечение деятельности судов Российской Федерации, исключительно Счётной палатой Российской Федерации;

создание в период между сессиями Государственной Думы Комиссии Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам перераспределения бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде;

предоставление юридическим лицам кредитов на закупку и доставку муки за счёт средств бюджетов субъектов, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера с ограниченными сроками завоза грузов;

обеспечение зачисления торгового сбора в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации";

установление перечня оснований для признания безнадежными к взысканию неуплаченных административных штрафов и иных платежей в бюджет, не являющихся налогами и сборами, таможенными платежами, страховыми взносами;

совершенствование условий осуществления государственного (муниципального) финансового контроля и усиление его роли в бюджетном процессе.

1.4. Законодательство в области противодействия коррупции

Одним из документов, определяющих **стратегию развития антикоррупционного законодательства, является Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы**, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 (далее также – План).

Указанные в Плате направления ориентируют на решение и практических, и теоретических проблем, в том числе связанных с особенностями правовой системы Российской Федерации, ведь имплементация международных антикоррупционных стандартов не всегда учитывает те компоненты права, которые могли бы влиять на эффективность антикоррупционных мер в любой стране. В связи с этим в числе обозначенных в Плате стоит задача создания теоретических основ реализации в Российской Федерации рекомендаций международных антикоррупционных организаций именно с учётом особенностей правовой системы Российской Федерации.

На третьем Евразийском антикоррупционном форуме "Современные стандарты и технологии противодействия коррупции" Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин подчеркнул, что проблема коррупции не

замыкается в национальных границах и тем важнее ведение международной дискуссии, налаживание обмена опытом и наилучшими практиками противодействия коррупции. Правовые режимы борьбы с коррупцией должны быть гармонизированы. Нечёткость или двусмысленность норм, дублирование или чрезмерная вариативность предписаний провоцирует коррупционные риски в самых разных сферах, поскольку создаётся поле для произвола со стороны правоприменителей. Следует постоянно добиваться строгого соблюдения правил юридической техники, усиливать экспертное сопровождение законодательного процесса и расширять поле для общественной дискуссии по ключевым законопроектам этой сферы законодательства. Но соблюдая все указанные требования и используя международный опыт, нельзя забывать о специфике российской правовой системы.

Особенно актуален этот вопрос применительно к проблеме установления уголовной ответственности юридических лиц за правонарушения коррупционной направленности. Несмотря на то что международные конвенции предписывают государствам-участникам установить уголовную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, для российского законодательства это крайне затруднительно. Действующий в России механизм привлечения юридических лиц к административной и гражданской ответственности является достаточно эффективным, важно только обеспечить неотвратимость ответственности. Также следует учитывать, что гражданское законодательство имеет большой набор средств для решения антикоррупционных задач, однако его потенциал не задействован в полной мере.

К числу других задач, сформулированных в Плане, относится исследование правовой природы нарушения запретов и ограничений, неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и оценка мер юридической ответственности, применяемых в случае такого нарушения (неисполнения). Обращается внимание на целесообразность изучения вопросов необходимости дальнейшего формирования системы мер имущественной ответственности за коррупционные правонарушения.

Следует отметить, что упомянутый в Плате вопрос об антикоррупционных запретах в научных кругах зачастую обозначается как дискуссионный, поскольку комплекс имеющихся запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, критикуется с точки зрения их избыточности. Справедливость сомнений в обоснованности установления значительного перечня указанных ограничений подтверждается тем, что до сих пор нет единого мнения в трактовках термина "коррупционное правонарушение". Несмотря на все попытки научного осмысления концепции коррупционного правонарушения с последующим определением его квалифицирующих признаков, в юридической науке, законодательстве и в правоприменительной практике отсутствует единая позиция в отношении коррупционных правонарушений. Сложность данного вопроса заключается в том, что выделение самостоятельных составов коррупционных правонарушений (преступлений) для каждой сферы деятельности и объединение имеющихся составов в самостоятельные "коррупционные" перечни или главы отраслевых законодательных актов невозможно в связи с разнородностью объекта коррупционных правонарушений (государственная власть, собственность, экономическая деятельность и так далее), и соответственно их рассредоточенностью в разных нормативных правовых актах даже при наличии общих критериев и признаков. Стремление оперативно решить данную проблему с целью упорядочения перечня коррупционных правонарушений может привести к необоснованному расширению соответствующего термина, в связи с этим обозначенный вопрос остаётся одним из обсуждаемых.

Предпринятые парламентом в 2014–2015 годах меры законодательного регулирования отдельных вопросов в части противодействия коррупции сводятся к следующим уточнениям.

Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 431-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" был разработан и принят во исполнение решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 30 октября 2013 года.

Задачей данного федерального закона стало решение актуальных проблем противодействия коррупции, связанных с **осуществлением контроля за имущественным положением отдельных категорий лиц**, участвующих в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации.

Расширен перечень лиц, на которых распространяется запрет 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. До внесения соответствующих дополнений в законодательство Российской Федерации в указанный перечень входили лица, замещающие должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или Генеральным прокурором Российской Федерации. **Теперь запрет касается всех лиц, участвующих в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации.**

Реализация **Федерального закона от 13 июля 2015 года № 231-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** позволяет существенно повысить достоверность предоставляемых сведений об имущественном положении кандидатов на выборные должности, а в некоторых случаях их супругов и несовершеннолетних детей (в части денежных средств, находящихся на принадлежащих им счетах, и принадлежащих им ценных бумаг). Это в свою очередь позволяет минимизировать личную заинтересованность, которая может возникнуть у лиц, занимающих выборные должности, при выполнении ими своих служебных обязанностей.

Федеральный закон от 5 октября 2015 года № 285-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту

интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов" (далее также – Федеральный закон № 285-ФЗ) (см. также пункт 4.2 раздела I Отчёта). Необходимость принятия данного федерального закона обусловлена следующим.

Основные принципы противодействия коррупции установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее также – Федеральный закон № 273-ФЗ).

В статье 12¹ Федерального закона № 273-ФЗ, устанавливающей ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, **обязанность сообщать о личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта не предусмотрена.**

Единственной обязанностью лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (государственную должность субъекта Российской Федерации), **связанной с предотвращением конфликта интересов, является обязанность передачи** ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) **в доверительное управление** в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 13¹ Федерального закона № 273-ФЗ **в случае непринятия указанным должностным лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является, оно подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия.**

Таким образом, Федеральный закон № 273-ФЗ, **не устанавливая обязанности** лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (государственную должность субъекта Российской Федерации), **принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов,** стороной которого оно является, – кроме случая передачи ценных

бумаг (долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций), – **предусматривает ответственность** за несоблюдение данной обязанности. Федеральный закон № 285-ФЗ исправляет данный недостаток, устанавливая соответствующую обязанность в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом № 285-ФЗ предусматривается универсальное определение понятия "конфликт интересов".

Несмотря на внесение изменений в большое количество законодательных актов, перечисленные уточнения и дополнения не носят масштабного характера, поскольку основная база нормативных правовых актов, регулирующих вопросы антикоррупционной направленности, сформирована.

1.5. Законодательство, направленное на создание условий, способствующих импортозамещению (в сфере сельского хозяйства, промышленности, рыбного хозяйства)

Импортозамещение как одно из основных направлений экономической политики государства реализуется уже не первый год и обозначалось в качестве приоритетного в Послании Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года. При этом в отдельных производственных отраслях данная политика начала активно проводиться ещё в 2008–2010 годах, в частности, в области оборонно-промышленного комплекса – что было отмечено в отчёте Правительства Российской Федерации о результатах работы в 2014 году – и рассчитана на среднесрочную перспективу.

Вместе с тем в условиях резко возросшего внешнего экономического и политического давления на Российскую Федерацию за последние годы решение вопросов активизации мер, направленных на замещение импортной продукции на национальную, становится особенно актуальным и требует консолидированных усилий всех органов государственной власти.

В связи с этим задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию, выступают единой основой для формирования согласованной политики всех ветвей власти в сфере импортозамещения.

Особую роль в этом контексте, в соответствии с принципом разделения властей, закреплённым в Конституции Российской Федерации, играет Федеральное Собрание Российской Федерации как орган, обеспечивающий формирование всеобъемлющего нормативно-правового регулирования, направленного на укрепление национального суверенитета и создание правовой основы повышения конкурентоспособности российских производителей на внутреннем и внешних рынках, а также на обеспечение продовольственной безопасности и технологического развития.

Одним из перспективных направлений при решении задач по импортозамещению является сельское хозяйство, развитие которого призвано решить прежде всего проблемы **восстановления продовольственной независимости страны**. Перспективное значение аграрной сферы для экономики определяется тем, что по площади и качеству сельскохозяйственных земель Россия занимает первое место в мире.

Для адекватного реагирования на современные вызовы – экономические санкции – требуются дополнительные мероприятия по **ускорению восстановления отечественного агропромышленного производства**. В первую очередь это касается импортозамещения в части продовольствия, особенно животноводческой продукции.

Наряду с сельскохозяйственной сферой реализация курса на импортозамещение последовательно воплощается **в промышленности, рыбном хозяйстве**. **Основными целями** нормативных правовых актов, принятых в данных областях, **стали** увеличение внутреннего производства товаров, максимальная независимость от других государств, обеспечение и укрепление национальной безопасности Российской Федерации.

Законодательное обеспечение политики импортозамещения в сфере сельского хозяйства и агропромышленного комплекса

В Послании Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года было отмечено, что "в ближайшие четыре-пять лет мы должны полностью обеспечить свою независимость по всем основным видам продовольствия, а затем Россия должна стать крупнейшим в мире поставщиком продуктов питания".

В соответствии с поставленной Президентом Российской Федерации задачей начиная с 2012 года Федеральное Собрание Российской Федерации активно реализует процесс разработки законодательного регулирования, направленного на обеспечение продовольственной безопасности и создание правовой основы для усиления экспортного потенциала отечественного сельскохозяйственного сектора.

В период с января 2014 по сентябрь 2015 года Государственная Дума работала над формированием законодательной базы для реализации мер по обеспечению импортозамещения в области сельского хозяйства, завершена работа и приняты следующие нормативные правовые акты.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 226-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей" (в части предоставления права повторного участия в программе финансового оздоровления) определяет условия повторного участия организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей в программе финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей. Согласно закону порядок и условия повторного участия сельскохозяйственных товаропроизводителей в программе устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 394-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Международным эпизоотическим бюро об учреждении регионального представительства Международного эпизоотического бюро в Российской Федерации"

Федерации" направлен на укрепление международного сотрудничества Российской Федерации в области ветеринарно-санитарных мер.

Международное эпизоотическое бюро (МЭБ) – влиятельная международная организация в области ветеринарной профилактики и борьбы с болезнями животных. Членами МЭБ являются 178 государств.

Открытие регионального представительства МЭБ в Российской Федерации будет способствовать гармонизации российского законодательства в сфере применения ветеринарно-санитарных мер с международными стандартами, а также повысит качество профилактических мероприятий и уровень контроля над особо опасными заболеваниями животных.

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" (далее – Федеральный закон № 467-ФЗ) ставит целью расширить круг организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих право на получение государственной поддержки.

Увеличение производства продукции животноводства и растениеводства в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы выявило **наличие диспропорций в объемах производства сырья и имеющихся производственных мощностях, необходимых для его своевременной переработки.**

Стратегическая цель, стоящая перед пищевой и перерабатывающей промышленностью, заключается в обеспечении гарантированного и устойчивого снабжения населения страны безопасными и качественными пищевыми продуктами. Однако **слабая материально-техническая база** многих организаций пищевой и перерабатывающей промышленности и неразвитая инфраструктура хранения, транспортировки и холодильной обработки скоропортящегося сырья и продовольствия **не позволяют комплексно перерабатывать исходное сырье и создавать оптимальные условия для хранения, что приводит к**

дополнительным потерям, снижению безопасности и качества производимых пищевых продуктов.

До принятия Федерального закона № 467-ФЗ поддержка переработки сельскохозяйственного сырья в пищевые продукты могла осуществляться только в том случае, если лицо, которое произвело сельскохозяйственное сырьё, осуществляет его переработку.

Внесённые в законодательство изменения позволяют распространить направление государственной поддержки по обеспечению доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей на всех лиц, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственного сырья и реализацию произведённых продуктов переработки сельскохозяйственного сырья, в доходе которых доля от реализации таких продуктов составляет не менее чем 70 процентов за календарный год.

Таким образом, обеспечивается доступность кредитных ресурсов для переработчиков сельхозпродукции, что позволяет привлечь дополнительные инвестиции в строительство, реконструкцию, модернизацию предприятий.

Федеральный закон от 12 февраля 2015 года № 10-ФЗ "О внесении изменений в статьи 15 и 17 Федерального закона "О развитии сельского хозяйства" направлен на повышение конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной техники и оказание государственной поддержки сельхозпроизводителям при приобретении отечественной техники и оборудования.

Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" дополняется положением, предусматривающим, что информация о результатах определения эффективности сельхозтехники относится к информации, подлежащей обязательному размещению на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, в сети Интернет и на официальных сайтах

уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сети Интернет.

Сельскохозяйственные товаропроизводители, располагая информацией о результатах определения эффективности сельскохозяйственной техники и оборудования и их функциональных характеристиках (потребительских свойствах) применительно к конкретным условиям эксплуатации, смогут значительно **снизить риски при выборе техники, что обеспечит более динамичное развитие отрасли в целом.**

Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 424-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" направлен на осуществление **многоаспектной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей**, что способствует повышению финансовой обеспеченности и финансовой устойчивости деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей в рамках реализации политики импортозамещения.

В частности, данным федеральным законом предусмотрено:

понижение до 25 процентов (с 1 января 2016 года – до 20 процентов) порога утраты (гибели) урожая сельскохозяйственной культуры (в первоначальном варианте он был равен 30 процентам) и до 30 процентов максимального размера возможной франшизы по договорам сельскохозяйственного страхования (ранее составлял 40 процентов), способствующее повышению страховой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей;

установление порядка формирования страховщиками стабилизационного резерва для компенсации расходов на осуществление будущих страховых выплат;

расширение перечня сельскохозяйственных рисков, при страховании которых осуществляется оказание государственной поддержки, за счёт таких природных явлений, как наводнение, подтопление, паводок, оползень;

возможность осуществления страховщиком сельскохозяйственному товаропроизводителю до определения окончательного размера страховой

выплаты предварительной выплаты, предназначенной для компенсации его расходов на приобретение семян, посадочного материала, пересев, подсев погибшей сельскохозяйственной культуры, выкорчевку погибших и посадку новых многолетних насаждений;

существенное уточнение положений, определяющих правовой статус, права и обязанности объединения страховщиков, а также порядка формирования и использования фонда компенсационных выплат.

Федеральным законом от 20 апреля 2015 года № 99-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О сельскохозяйственной кооперации" предусматриваются меры, направленные на повышение стабильной деятельности сельскохозяйственных кооперативов: установление пруденциальных нормативов деятельности; более чёткая регламентация регулирования, контроля и надзора со стороны Банка России; возможность формирования кооперативами фонда финансовой взаимопомощи за счёт средств, привлечённых в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Реализация перечисленных мер позволит сельскохозяйственным кооперативам снизить риски, возникающие в процессе их деятельности; повысить степень защищённости членов сельскохозяйственных кооперативов, фермеров, малых предпринимателей; увеличить объём денежных средств, предоставляемых членам сельскохозяйственных кооперативов, что в свою очередь будет служить поддержкой крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 243-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О ветеринарии" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 243-ФЗ) разработан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации и направлен на совершенствование правового регулирования в области ветеринарии.

Минсельхозу России определены полномочия по разработке и утверждению ветеринарных правил, устанавливающих единые ветеринарно-санитарные

требования и процедуры, обязательные для исполнения всеми участниками рынка.

Федеральным законом № 243-ФЗ обеспечивается строгий контроль не только за объектами животного мира, но и за кормами и кормовыми добавками, а также за продукцией растительного происхождения, которая подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе.

В связи с этим **приоритетными законопроектами**, находящимися на рассмотрении Государственной Думы, являются **законопроект № 684157-6** "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения компетенции федеральных органов исполнительной власти по осуществлению различных видов государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации", внесённый Правительством Российской Федерации, а также **законопроект № 222564-6** "О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О развитии сельского хозяйства" (в части введения нового направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства), внесённый депутатами Государственной Думы.

Вместе с тем в целях **дальнейшего совершенствования законодательства** в сфере агропромышленного комплекса, направленного на проведение последовательной политики импортозамещения, создание эффективной основы продовольственной безопасности и повышение конкурентоспособности отечественных производителей сельскохозяйственной продукции, **продолжается разработка новых проектов законов** и внесение изменений в действующие федеральные законы: "О развитии сельского хозяйства", "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", "О племенном животноводстве", "О семеноводстве" и другие.

Приоритетным направлением также остаётся обеспечение эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения. В связи с этим разрабатываются изменения в действующие федеральные законы в

сфере земельного законодательства, в том числе в Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Таким образом, Государственной Думой за 2014–2015 годы было выработано целостное законодательное регулирование в области защиты интересов национальных производителей в основных отраслях сельского хозяйства, а также потребителей данной продукции в условиях продолжающихся интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Принятый законодательный массив характеризуется значительной проработанностью вопросов поддержания финансовой устойчивости сельхозтоваропроизводителей, обеспечения безопасности растениеводства, повышения эффективности Всероссийской сельскохозяйственной переписи, развития международного сотрудничества Российской Федерации в области ветеринарно-санитарных мер, обеспечения государственной поддержки предпринимателей, осуществляющих переработку сельскохозяйственной продукции, приведения технических регламентов Российской Федерации в соответствие с нормативной базой Таможенного союза и содействия формированию единого агропродовольственного рынка в рамках Евразийского экономического союза, повышения конкурентоспособности российской сельскохозяйственной техники, поддержания ценовой стабильности на продукты, разработки современных ветеринарных правил и стандартов.

Законодательное обеспечение развития промышленности и политики импортозамещения в сфере промышленности

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года особо подчёркивалось, что за рубежом должны приобретаться действительно уникальное оборудование и технологии, именно разумное импортозамещение – это наш долгосрочный приоритет, независимо от внешних обстоятельств.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 года № 98-р утверждён план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году.

Руководствуясь положениями Послания Президента Российской Федерации, в качестве ключевого направления в программу антикризисных действий Правительство Российской Федерации включило **поддержку импортозамещения по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров.**

В соответствии с Планом содействия импортозамещению в промышленности, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 1936-р, **Минпромторгом России разработан перечень приоритетных и критических для импортозамещения видов продукции по гражданским отраслям обрабатывающей промышленности, состоящий из порядка 800 видов продукции, услуг и программного обеспечения, подлежащих импортозамещению.** Данный перечень был **взят за основу при формировании приоритетных отраслевых проектов,** когда составлялись отраслевые планы мероприятий по импортозамещению.

Вместе с тем содействие импортозамещению является **не только оперативной мерой антикризисного реагирования, вызванной санкциями,** предпринятыми рядом недружественно настроенных по отношению к Российской Федерации стран, но и **элементом реализации структурных реформ,** направленных на диверсификацию экономики и создание условий для устойчивого экономического роста в среднесрочной перспективе.

В связи с этим наметилась объективная **потребность к формированию законодательных основ правового регулирования в сфере импортозамещения,** что подразумевает совершенствование законодательного обеспечения инструментов промышленной политики и технического регулирования, в частности проектного финансирования, государственных гарантий, фонда поддержки промышленности, индустриальных парков, специального инвестиционного контракта, государственных и корпоративных закупок, государственно-частного партнёрства.

Необходимость совершенствования нормативно-правовой базы в указанном направлении стала стратегическим приоритетом при работе Государственной

Думы над федеральными законами "О промышленной политике в Российской Федерации", "О стандартизации в Российской Федерации", а также над проектом федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (об определении правового статуса эксперта-аудитора и установлении административной ответственности за нарушение правил проведения работ по подтверждению соответствия).

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации" устанавливаются правовые основы регулирования отношений, возникающих между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации.

Данным федеральным законом определяются цели, задачи и принципы промышленной политики. Одной из заявленных целей является формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному.

Нормами закона установлено содержание понятий, в частности, "промышленная политика", "промышленность", определены и разграничены полномочия государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере промышленной политики, закреплён правовой статус субъектов деятельности в сфере промышленности.

Важнейшим понятием указанного федерального закона является "инфраструктура поддержки деятельности в сфере промышленности", под которой понимаются коммерческие и некоммерческие организации, осуществляющие меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. Одним из видов некоммерческих организаций, входящих в состав

инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, являются государственные фонды развития промышленности, которые предоставляют финансовую поддержку субъектам деятельности в этой сфере.

В целях автоматизации процессов сбора, обработки информации, необходимой для обеспечения реализации промышленной политики и осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти по стимулированию деятельности в сфере промышленности, информирования о предоставляемой поддержке субъектов деятельности в сфере промышленности, а также для повышения эффективности обмена информацией о состоянии промышленности и прогнозе её развития создаётся государственная информационная система промышленности.

Отдельная глава вышеназванного федерального закона посвящена **стимулированию деятельности в сфере промышленности**, которое может осуществляться путём предоставления её субъектам финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, путём предоставления государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки.

К безусловным правовым новациям относится **институт специального инвестиционного контракта**, введённый в закон в целях стимулирования инвестиционной деятельности в сфере промышленного производства. Хозяйственный эффект от заключения специального инвестиционного контракта состоит не в получении какого-либо имущества в государственную собственность, а в создании добавочного продукта, новых рабочих мест на территории страны, дополнительных налоговых поступлений в бюджеты различных уровней.

Субъектам деятельности в сфере промышленности **предоставляется право заключить с Российской Федерацией и (или) субъектом Федерации специальный инвестиционный контракт**, в соответствии с которым инвестор в

предусмотренный этим контрактом срок обязуется создать или модернизировать производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на её континентальном шельфе, в её исключительной экономической зоне. Другая сторона контракта – Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение срока действия контракта обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, которые предусмотрены федеральным и (или) региональным законодательством.

Специальный инвестиционный контракт заключается на срок до десяти лет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и по типовым формам, утверждённым Правительством Российской Федерации для отдельных отраслей промышленности.

Особое место в правовом регулировании специального инвестиционного контракта занимает вопрос о гарантиях прав инвестора. В отношении инвестора не применяются нормативные правовые акты, вступившие в силу после заключения специального инвестиционного контракта и устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении выполнения специального инвестиционного контракта или изменяющие обязательные требования к промышленной продукции по сравнению с действовавшими в момент заключения специального инвестиционного контракта режимами запретов и ограничений или обязательными требованиями.

На рассмотрении Государственной Думы находятся следующие **законопроекты:**

проект федерального закона **№ 801288-6** "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации" (об уменьшении ставки налога на прибыль организаций для участников региональных инвестиционных проектов);

проект федерального закона **№ 821579-6** "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (в части заключения специальных инвестиционных контрактов);

проект федерального закона № 703636-6 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (об определении правового статуса эксперта-аудитора и установлении административной ответственности за нарушение правил проведения работ по подтверждению соответствия).

К числу инструментов реализации политики импортозамещения относится институт стандартизации, правовое регулирование в этой сфере обеспечивается **Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации"**. Закон устанавливает правовые основы стандартизации в Российской Федерации, базовые цели, принципы стандартизации, в том числе в сфере обороны и безопасности государства, и направлен на обеспечение проведения единой государственной политики в сфере стандартизации. Данным законом также устанавливается правовой статус национальной системы стандартизации и её участников, определяются документы по стандартизации, полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере стандартизации и регулируются другие вопросы, касающиеся обеспечения деятельности в сфере стандартизации.

В целях реализации единой государственной политики в области стандартизации и с учётом интересов экономики страны данный федеральный закон предусматривает, что международные стандарты, региональные стандарты, стандарты иностранных государств используются на территории Российской Федерации посредством принятия соответствующих национальных стандартов. Вместе с тем заинтересованные предприятия вправе применять такие стандарты напрямую, без их адаптации в качестве национальных стандартов, что может способствовать трансферу современных достижений науки и техники в рамках деятельности конкретных предприятий.

В связи с принятием указанного федерального закона в Российской Федерации возрождается Федеральный информационный фонд стандартов как самостоятельная структура, способная обеспечить промышленность всей необходимой документацией в любом виде, что позволит российским

конструкторам и инженерам налаживать промышленное производство. Федеральный информационный фонд стандартов уже на начальном этапе включает более 30 тысяч документов, которые ранее хранились в фонде технических регламентов, однако ко многим не было никаких обращений, они не были увязаны с конкретным практическим применением.

Данный закон позволит в полной мере использовать стандартизацию как активный инструмент импортозамещения в комплексе с другими формами государственной поддержки производителей.

В связи с поставленными Президентом Российской Федерации задачами Федеральным Собранием в 2014–2015 годах была продолжена целенаправленная работа по формированию нормативно-правовой базы, способствующей укреплению отечественного аграрного и промышленного комплекса, финансовой составляющей этих сфер, а также по созданию новых механизмов экономической поддержки программ импортозамещения, позволяющих укрепить независимость российского рынка от внешних колебаний и необоснованного санкционного воздействия.

Вместе с тем требуется принятие комплекса подзаконных актов в целях эффективной реализации установленных парламентом правовых норм.

Законодательное обеспечение рыбного хозяйства как перспективной сферы импортозамещения

Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно призывал исполнительные и законодательные органы государственной власти обратить пристальное внимание на развитие рыбного хозяйства, на необходимость обеспечить российский рынок отечественной рыбной продукцией.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации – основные стратегические документы последних лет, которые определяют **обеспечение населения нашей страны качественной и безопасной отечественной рыбной продукцией как одну из важнейших задач рыбной отрасли.**

Россия была и остаётся одной из ведущих морских, рыболовных держав. В настоящее время рыболовство ведётся в основном в окраинных и внутренних морях, на континентальном шельфе и в экономической зоне России. Рыболовство вместе с аквакультурой можно рассматривать в качестве одного из ключевых факторов, обеспечивающих продовольственную безопасность страны.

В последнее время российская экономика столкнулась с внешними вызовами, приводящими к изменению макроэкономических условий. Можно констатировать формирование заметно изменившихся условий социально-экономического развития Российской Федерации, что приводит к необходимости серьёзной корректировки основных параметров федерального бюджета и одновременно ставит перед базовыми отраслями экономики новые задачи.

На российский рынок поступала рыбная продукция из 59 стран мира. Структура внутреннего производства рыбной продукции не в полной мере совпадает со структурой внутреннего рынка такой продукции, и это привело к **доминированию импортной рыбной продукции в некоторых сегментах российского рыбного рынка.**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 года № 778 был **определён перечень продукции, подпадающей под годовое эмбарго, которое впоследствии было продлено ещё на один год.** В число запрещённых для ввоза продуктов, произведённых в странах ЕС, США, Канаде, Норвегии и Австралии, вошли рыба и морепродукты, которые обеспечивали более 50 процентов совокупного объёма импорта рыбы и рыбопродукции в Российскую Федерацию. Продукция, производимая в странах, указанных в данном постановлении, в целом занимала 15 процентов отечественного рыбного рынка и доминировала в его отдельных сегментах.

Несмотря на достаточно высокую обеспеченность России собственной добычей, в рыбной отрасли существуют объективные причины, ограничивающие замещение выбывающей импортной продукции.

Импортная рыбопродукция для западных регионов России имеет несколько конкурентных преимуществ по сравнению с отечественной рыбопродукцией Дальнего Востока по следующим причинам:

иностранные производители рыбопродукции готовы её поставлять без предоплаты, поскольку существуют меры поддержки импорта в Россию иностранными государствами, в том числе страхование контрактов, финансовая помощь;

для импортной рыбопродукции применяется иная система ветеринарного контроля (партия импортной рыбопродукции оформляется на границе в течение одного-двух часов, лабораторные исследования проводятся выборочно и уже после того, как партия продукции оформлена и поступила в обращение. Российская рыбопродукция оформляется от трёх до десяти суток, лабораторные исследования проводятся в отношении каждой партии рыбопродукции, и до получения их результатов продукция не вводится в оборот);

для оптовых покупателей-посредников и розничных сетей иностранными поставщиками устанавливается система бонусов, увязанных с объёмами реализации продукции;

импортная рыбопродукция имеет удобную логистику и не зависит от регулирования цен на услуги железной дороги и собственников подвижного состава, что приводит к увеличению её стоимости при доставке в западные регионы от 10 процентов до 50 процентов (в зависимости от вида продукции).

Таким образом, **основными препятствиями** для обеспечения импортозамещения рыбопродукции и сдерживания роста цен на неё являются следующие барьеры:

административные барьеры при оформлении продукции из водных биоресурсов (применение избыточного объёма контрольных процедур и дублирование контрольных функций ряда ведомств замедляют оформление ветеринарных сопроводительных документов и приводят к простоям рыбодобывающих судов и наземных транспортных средств);

экономические барьеры при организации доставки дальневосточной рыбопродукции в другие регионы России как по железной дороге, так и Северным морским путём (недоинвестирование в припортовые железнодорожные пути к основным узловым распределительным центрам рыбопродукции на Дальнем Востоке, недостаточное развитие современных технологий разгрузки судов в рыбных терминалах морских портов приводят к базовому снижению доходности и к значительному удорожанию тарифов в секторе железнодорожных перевозок рыбопродукции);

нетарифные барьеры в международной торговле продукцией из водных биоресурсов. В настоящее время для российских предприятий затруднён доступ на некоторые внешние рынки. Российские объединения экспортёров рыбопродукции лишены возможности участвовать в переговорах с иностранными ветеринарными службами и рыболовными ведомствами.

Российский рыбохозяйственный комплекс, как отмечают эксперты, подошёл к новому этапу развития. Эффект от произведённых в 2004 и 2008 годах изменений нормативно-правовой базы по регулированию рыболовства во многом снизился, что сказалось на развитии отрасли. Всё это на фоне накопленных инфраструктурных проблем требует пересмотра подходов к управлению ресурсом.

С 2011 года объёмы освоения водных биоресурсов остаются примерно на уровне 4 миллионов тонн. На фоне такой стабилизации любые непредвиденные ситуации (например, слабые, вопреки прогнозам, подходы тихоокеанского лосося в некоторых регионах или затяжные неблагоприятные условия промысла) легко приводят к снижению общего объёма вылова. **Для минимизации колебаний и обеспечения стабильного роста экономических показателей отрасли необходимо решить ряд задач в нескольких направлениях.**

Для того чтобы повысить эффективность использования водных биоресурсов и придать импульс развитию отрасли, необходимо расширение ресурсной базы рыболовства и повышение объективности научного отраслевого прогнозирования, создание условий и стимулов для повышения уровня освоения

квот и прозрачности отрасли, обновление рыбодобывающего флота, развитие рыбных портов и всей инфраструктуры рыбохозяйственного комплекса в целом, продвижение российской рыбной продукции на внутреннем рынке.

Очень важная задача, которая стоит перед российской рыбной отраслью, – **это обновление промыслового флота, который сильно изношен.** Государственного рыбопромыслового флота в России нет, а нынешние кредитные ставки едва ли позволяют частным компаниям осуществлять масштабную реконструкцию основных промысловых фондов и в целом развивать отечественное промысловое судостроение, а новой редакцией государственной программы предполагается увеличить количество построенных и модернизированных судов рыбопромыслового флота с государственной поддержкой на шесть единиц, что является крайне низким показателем, безусловно, неспособным изменить ситуацию.

Вместе с тем очевидно, что существующее состояние флота не может не сказаться на объёмах вылова и на качестве продукции, и соответственно, на потреблении рыбопродуктов населением России.

Объективная потребность России в промысловых судах до 2025 года оценивается примерно в 180 крупных и средних судов различного назначения и более чем 220 малых судов общей стоимостью более 170 миллиардов рублей. Российские судостроительные организации имеют возможность почти полного (до 90 процентов) удовлетворения внутреннего спроса на средние и малые суда, а на большие океанские суда – до 60 процентов.

Решение задачи обновления промыслового флота сопряжено с **необходимостью разработки эффективных мер государственной поддержки и регулирования,** в ряду которых следует рассматривать создание типовых проектов универсальных судов, удовлетворяющих требованиям различных компаний, с целью повышения серийности заказываемых судов; создание лизинговых компаний; пересмотр принципов квотирования; ограничение доступа на российский рынок старых зарубежных судов.

Вместе с флотом необходимо модернизировать процесс прибрежной рыбопереработки – это будет для рыбаков дополнительным стимулом привезти рыбу на родной берег. Кроме того, развитие рыбоперерабатывающей инфраструктуры – одна из важнейших социальных задач в прибрежных регионах.

Необходимо **стимулировать реализацию в приоритетном порядке инвестиционных проектов** по строительству рыбохозяйственных производств в прибрежных регионах, включая объекты рыбоперерабатывающей инфраструктуры, а также внести необходимые изменения в законодательство в части **продлонгации мер государственной поддержки** (предоставление субсидий на выплаты процентов по кредитам, привлекаемым в целях обновления материально-технической базы), совершенствовать **механизм субсидирования**, в том числе путём предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на софинансирование региональных программ развития рыбопереработки, разработать **комплекс мер по совершенствованию таможенно-тарифной политики** в целях стимулирования технического переоснащения в рыбоперерабатывающей промышленности.

Если говорить о рынке в целом, нужна **прозрачная система товародвижения** от моря до прилавка, включая контроль за качеством и внешним видом продукции в торговых сетях.

Требуется также устранение административных и других барьеров при доставке российской рыбы на российский берег. Из-за этих барьеров многие **отечественные рыбопромышленники предпочитают сдавать улов в соседние страны, продавая его прямо в море.**

Безусловно, положительным моментом можно признать внесение в декабре 2014 года изменения в **статью 9 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации"**, устанавливающего возможность применения уведомительного порядка при неоднократном пересечении государственной границы Российской Федерации судами рыбопромыслового флота, **исключающего, по сути, дискриминационные положения в отношении российских судов, осуществляющих рыболовство.**

В декабре 2013 года Правительством Российской Федерации утверждён национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла, согласно которому одной из задач является обеспечение мероприятий, направленных на предотвращение участия граждан Российской Федерации в незаконном, несообщаемом и нерегулируемом промысле или его поддержке, в том числе на борту судна, плавающего под флагом иностранного государства.

С точки зрения совершенствования законодательного регулирования указанного вопроса стоит отметить отсутствие в настоящее время механизма, позволяющего в полной мере исполнить соответствующие международные обязательства Российской Федерации.

В целях устранения существующего пробела Государственной Думой 2 мая 2015 года принят **Федеральный закон № 120-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу осуществления рыболовства в открытом море"**, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", согласно которым промышленное рыболовство с использованием судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации в открытом море, должно осуществляться в соответствии с требованиями к рыболовству в открытом море, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации, с предусмотренной административной ответственностью за их нарушение.

Федеральный закон направлен на укрепление законности рыболовства, осуществляемого российскими судами в районах открытого моря.

29 июня 2015 года Президентом Российской Федерации подписан **Федеральный закон № 208-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов"** (в части установления требований по сохранению анадромных видов рыб на миграционных путях к местам нереста).

Вопрос сохранения водных биологических ресурсов является приоритетным для государства и населения. На Дальнем Востоке в прибрежной зоне добывается тихоокеанский лосось (горбуша, кета, нерка и так далее) в объёме более 300 тысяч тонн ежегодно, который даёт 10 процентов общего вылова Российской Федерации, обеспечивает 21 процент стоимости всей рыбной продукции Российской Федерации, 15 процентов налогов и сборов от отрасли в доход бюджетов различных уровней, обеспечивает сезонной работой более 40 тысяч человек, а с учётом вовлечённых в переработку рыбы на берегу – до 175 тысяч человек. **Большая часть продукции из лососёвых видов рыб поступает на внутренний рынок, обеспечивая продовольственную безопасность страны.**

В целях сохранения достигнутой динамики добычи лосося и производства продукции из этого вида рыбы в прибрежной зоне без ущерба популяции вида назрела потребность пересмотреть способы добычи тихоокеанского лосося с учётом путей их нерестовых миграций.

Дрифтерный промысел в исключительной экономической зоне России приводит к существенному снижению объёма лосося в зоне прибрежного рыболовства, что негативно сказывается на развитии береговой перерабатывающей инфраструктуры, сокращает объёмы поступающих в бюджет платежей, способствует увеличению безработицы, снижению уровня обеспечения социальных гарантий, увеличению уровня бытового браконьерства. Вводимые указанным федеральным законом изменения позволят сохранить, а впоследствии и увеличить стадо дикого лосося в Тихоокеанском бассейне как основу устойчивого развития рыбохозяйственного комплекса на Дальнем Востоке страны, обеспечить импортозамещение и укрепить продовольственную безопасность России.

Аквакультура является самым быстрорастущим продовольственным сектором, на который сегодня приходится почти 50 процентов рыбы, потребляемой в пищу в мире. На сегодняшний день наибольшую долю в импорте рыбы Россией (22 процента, или около 220 тысяч тонн) составляет свежая и

охлаждённая аквакультурная рыба, что указывает на значительный потенциал этого сектора рынка для импортозамещения.

Значение аквакультуры сложно переоценить. Сырьевые запасы водных биологических ресурсов в традиционных районах отечественного промысла ограничены. В ближайшие четыре-пять лет объёмы добычи выйдут на максимально возможный уровень – до 4,5 миллиона тонн. Мировой опыт показывает, что дальнейшее увеличение производства рыбопродукции в России возможно только за счёт развития аквакультуры.

Россия пока не входит в список лидеров в области аквакультуры, для сравнения: пищевая продукция отечественного рыбоводства в 2014 году составила, по экспертным оценкам, более 160 тысяч тонн. Таким образом, доля объёма товарного рыбоводства в структуре отечественной рыбопродукции не превышает 3,5 процента.

На огромной территории России с её многообразием водоёмов имеется возможность выращивать разные виды рыб, беспозвоночных и водорослей. Водный фонд нашей страны составляет свыше 20 миллионов гектаров озёр, около 5 миллионов гектаров водохранилищ, около 0,4 миллиона гектаров прибрежных морских акваторий, более 1 миллиона гектаров сельскохозяйственных водоёмов и почти 150 тысяч гектаров прудов рыбохозяйственного назначения. В то же время отмечается ежегодно увеличивающийся импорт продукции аквакультуры, что ставит страну в зависимость от зарубежных товаропроизводителей.

В противовес мировой тенденции в Российской Федерации аквакультура развивается преимущественно экстенсивным путём без использования современных технологий и мировых научных достижений. Вместе с тем природные условия и богатейший водный фонд создают хорошие предпосылки для развития этого вида деятельности и позволяют рассчитывать в перспективе на выращивание 1,5 миллиона тонн рыбопродукции в год.

В 2013 году предприняты шаги, которые явились основой для успешного развития отечественной аквакультуры. В частности, принят **Федеральный закон**

от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Развитие отечественного товарного рыбоводства невозможно без поддержки основополагающих направлений, таких как собственное кормопроизводство для рыбной отрасли, строительство смолтовых заводов, развитие переработки рыбной продукции и логистических центров. С учётом необходимости усиления инвестиционной активности в сфере товарного рыбоводства субъекты аквакультуры должны иметь доступ к общепринятым в сельском хозяйстве мерам государственной поддержки. В связи с этим очевидно, что в отрасли отечественной аквакультуры в настоящее время не в полной мере реализуется имеющийся потенциал.

Вместе с тем **признание на высшем государственном уровне роли аквакультуры в обеспечении продовольственной безопасности страны**, реальное упрочение правового статуса отрасли, введение льготного кредитования, поддержка аквакультуры со стороны региональных органов государственной власти, в том числе программными методами, совершенствование правовой и административной сферы должны открыть широкие перспективы для увеличения объёмов производства.

Резюмируя обзор развития в 2014–2015 годах правового регулирования, направленного на обеспечение импортозамещения, следует признать изложенные законодательные меры **целенаправленным и последовательным продолжением уже реализованных мер**.

Осуществление политики импортозамещения в 2015 году как в аграрной сфере, так и в области промышленности в целом характеризовалось скоординированной деятельностью органов законодательной и исполнительной власти, направленной в том числе на создание прочной финансовой основы реализации программ по замещению иностранной продукции национальной.

Законодательство в сфере импортозамещения носит комплексный характер и выражено в совокупности взаимосвязанных, внутренне согласованных нормативных актов, регулятивное воздействие которых направлено на различные

группы общественных отношений. Принятые законы носят системообразующий характер и вводят новые институты правового регулирования.

Вместе с тем необходимо признать, что данная **многоотраслевая область законодательства находится в стадии активного развития**, уточнения и дополнения с учётом динамично меняющегося экономического положения страны, особенно в санкционных условиях.

Планируется дальнейшее совершенствование отраслевого законодательства как федерального, так и регионального с учётом накапливаемого опыта реализации принятых законодательных мер. **Требуется также дальнейшее формирование и развитие подзаконного регулирования.**

Существенное, **более радикальное реагирование требуется на ситуацию в рыбном хозяйстве.** Принятых мер недостаточно, необходимо изменение политики исполнительной власти в этой сфере в совокупности с оперативным и глубоким совершенствованием законодательной базы.

* * *

Негативные тенденции во внешней политической ситуации вокруг России привели к ухудшению общего экономического состояния. Падение курса рубля, цен на нефть, рост цен внутри страны – со всем этим пришлось столкнуться россиянам и Правительству Российской Федерации в 2014 году. В целях преодоления экономических и социальных трудностей руководством страны **разработан антикризисный план**, реализация которого направлена на активизацию структурных изменений в экономике России, стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях.

В антикризисный план на 2015 год включены следующие направления:

государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, снижение налогового давления и других финансовых издержек;

оптимизация регулирования налоговых правоотношений и бюджетных расходов на неэффективные траты;

повышение устойчивости банковской системы;
привлечение инвестиций, в том числе в оборонзаказы;
поддержка политики импортозамещения и экспорта продукции несырьевого сектора, в том числе высокотехнологичной и инновационной.

В соответствии с данными направлениями по улучшению экономического и социального климата в стране **формировались задачи** как для исполнительной, так и законодательной власти государства.

Хотя к 2015 году некоторые улучшения делового климата стали заметны, необходимость дальнейшей активной правоприменительной работы на базе сформированного правового поля сохраняется. Вместе с тем остаётся актуальной и задача продвижения лучшего практического опыта в регионы, а также оперативного, продуманного, качественного реагирования законодателя на выявляемые в ходе правоприменения недостатки в правовом регулировании.

Структура раздела **основана на перечне тех направлений антикризисного плана, которые стали предметом правового регулирования** соответствующих правоотношений с учётом поставленных руководством страны задач, особенностей экономического развития в условиях экономических санкций, меняющейся международной политики.

Реализована большая часть обозначенных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации приоритетов **антикризисной политики**, таких как законодательное определение мер по избавлению бизнеса от излишнего контроля и надзора, введение льготных налоговых режимов для малого бизнеса, амнистирование капиталов, возвращённых в Россию, создание условий, способствующих импортозамещению.

Комплексный подход к решению данных задач позволил принять законодательные меры, которые на практике призваны оптимизировать финансовые средства субъектов малого предпринимательства, избавить их от административного, налогового давления, негативного воздействия монополий, обеспечить дальнейшее **развитие малого предпринимательства**, возрастание его деловой активности, что в свою очередь урегулирует ряд социально значимых

вопросов, таких как создание новых рабочих мест, улучшение социально-экономического положения значительной части граждан, повышение доступности качественной продукции.

Для отдельных территорий предусмотрены дополнительные меры поддержки, стимулирующие их эффективное развитие, повышение инвестиционной привлекательности. В частности, создание особых условий для территорий свободного порта Владивосток, международного медицинского кластера, созданного в инновационном центре "Сколково", должно способствовать привлечению в Россию инвестиций, а также передовых медицинских технологий.

Эффективная реализация предусмотренных законодательством возможностей должна дать необходимый импульс для развития и повышения вклада в экономику малых и средних предприятий, инновационных организаций, особых экономических зон.

К числу основных областей, развитие которых должно способствовать улучшению экономического климата в стране, безусловно, относятся финансовая и банковская системы. Изменения законодательства в соответствующих отраслях права не являются кардинальными и масштабными, но они очень значимы для страны. Одно из главных достижений в этой сфере – создание национальной системы платёжных карт. Законодательством **установлены правовые особенности функционирования национальной платёжной системы.** С высокой долей вероятности можно предположить, что в среднесрочной перспективе **потребуются дополнения и уточнения** положений законодательства о национальной системе платёжных карт с учётом практики их применения.

Создание правовой основы для докапитализации российских банков, повышения прозрачности деятельности кредитных организаций и отдельных направлений отчётности должно способствовать **поддержанию стабильности банковской системы и защите прав и интересов вкладчиков и контрагентов кредитных организаций.**

Принятие законодателем мер, направленных на выравнивание конкурентной среды в банковской сфере, унификацию национальной аудиторской практики с общепризнанной в мире практикой, на дальнейшую активизацию внешнеэкономической деятельности и инвестиционного сотрудничества российских хозяйствующих субъектов, должно улучшить положение банков и экономическую обстановку в целом.

Эффективная реализация возможностей, закреплённых в законодательных актах финансовой и банковской отрасли, будет способствовать сохранности капитала и имущества физических лиц и, как следствие, обеспечит доверие к банковской системе граждан, юридических лиц, а также инвесторов.

Первоочередные меры в сфере взимания налогов и сборов направлены в основном на поддержку малого предпринимательства, а также касаются вопросов оказания дополнительной поддержки осуществления внутренних воздушных перевозок и пригородного железнодорожного сообщения. **Правовое регулирование этой части антикризисных мер в основном обеспечено и не предполагает существенных дополнений.**

Вместе с тем работу в части совершенствования налогового законодательства в более масштабном плане необходимо продолжить. Хотя законодательство о налогах и сборах характеризуется определённой системностью и иерархичностью и на федеральном уровне имеет кодифицированный характер, **Налоговый кодекс требует некоторых уточнений. Излишняя сложность и внутренняя противоречивость отдельных его положений, несоответствие некоторых норм Налогового кодекса общим принципам налогообложения, необоснованно широкий круг не решённых на законодательном уровне вопросов, полномочия по регулированию которых делегированы Правительству Российской Федерации, снижает эффективность действующего налогового законодательства и вызывает необходимость достаточно частого внесения в него изменений.**

В связи с этим одной из важнейших задач законодателя, без решения которой невозможно функционирование подлинно эффективной и стабильной

налоговой системы, является устранение данных изъянов. Однако в ходе **реформирования системы налогообложения не должны кардинально пересматриваться основные параметры действующей налоговой системы**, внимание должно быть сконцентрировано на **устранении отдельных её недостатков**.

Значимым является вопрос сохранения стабильных налоговых условий на ближайшие годы. Поэтому в законотворческой деятельности должна учитываться необходимость недопущения какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику и граждан. Фактический мораторий на увеличение налоговой нагрузки в 2015–2018 годах должен обеспечить стабильность налоговой системы и повысить её привлекательность для инвесторов. Приоритетными направлениями деятельности законодателя будут: **дальнейшее расширение мер** налогового стимулирования инвестиций, антикризисных налоговых мер, а также повышение эффективности системы налогового администрирования.

Существенно более глубокой проработки требует бюджетное законодательство.

Определение бюджетного устройства Российской Федерации всё ещё не закреплено в Бюджетном кодексе, не уточнено понятие "бюджетный процесс". Работа над новой редакцией Бюджетного кодекса продолжается и в числе прочих дополнений и изменений предусматривает создание новой концепции межбюджетных отношений, соответствующей современному состоянию бюджетной системы.

В целях устранения недостатков новой редакции Бюджетного кодекса и подготовки согласованной его редакции в первом полугодии 2016 года планируется образовать межведомственную рабочую группу с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы, Совета Федерации и Счётной палаты. Согласованную редакцию нового Бюджетного кодекса целесообразно было бы принять в период осенней сессии 2016 года.

Одним из основных направлений антикризисной политики государства является импортозамещение, актуальность которого значительно возрастает на фоне экономических санкций. В современных условиях решение задачи по импортозамещению станет гарантией обеспечения продовольственной безопасности и технологического развития, а также создаст правовую основу для повышения конкурентоспособности российских производителей на внутреннем и внешних рынках.

В целях эффективного развития сельского хозяйства и ускоренного восстановления отечественного агропромышленного производства обеспечены правовые предпосылки для:

доступности кредитных ресурсов, предназначенных для переработчиков сельхозпродукции, что позволит привлечь дополнительные инвестиции на строительство, реконструкцию, модернизацию предприятий;

повышения эффективности оказания государственной поддержки при приобретении сельскохозяйственной техники и оборудования;

многоаспектной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, что будет способствовать повышению финансовой обеспеченности и финансовой устойчивости деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей,

стабильной деятельности сельскохозяйственных кооперативов.

Принятые изменения в законодательные акты Российской Федерации, касающиеся ветеринарных правил, позволят создать национальную систему сопровождения всей продукции животного происхождения, а также кормов и кормовых добавок, что должно способствовать снижению объёмов контрафактной продукции, обеспечению не только санитарной, но и продовольственной безопасности страны.

Стратегическим приоритетом является и необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в **области промышленной политики и технического регулирования**. Пристального внимания требуют вопросы в части проектного финансирования, государственных гарантий, фонда поддержки промышленности, индустриальных парков, специального

инвестиционного контракта, государственных и корпоративных закупок, государственно-частного партнёрства.

Создание правовой основы промышленной политики на уровне федерального законодательства, предполагающего формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному, **требует развития в подзаконных актах**, а также при принятии новых нормативных правовых актов различного уровня.

Изучение принятых парламентом мер позволяет сделать вывод о том, что активно продолжается целенаправленная работа по формированию нормативно-правовой базы, способствующей повышению устойчивости отечественного аграрного и промышленного комплекса, финансовой составляющей этих сфер, а также по созданию новых механизмов экономической поддержки программ импортозамещения.

Более эффективное правовое регулирование требуется в области рыбного хозяйства, принятых мер недостаточно. Несмотря на высокий потенциал рыбной отрасли, её развитие с точки зрения обеспечения национальных интересов неудовлетворительное, необходимо изменение политики исполнительной власти в этой сфере, более оперативное и глубокое совершенствование законодательной базы.

Развитие правового и административного регулирования рыбной отрасли, признание на высшем государственном уровне роли аквакультуры в обеспечении продовольственной безопасности, а также поддержка отраслевого развития аквакультуры со стороны региональных органов власти позволят открыть широкие перспективы для динамичного увеличения объёмов производства в рыбной отрасли, обеспечить рост национального дохода от использования рыбных ресурсов.

Подводя итог изучению вопросов развития российского законодательства по тем направлениям, которые были определены в антикризисном плане на 2015 год в качестве приоритетных, следует отметить, что их правовое

регулирование обеспечивалось не столько точечным реагированием, сколько общим комплексным подходом. Системность в обеспечении решения антикризисных задач должна сохраниться и в дальнейшем, но без утраты способности обеспечивать национальные приоритеты и оперативно учитывать динамику изменений в международной политике.

2. Новации административного процесса. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

Различные концепции создания в Российской Федерации административных судов или самостоятельных процедур административного судопроизводства обсуждались на протяжении последних десяти лет и законодателями, и правоприменителями, и научной общественностью. В ходе этих дискуссий был выражен и такой взгляд на административную процедуру, который основывается на тенденции занижать в общей системе права роль процессуальных норм относительно материальных. Существуют веские основания не согласиться с подобной точкой зрения на роль процесса в системе защиты прав и интересов граждан.

Законность и правопорядок в стране невозможны без процессуального права, поскольку оно в каком-то смысле является формой осуществления норм материального права и призвано обеспечить применение норм материального права посредством регламентации порядка и методов. Поэтому нельзя принижать роль и значение процессуальных норм, их вторичность, производность от материальных норм не означает их второстепенности. Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций не может быть полноценной, объективной и реальной без точно определённой процедуры, которой необходимо следовать, чтобы восстановить нарушенное право, защитить законный интерес.

Именно с точки зрения обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов следует рассматривать **Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации** (далее также – Кодекс административного судопроизводства, КАС РФ), который регулирует порядок рассмотрения и разрешения соответствующих административных дел. Широкие дискуссии по вопросам регулирования административного судопроизводства заострили внимание на том, что необходимость принятия процессуального кодекса назрела давно.

Одним из существенных аспектов, который обсуждался при разработке Кодекса административного судопроизводства, стал **вопрос о предмете регулирования кодекса** – какие отношения должны им регулироваться: только сфера правоотношений, вытекающих из публичного интереса, или в том числе и правоотношения, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях. В итоге Кодекс административного судопроизводства **сосредоточил регулирование на вопросах эффективной судебной защиты субъективного публичного права (интереса)**.

В связи с этим **кодекс содержит прямое указание на то, что его действие не распространяется** на производство по делам об административных правонарушениях и по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (часть 5 статьи 1 КАС РФ). Также действие кодекса не распространяется и на административные споры хозяйствующих субъектов, которые остаются в компетенции арбитражных судов и рассматриваются в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Единственным исключением станут дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости недвижимости: данные дела окончательно переходят в компетенцию судов общей юрисдикции.

Согласно кодексу судебная защита в административном порядке **основана на общих конституционных принципах правосудия и принципах, отражающих особенности** административного судопроизводства. Для более динамичного рассмотрения дел в административном судопроизводстве предусмотрены: институт упрощённого производства; закрепление права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение документов в электронном виде; возможность участвовать в судебном заседании посредством использования систем видеоконференц-связи (статьи 10, 45, 125, 142 КАС РФ).

До создания концепции самостоятельного кодифицированного нормативного акта об административном судопроизводстве и принятия его в виде соответствующего кодекса положения о разрешении дел, возникающих из

публичных правоотношений, содержались в основном в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации. Однако **гражданский процесс** предполагает рассмотрение дел, возникающих из правоотношений, в которых субъекты приобретают права и обязанности по своей воле и в своих интересах. При этом они наделены **равными процессуальными правами и обязанностями**.

В административных и иных **публичных правоотношениях равенство их субъектов отсутствует** как таковое, поскольку с одной стороны выступает всегда более сильный субъект – публичное образование (например, орган государственной власти или должностное лицо), зачастую имеющее возможность применения в отношении гражданина мер принуждения, а с другой стороны – обычный гражданин или юридическое лицо. Именно по причине **этой принципиальной разницы** возникла необходимость в **другой технологии и методологии процесса** по разрешению споров в сфере публичных правоотношений.

Поскольку сформировалась и практика применения тех норм гражданского процессуального законодательства, которые регулируют производство по делам, возникшим из публичных правоотношений, Кодекс административного судопроизводства **учитывает соответствующие положения Гражданского процессуального кодекса**, отработанные на практике. В частности, при принятии Кодекса административного судопроизводства не потребовали существенной переработки положения о возбуждении производства по делу о возвращении заявления, об оставлении его без движения или об отказе в принятии заявления. Кодекс административного судопроизводства во многом воспроизводит действующие нормы (их структурные элементы и содержательную часть) и судебные процедуры Гражданского процессуального кодекса и Арбитражного процессуального кодекса, однако это представляется оправданным и является проявлением правовой преемственности судебного процесса и его единства.

Вместе с тем, безусловно, административное судопроизводство имеет существенные особенности реализации ряда принципов судопроизводства. В

частности, сама специфика соответствующих взаимоотношений субъектов в сфере публичных правоотношений определяет формы защиты субъективного публичного права (интереса). И в этой части Кодекс административного судопроизводства, безусловно, принципиально отличается от Гражданского процессуального кодекса.

В целях обеспечения в административном судопроизводстве принципа состязательности и равноправия сторон Кодекс административного судопроизводства делает **акцент на активной роли суда при разрешении дела. Суд наделяется правом инициировать истребование доказательств, а при проверке законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) может выйти за пределы заявленных требований** (предмета административного искового заявления или приведённых административным истцом оснований и доводов) (статья 178 КАС РФ).

Одними из наиболее значимых положений кодекса являются правила, согласно которым **бремя доказывания** по делам, относящимся к сфере регулирования Кодекса административного судопроизводства, **возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо, чьи действия (бездействие) или решения обжалуются.** Административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределённого круга лиц, **не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов.**

Спецификой Кодекса административного судопроизводства является также установление **нетипичных для рассмотрения дел в первой инстанции правил о рассмотрении дел в коллегиальном составе** (статья 29 КАС РФ). В данной статье определены категории споров, в которых судьи должны рассматривать материалы дела коллегиально под председательством одного из судей. **Институт коллегиальности** при рассмотрении дел в первой инстанции введён для **повышения объективности**, а также в целях предоставления судьям возможности обсуждения вопросов, возникающих **при разрешении наиболее сложных административных дел.**

Учитывается публичный характер административных споров и при определении **особенностей отказа от иска. Отказ** от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов **неопределённого круга лиц, не прекращает административного судопроизводства.** Отказ от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов **конкретного лица,** влечёт за собой оставление административного иска **без рассмотрения только** в том случае, **если лицо, в пользу которого подан такой иск, поддержит заявленный отказ.** Такая усложнённая форма отказа от иска является дополнительной гарантией соблюдения прав и учёта интересов граждан, участников административного процесса.

Для достижения этой же цели – усиления позиций более слабой стороны административного процесса – Кодекс административного судопроизводства устанавливает требование об обязательности в ряде случаев профессионального представительства в суде. Действительно, впервые в неуголовный процесс введены квалификационные ограничения для представителей в суде – они должны иметь высшее юридическое образование (то есть при подписании представителем административного искового заявления необходимо приложить к нему копию диплома об образовании). Физические лица, за исключением отдельных категорий дел, смогут защищать свои интересы лично.

По аналогии с положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации Кодексом административного судопроизводства также допускается предъявление гражданских исков о возмещении вреда (в том числе о компенсации морального вреда) при разрешении административного дела. Данная возможность должна позитивно сказаться на полноте разрешения дела, так как в процессе рассмотрения спора в сфере публичных правоотношений стороны смогут разрешать споры об имущественном (моральном) вреде.

Кодексом административного судопроизводства предусмотрена **возможность** рассмотрения дел в порядке **упрощённого (письменного) производства,** которое призвано **ускорить рассмотрение** отдельных категорий дел и существенно **разгрузить процесс.** В этом случае суд ограничивается лишь

исследованием доказательств в письменной форме и рассматривает дело **без вызова сторон**. В целях обеспечения интересов лиц, участвующих в деле, которое может быть рассмотрено в упрощённом порядке, это возможно либо **по заявлению всех** лиц, участвующих в деле, либо **при отсутствии возражений ответчика** против применения такого порядка (ответчику даётся 10 дней для заявления возражений), либо по делам **о взыскании** обязательных платежей и санкций **в пределах** 20 тысяч рублей. Установленная кодексом возможность ускоренного в ряде случаев административного судопроизводства направлена на **минимизацию судебных издержек лиц**, участвующих в деле, и **сокращение сроков рассмотрения**.

Кодексом административного судопроизводства предусмотрены также **особенности рассмотрения отдельных категорий дел**. В главе 24 КАС РФ "Производство по административным делам о **защите избирательных прав и права на участие в референдуме** граждан Российской Федерации" консолидированы процессуальные нормы, регламентирующие рассмотрение данной категории дел, в том числе **учтены изменения, внесённые в избирательное законодательство, и судебная практика**. Например, часть 7 статьи 241 КАС РФ предписывает суду в период избирательной кампании, кампании референдума рассматривать дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня указанное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено. Данное положение отсутствовало в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, но вытекало из нормы пункта 11 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Важно отметить, что статья 242 главы 24 КАС РФ посвящена специальным основаниям прекращения судебного производства по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации

Федерации. Одним из таких оснований является, например, исключение избирательным объединением из выдвинутого им списка кандидата, пропагандировавшего и публично демонстрировавшего нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения, что послужило поводом для обращения в суд, при условии, что указанное исключение кандидата из списка произведено избирательным объединением до принятия судом решения.

Также нельзя не отметить закрепление за судом обязанности по извещению избирательной комиссии о поступившем в суд заявлении о защите избирательных прав и установлении права Центральной избирательной комиссии Российской Федерации давать заключения по данной категории дел.

Глава 25 КАС РФ посвящена производству по делам **об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости**. Ранее для данной категории споров не был предусмотрен самостоятельный процессуальный порядок, что вызывало многочисленные вопросы при их разрешении. В соответствии с КАС РФ данные споры с учётом их правовой природы рассматриваются по правилам административного судопроизводства. Помимо этого КАС РФ определяет круг субъектов, наделённых правом обратиться в суд с административным иском заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (статья 245), требований к такому заявлению (статья 246) и особенностей рассмотрения судом данных категорий дел (статьи 247 и 248). Кроме того, часть 5 статьи 249 КАС РФ содержит новое положение о том, что апелляционная (частная) жалоба (представление) на решение (определение) суда по делу об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости подаётся в суд, принявший такое решение.

Несмотря на незначительный период действия Кодекса административного судопроизводства, проводится последовательная работа по дальнейшему совершенствованию его положений в целях оптимизации административного процесса и действенной защиты прав, свобод и законных интересов участников административных правоотношений.

3. Совершенствование процессуального законодательства. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

5 февраля 2014 года были приняты базовые нормативные акты, заложившие основу объединения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (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", Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 4-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации"). С 6 августа 2014 года Верховный Суд Российской Федерации является единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам, что стало решающим моментом в принятии решения о необходимости унификации судопроизводства по гражданским делам.

В связи с изложенным 9 июня 2014 года была создана рабочая группа по работе над концепцией и текстом проекта единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс). Подготовленный к сентябрю 2014 года текст проекта Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – Концепция) был направлен в государственные органы, общественные организации, ведущие вузы страны, стал предметом многочисленных обсуждений на площадках разного уровня. Были получены предложения и замечания Министерства юстиции Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, Высшей школы экономики, Российской правовой академии Минюста России (с 25 февраля 2015 года – Всероссийский государственный университет юстиции) и многих других организаций. В результате редакционный совет подготовил текст Концепции, которая была одобрена Комитетом

Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству (решение от 8 декабря 2014 года).

В ходе работы над Концепцией и текстом проекта Кодекса были проведены расширенные заседания рабочей группы: 28 октября 2014 года – в Екатеринбурге, в нём участвовали процессуалисты всей страны, включая членов комитетов Государственной Думы, представителей Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и других судов как общей юрисдикции, так и арбитражных судов; в марте 2015 года – в Москве, в Российском государственном университете правосудия; в апреле 2015 года состоялось активное обсуждение Концепции на площадках Российского союза промышленников и предпринимателей, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Ассоциации юристов России.

С декабря 2014-го по март 2015 года Концепция стала предметом дискуссии электронной площадки, организованной системой "КонсультантПлюс", в адрес которой поступило более ста предложений и замечаний от пользователей всей страны. Текст Концепции был опубликован в ведущих правовых изданиях, в частности, в издательстве "Статут", на страницах журнала "Вестник гражданского процесса". Положения Концепции за последний год не обошёл вниманием ни один правовой журнал.

Основной целью разработки Концепции является обеспечение доступного и справедливого правосудия, осуществляемого в разумные сроки с соблюдением процессуальных норм компетентными и независимыми судьями, гарантированное исполнение судебных актов, что является безоговорочным условием демократического развития правового государства, основанного на приоритете прав и свобод человека.

Проектируемый единый Гражданский процессуальный кодекс, призванный стать кодифицированным нормативным актом, определяющим универсальный порядок судопроизводства в гражданском и арбитражном процессе, создаётся на основе имеющихся процессуальных законов. Концепция предполагает сближение сходных норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и

Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с учётом их применения в судебной практике за весь период существования указанных процессуальных норм. В связи с этим особенностью Концепции является объединение в ней институтов, выработанных, с одной стороны, в рамках гражданского процесса (примером является приказное производство), и, с другой стороны, в арбитражном процессе (например, упрощённое производство), которые предложено включить в единый Кодекс, поскольку они направлены на решение сходных задач – осуществление процессуальной экономии и разгрузки судебной системы.

Вместе с тем не все существующие процессуальные нормы подлежат унификации в Концепции, например, такое исключение делается в отношении участия в процессе прокурора.

Задача Концепции состоит в следующих подходах к унификации гражданского и арбитражного процессуального законодательства:

устранение противоречия между двумя существующими отраслями процессуального права (гражданский и арбитражный процесс) с учётом введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации;

установление новых правил разрешения спорных правовых вопросов, в частности, введение правил для рассмотрения дел спорной подведомственности, а также передачи дела по подведомственности внутри судебной системы;

сохранение наиболее удачных наработок существующих Арбитражного процессуального кодекса и Гражданского процессуального кодекса и распространение их на весь гражданский процесс, в частности, возможность подачи исковых заявлений (заявлений) в электронном виде, расширение границ электронного правосудия;

развитие положений об альтернативных способах разрешения споров, примирительных процедурах;

унификация положений о видах упрощённого производства (приказное, заочное, упрощённое производства);

сохранение особенностей рассмотрения отдельных категорий дел (групповые иски и пр.);

разработка путей решения проблемы двух кассаций, закрепление критериев приемлемости кассационной жалобы;

внесение изменения в категориальный аппарат с целью ликвидации существующей необоснованной терминологической разницы в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве;

учёт имеющих важное значение международных обязательств России, договоров, деятельности международных организаций по правам человека и практики международных судов.

В целях решения вопросов развития уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в 2015 году были усовершенствованы положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации путём принятия ряда федеральных законов: от 30 марта 2015 года № 62-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации по вопросу участия потерпевших при рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора"; от 29 июня 2015 года № 190-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части уточнения порядка наложения ареста на имущество, установления или продления срока ареста, наложенного на имущество); от 30 декабря 2015 года № 437-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации".

Федеральный закон от 30 марта 2015 года № 62-ФЗ уточнил порядок участия потерпевшего в судебном заседании при рассмотрении вопросов об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, об освобождении от наказания несовершеннолетних с применением принудительных мер воспитательного воздействия, о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания либо об освобождении от наказания в виде ограничения по военной службе военнослужащего, об отсрочке исполнения приговора, если в материалах имеется

постановление или определение суда об уведомлении потерпевшего или его законного представителя.

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 190-ФЗ направлен на охрану права собственности лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или лицами, несущими по закону материальную ответственность за их действия в соответствии с постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2011 года № 1-П, от 21 октября 2014 года № 25-П, от 10 декабря 2014 года № 31-П. В частности, данный закон уточнил порядок наложения ареста на имущество указанных лиц, а также установил порядок продления срока ареста, наложенного на их имущество, и порядок присуждения компенсации указанным лицам за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок в части длительности применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество.

Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 437-ФЗ устанавливает право задержанного подозреваемого в кратчайший срок с момента его доставления в орган дознания или к следователю уведомить близких родственников или близких лиц о своём задержании и месте нахождения. Кроме того, введено правило об обязательном участии защитника при составлении протокола задержания.

В настоящее время на рассмотрении находится проект федерального закона № 775580-6 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", который подготовлен в целях совершенствования законодательства, также регламентирующего порядок задержания подозреваемого.

4. Анализ актуальных направлений совершенствования отдельных отраслей законодательства

4.1. Законодательство в сфере развития гражданского общества

Совершенствование законодательства по вопросам развития политической системы государства

Современный этап развития законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, представляющего собой систему институтов и сбалансированных норм, регулирующих способ взаимодействия гражданского общества и государства в осуществлении форм непосредственного и представительного народовластия, характеризуется **высокой степенью регулятивной функции права** в упорядочении общественных отношений, связанных с **формированием и функционированием политической системы государства.**

Регулирующее воздействие правовых норм Федерального закона "Об общественных объединениях", Федерального закона "О политических партиях", федерального законодательства о выборах и референдумах выражено в том, что **основные элементы политической системы Российской Федерации упорядочены, взаимозависимы и образуют системную целостность.**

Вектор развития **избирательного законодательства**, заданный основными положениями Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", обозначил направления совершенствования действующих норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" и Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях".

Увеличение числа участников политического процесса, связанное с **упрощением процедуры регистрации политических партий**, обусловило необходимость уточнения норм, призванных **обеспечить прозрачность**

избирательных процедур и гласность в осуществлении избирательных действий. **Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 355-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчётности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления"** внесены изменения в законодательство Российской Федерации о выборах и референдуме и в **Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях** (далее – КоАП РФ) с целью исполнения международных обязательств Российской Федерации по обеспечению прозрачности финансирования политических партий. В связи с этим уточнены положения Федерального закона "О политических партиях", Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" и Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Основные новеллы КоАП РФ связаны с требованиями Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях" о представлении финансовой отчётности партиями, их региональными отделениями, иными зарегистрированными подразделениями политической партии в установленных указанным федеральным законом объёмах и за установленный период времени соответственно в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (далее также – ЦИК РФ), избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (далее также – ИКСРФ). При этом ЦИК РФ и ИКСРФ представляют соответственно в федеральный уполномоченный орган или его территориальный орган сведения о политических партиях, не выполнивших установленные законом требования. ЦИК РФ и ИКСРФ наделены обязанностью представлять в уполномоченные органы сведения о принятых в отношении нарушителей мерах реагирования.

В связи с этим КоАП РФ дополнен новыми статьями:

статьёй 5.64, предусматривающей ответственность для должностных лиц и политических партий **за нарушение порядка или сроков представления сведений о поступлении и расходовании средств** политической партии, сводного финансового отчёта;

статьёй 5.65, устанавливающей ответственность политических партий **за незаконное использование политической партией денежных средств** и иного имущества при финансировании своей деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах;

статьёй 5.66, предусматривающей ответственность для граждан, должностных и юридических лиц **за незаконное финансирование деятельности** политических партий, **не связанной с участием в выборах и референдумах**;

статьёй 5.67, влекущей наложение административного штрафа **за нарушение срока возврата жертвователю** или срока перечисления (передачи) в доход Российской Федерации **пожертвований политической партии**. При этом изменениями в часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ устанавливается срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.64–5.67 КоАП РФ) – не более трёх лет со дня совершения административного правонарушения.

Увеличены административные штрафы за нарушение правил финансирования деятельности политических партий. Например, в статье 5.50 "Нарушение правил перечисления средств, внесённых в избирательный фонд, фонд референдума" размер штрафных санкций, составлявший от 1 тысячи до 2 тысяч рублей для граждан и от 10 тысяч до 30 тысяч рублей для юридических лиц (избирательных объединений), увеличен и составляет соответственно от 10 тысяч до 20 тысяч рублей для граждан и от 100 тысяч до 300 тысяч рублей для юридических лиц. Внесение соответствующих изменений направлено на исполнение 9-й и 12-й рекомендаций Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по итогам третьего раунда оценки по теме "Прозрачность

финансирования политических партий" с учётом замечаний, высказанных в Отчёте о выполнении рекомендаций Российской Федерацией.

Изменениями в статью 58 **Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"** исключается возможность создания избирательного фонда кандидатов, избирательных объединений за счёт средств, выделяемых кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, а также предусмотрена обязанность размещения ЦИК РФ, ИКСРФ на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведений о поступлении средств на специальный избирательный счёт, специальный счёт фонда референдума.

При этом при проведении выборов в федеральные органы государственной власти перечень сведений, подлежащих обязательному размещению, установлен соответствующим федеральным законом, а при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума обязательному размещению подлежат сведения:

- о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума в случае, если её размер превышает 50 тысяч рублей;

- о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тысяч рублей;

- о количестве граждан, внёсших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тысяч рублей;

- о средствах, возвращённых жертвователям из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, в том числе об основаниях возврата;

- об общей сумме средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума, и об общей сумме израсходованных средств.

Кроме того, новой редакцией норм пункта 8 статьи 62 **Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации"** снижен размер предельного порога финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда с 200 тысяч до 100 тысяч рублей, превышение которого влечёт обязательность опубликования данных сведений. Обязательному опубликованию также подлежат сведения о юридических лицах, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 200 тысяч рублей (в предыдущей редакции – 400 тысяч рублей), о количестве граждан, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 20 тысяч рублей (в предыдущей редакции – 40 тысяч рублей).

Аналогичные изменения внесены в часть 10 статьи 74 **Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"**, которыми снижен размер предельного порога по финансовым операциям с 800 тысяч до 400 тысяч рублей, по добровольным пожертвованиям юридических лиц – с 400 тысяч до 200 тысяч рублей и по суммам добровольных пожертвований граждан, поступивших в избирательный фонд политической партии, – с 40 тысяч до 20 тысяч рублей.

Внесёнными изменениями предусматривается запрет на финансирование политических партий и на участие в избирательных кампаниях в любой форме некоммерческих организаций, выполняющих **функции иностранных агентов**. Таким образом, реализована рекомендация № Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы от 8 апреля 2003 года, согласно которой запрещается финансирование политических партий из иностранных источников.

На ограничение опосредованного финансирования политических партий из иностранных источников направлен **запрет на заключение политической партией сделок** с иностранными государствами и иностранными юридическими лицами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, международными организациями и международными общественными движениями,

некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента. Запрещаются **сделки с некоммерческими организациями**, получавшими в течение года, предшествующего дню заключения сделки, денежные средства либо иное имущество от иностранных физических и юридических лиц, а также юридических лиц с иностранным участием. Контроль за соблюдением указанного ограничения возлагается на ЦИК РФ и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

В целях реализации 1-й рекомендации ГРЕКО по теме "Прозрачность финансирования политических партий" **об унификации законодательства и исключении из федеральных законов дублирующих друг друга норм** внесены изменения, устанавливающие идентичное регулирование вопросов деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, а также запреты на внесение пожертвований в избирательные фонды в федеральных законах "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации".

Перечисленные нормы полностью соответствуют рекомендациям Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, касающимся контроля за финансированием и расходами в ходе избирательной кампании, принятым в Варшаве в 2001 году, исчерпывающим образом реализуют руководящие принципы относительно транспарентности выборов из Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого на 52-й сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венеция, 18–19 октября 2002 года), и гарантируют равенство перед законом всех политических партий и кандидатов, а также обеспечивают возможность публичного контроля за финансированием деятельности политических партий.

Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" статья 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дополнена пунктом 6¹, устанавливающим, что лица, являвшиеся депутатами представительного органа муниципального образования, распущенного на основании части 2¹ статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (за исключением лиц, в отношении которых судом установлен факт отсутствия вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трёх месяцев подряд), не могут быть выдвинуты кандидатами на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

При этом пункт 3 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ дополнен нормой, согласно которой на выборах в представительный орган муниципального образования, назначенных в связи с роспуском представительного органа муниципального образования на основании части 2¹ статьи 73 Федерального закона № 131-ФЗ, кандидат в депутаты из числа лиц, указанных в пункте 6¹ статьи 32 Федерального закона № 67-ФЗ, **представляет дополнительно вступившее в законную силу решение суда, которым установлен факт отсутствия его вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трёх месяцев подряд.**

Концепция внесённых изменений направлена на введение персональной ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований за **эффективность деятельности представительного органа муниципального образования** и осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования в соответствии с конституционными предписаниями и нормами федеральных законов. Принятые нормы позволят предотвратить ситуации **преднамеренных срывов** нормальной деятельности представительных органов муниципальных образований, например, по причине

неявки на заседания группы депутатов (в том числе по неуважительным причинам).

Федеральный закон от 5 октября 2015 года № 285-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов" (см. также пункт 1.2 раздела I Отчёта) установил такую обязанность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, работающих в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, работающих в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, членов иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, а также в отношении прокурорских работников, Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Председателя Банка России.

Уточнено содержание понятий "конфликт интересов" и "личная заинтересованность" и распространено действие норм, определяющих содержание данных понятий, на указанных лиц наряду с государственными и муниципальными служащими.

Законом внесены изменения в Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации", Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ), Федеральный закон от 8 января 1998 года № 7-ФЗ "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации", Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ "О безопасности", Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации", Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ "О Счётной палате Российской Федерации". Закон позволит повысить эффективность мер по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов.

Федеральным законом от 14 июля 2015 года № 272-ФЗ "О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" день голосования на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва совмещён с днём голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, чьи сроки полномочий истекают в 2016 году. День голосования на очередных выборах депутатов Государственной Думы с первого воскресенья декабря года, в котором истекает конституционный срок полномочий Государственной Думы шестого созыва, переносится на третье воскресенье сентября 2016 года.

Единый день голосования был установлен Федеральным законом от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ "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" и определён как **второе воскресенье сентября года, в котором**

истекает срок полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, депутатов указанных органов, что позволило **существенно сократить расходы**, предусматриваемые бюджетами субъектов Российской Федерации на подготовку и проведение региональных и муниципальных выборов, а также скоординировать сроки бюджетного процесса с началом деятельности вновь избранных представительных органов субъектов Российской Федерации.

В настоящее время в соответствии со статьёй 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации **ежегодно не позднее 1 октября текущего года** в Государственную Думу Правительством Российской Федерации вносится проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, работа над которым по установленной процедуре завершается в конце декабря каждого текущего календарного года. В целях обеспечения непрерывности бюджетного процесса, выработки согласованных и скоординированных бюджетных решений и действий Правительства Российской Федерации по внесению и рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственной Думой было предложено перенести **день голосования** на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва на **третье воскресенье сентября 2016 года**. Проведение выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва в третье воскресенье сентября 2016 года позволит новому составу палаты **осуществить процедуру подготовки, рассмотрения и принятия федерального закона о федеральном бюджете** на очередной финансовый год и плановый период в установленные федеральным законом и Регламентом Государственной Думы сроки.

В целях реализации концептуальной идеи **уточнены нормы статьи 5 (части 2 и 3), статьи 102** Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", при этом статья 102 названного федерального закона дополнена новой частью 4, согласно которой Государственная Дума седьмого созыва собирается на первое заседание не позднее чем **на тридцатый день после её избрания**.

Законом предусмотрены переходные положения, согласно которым депутатам Государственной Думы шестого созыва, **не избранным депутатами** Государственной Думы седьмого созыва либо в органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, **по 4 декабря 2016 года включительно** сохраняются гарантии неприкосновенности, выплачиваются ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и единовременное денежное пособие в размере ежемесячного денежного вознаграждения депутата Государственной Думы, а также сохраняются условия обязательного государственного страхования, возмещения вреда, причинённого их жизни или здоровью, медицинского, бытового и пенсионного обеспечения, право и условия пользования служебным жилым помещением в городе Москве, гарантии трудовых прав в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Федеральный закон **не противоречит** правовому смыслу норм статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации, установивших **конституционный статус Федерального Собрания** как **постоянно действующего органа** и обозначивших продолжительность пятилетнего срока полномочий Государственной Думы, который **не прекращается вплоть до начала** работы Государственной Думы нового созыва.

Федеральным законом от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" дополнены основания для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, связанного с непредставлением или несвоевременным представлением сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Закон направлен на **повышение эффективности мер антикоррупционного контроля должностных лиц различного уровня**, в том числе членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Новые нормы будут способствовать унификации прав и обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, возложенных на членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Направления совершенствования законодательства

В настоящее время наиболее актуальным является вопрос **восстановления доверия к институту представительной демократии**, в том числе путём совершенствования форм активной работы с населением (узнаваемость персоналий), расширения личного участия выборных лиц в решении социальных проблем. Избирательное законодательство изобилует нормами, подробно детализирующими избирательный процесс и процедуры, что обеспечивает гарантии реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными. Вместе с тем необходимо рассмотреть вопрос об использовании в материи закона норм, исполняющих функции инструктивных указаний.

Целесообразно осуществить модернизацию и развитие норм об **агитационной деятельности с использованием новых электронных и информационно-коммуникационных технологий**, в том числе с использованием сетевых изданий; рассмотреть возможность использования **удалённого доступа** для голосования с использованием квалифицированной электронной подписи (электронного или почтового) (в порядке эксперимента на отдельных территориях и труднодоступных объектах); провести **точечную корректировку** отдельных норм с целью предупреждения коллизий в процессе

их практического применения, **изъятие отдельных устаревших норм, оценить эффективность** отдельных институтов в избирательном законодательстве.

Состояние, проблемы и направления совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере развития институтов гражданского общества

К настоящему времени в Российской Федерации сформирована и развивается законодательная основа для формирования и развития институтов **гражданского общества**. Одним из базовых элементов гражданского общества является самоорганизация граждан и эффективно действующие некоммерческие организации, возникающие на основе такой самоорганизации.

Конституция Российской Федерации не содержит понятия "гражданское общество", "институт гражданского общества", однако базовое положение статьи 30 Конституции о праве каждого "на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов", является фундаментальной основой для развития системы законодательства, регулирующей деятельность **институтов гражданского общества**. Законодательную основу формирования и деятельности институтов гражданского общества составили более 15 федеральных законов.

Первым шагом законодателей после принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации, послужившим началом формирования институтов гражданского общества, явилось принятие **Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях"**, который определил, что под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

С момента принятия федерального закона совершенствование, дополнение и изменение его положений и норм осуществлялось по следующим основным направлениям: уточнение и изменение порядка регистрации, отчётности и приостановления деятельности общественной организации, использования

государственной символики общественными организациями, усиление контроля за деятельностью общественных организаций и другие.

Федеральным законом от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" установлены основы правового регулирования благотворительной деятельности, формы поддержки этой деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях развития благотворительной деятельности в Российской Федерации, в нём содержится понятие благотворительной организации, определяются статус учредителей, условия и порядок осуществления её деятельности, государственные гарантии благотворительной деятельности.

Федеральным законом от 23 декабря 2010 года № 383-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" и статью 7 Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" были введены новые виды благотворительной деятельности, направленные на поддержку и развитие детей и молодёжи, формализована сложившаяся практика работы с добровольцами. Благотворительная деятельность освобождалась от обложения страховыми взносами в государственные внебюджетные фонды выплат добровольцам на возмещение их расходов.

Несмотря на внесённые в этот закон многочисленные изменения и дополнения, анализ правоприменительной практики показывает, что его **правовой и организационный потенциал до сих пор не реализуется** в должной мере. Возможно, реализации этого потенциала может способствовать принятие федерального закона о добровольчестве, один из проектов которого находится на рассмотрении в Государственной Думе.

В развитие положений Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об общественных объединениях" был принят **Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"**, положения которого имеют решающее значение для становления и развития правовой основы организаций общественного сектора в Российской Федерации, определяемых в зарубежной практике как неправительственные организации. В законе даётся определение некоммерческой организации – это организация, не имеющая извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, – и определены статус, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, установлены порядок формирования и использования имущества организации, права и обязанности учредителей (участников) некоммерческой организации, основы управления некоммерческими организациями, определены возможные формы поддержки их деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления, основные направления и цели деятельности некоммерческих организаций. В связи с принятием Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" в законодательство Российской Федерации о некоммерческих организациях было введено понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Важную роль для создания правовых основ деятельности институтов гражданского общества наряду с Федеральным законом "О некоммерческих организациях" сыграло принятие **Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"**, которым были установлены правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности, основные процедуры и правила взаимодействия профсоюзов с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами,

ассоциациями), другими общественными объединениями, юридическими лицами и гражданами.

Совершенствование, дополнение и изменение положений и норм данного закона осуществлялось по следующим основным направлениям: изменение порядка регистрации профсоюзов; установление прав работников, входящих в состав профсоюзных органов; уточнение порядка приостановления или запрещения деятельности профсоюза или первичной профсоюзной организации; введение особенностей для профсоюзов, объединяющих сотрудников подразделений отдельных министерств.

Среди институтов гражданского общества особое место в России занимают религиозные организации. **Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях"** явился прочной основой для реализации конституционных положений о свободе совести, свободе вероисповедания, об отделении религиозных организаций от государства.

Религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат законодательству Российской Федерации, и обладают правоспособностью, предусмотримой в их уставах. Законом установлены требования к организации деятельности религиозных организаций в части религиозных обрядов и церемоний, религиозной литературы и предметов религиозного назначения, профессионального религиозного образования, предпринимательской деятельности и права собственности религиозных организаций, трудовых правоотношений и другие.

Государство уважает внутренние установления религиозных организаций, если указанные установления не противоречат законодательству Российской Федерации. Кроме того, государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных

учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

Для религиозных организаций установлен единый порядок и правила их регистрации как юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и сферы экономической активности в единой системе регистрирующих органов на всей территории Российской Федерации.

Положения Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" постоянно совершенствуются в связи с изменениями федерального законодательства, на основе анализа правоприменительной практики и судебных решений, предложений религиозных организаций.

Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 316-ФЗ "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" был принят во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года № 30-П в целях приведения статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" в соответствие с Конституцией Российской Федерации. В данном законе разграничены порядок проведения богослужений, религиозных и молитвенных собраний в зависимости от места их проведения и характера мероприятия, определены места, в которых религиозные организации могут совершать религиозные обряды и церемонии без предварительного уведомления.

С момента принятия Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" изменение и дополнение его положений и норм осуществлялось в части уточнения правового положения религиозных организаций, религиозных групп и регистрации религиозных организаций, совершенствования контроля за деятельностью религиозных организаций и по другим направлениям.

Особое значение для деятельности религиозных организаций имеет принятие Федерального закона от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", согласно которому в

соответствии с обращением религиозной организации в порядке, установленном этим законом, имущество религиозного назначения передаётся в собственность либо безвозмездное пользование религиозной организации из федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности.

Существенную роль для развития гражданской инициативы и политической системы российского общества сыграло принятие **Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях"**, предметом регулирования которого являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии. В законе определяется порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политической партии. Нормативные предписания и положения этого закона позволили обеспечить открытость процессов создания и деятельности политических партий. Были установлены требования к демократизации внутрипартийных процессов, обеспечению эффективного государственного и общественного контроля за финансовой деятельностью партий.

Многочисленные изменения и дополнения в этот федеральный закон были обусловлены реальными требованиями и условиями практики партийного строительства. Такие изменения были всегда актуальны и имели первостепенное значение для формирования устойчивой политической системы нашей страны, способствовали активному участию политических партий в проводимых избирательных кампаниях.

После принятия указанного федерального закона совершенствование, дополнение и изменение его положений и норм осуществлялось по следующим направлениям: упрощение требований к созданию, деятельности и регистрации политической партии; изменение минимального числа членов политической партии; предоставление прав политическим партиям, не представленным в Государственной Думе и в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации; участие в пленарных

заседаниях этих органов власти; увеличение финансирования деятельности политической партии по результатам выборов депутатов Государственной Думы.

Целям обеспечения реализации конституционного права российских граждан **обращаться лично**, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления служит **Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"**.

На основе анализа правоприменительной практики в данный закон были внесены изменения во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года № 19-П в части включения в число адресатов направления обращений граждан в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, их должностных лиц. Учитывая, что федеральное законодательство не содержит понятия **"публично значимые функции"**, требуется **внесение комплексных дополнений в части точной юридической квалификации этого понятия.**

Консолидации усилий общественных институтов в становлении и развитии гражданского общества, в эффективном взаимодействии формирующихся институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления способствовало принятие **Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации"**.

Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной

власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Принятие данного закона и практика деятельности Общественной палаты Российской Федерации способствовали интенсивному формированию в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях региональных и муниципальных общественных палат, которые являются уникальными институтами развития гражданского общества в Российской Федерации. Представители Общественной палаты совместно с членами и экспертами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека внесли значительный вклад в разработку и обсуждение в Государственной Думе **Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"**. Задача принятия такого закона была поставлена в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года.

Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" было установлено, что общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации в порядке, установленном этим законом, а также члены общественных наблюдательных комиссий.

Наряду с федеральными законами, устанавливающими правовой статус некоммерческих организаций, немаловажное значение для эффективного **функционирования институтов гражданского общества** имеют правовые акты, регламентирующие организацию и осуществление гражданского общественного контроля в Российской Федерации. Федеральным законом "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" установлены правовые основы

организации и осуществления общественного **контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций**, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. В законе заложены комплексные положения и нормы, позволяющие развивать и совершенствовать на системной основе общественный контроль в Российской Федерации, добиваясь всё большей его эффективности, систематизируются положения законодательства, определяются субъекты общественного контроля, устанавливаются их права и обязанности, вводятся формы общественного контроля. Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Совершенствование законодательства, регулирующего формирование и функционирование институтов гражданского общества

Анализ состояния федерального законодательства, регулирующего отдельные сферы формирования и функционирования институтов гражданского общества, его правоприменительной практики, позволяет сформулировать **основные направления его развития и совершенствования:**

внесение изменений в федеральное законодательство в части совершенствования отдельных норм, регулирующих деятельность религиозных организаций, в связи с вынесением судебных решений Конституционным Судом Российской Федерации и Европейским Судом по правам человека;

совершенствование норм, устанавливающих отдельные элементы статуса общественных объединений и некоммерческих организаций, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций;

разработка юридических механизмов адаптации рекомендаций ГРЕКО, касающихся обеспечения прозрачности финансовой поддержки политических партий;

совершенствование юридических механизмов обеспечения конкурсной поддержки социально ориентированных организаций;

анализ юридических и организационных механизмов обеспечения функционирования объектов религиозного и культового назначения и подготовка на этой основе законопроектов, устанавливающих статус специальных организационных структур, учредителями которых могут являться религиозные организации;

совершенствование законодательства об общественном контроле в части подготовки законопроектов в развитие Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации";

систематизация предложений о совершенствовании Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и подготовка комплексных изменений в федеральное законодательство;

разработка предложений по формированию правового регулирования добровольчества.

4.2. Законодательство в сфере обеспечения информационной безопасности

Появление новых информационных технологий и развитие мощных компьютерных систем хранения, обработки и распространения информации повысили **уровни защиты информации** и вызвали необходимость создания **системы обеспечения информационной безопасности**, опирающейся на комплекс нормативных правовых актов, что позволит противодействовать реализации имеющихся угроз информационной безопасности, выявлять и предупреждать новые угрозы, а также принимать меры против возможных

вызовов национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере.

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации с применением информационных технологий и при обеспечении защиты информации.

С 2006 года в закон было внесено 17 изменений, большинство из которых носили точечный характер и были направлены на решение конкретных задач по обеспечению информационной безопасности с учётом складывающейся международной обстановки и развития информационных технологий, а также необходимости принятия мер по укреплению информационной безопасности государства.

Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 139-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" был создан механизм пресечения распространения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" дополнен статьёй 15¹, в соответствии с которой создан Единый реестр доменных имён, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 398-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" разработан порядок ограничения доступа к сайтам в сети Интернет, содержащим призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

Положения, обеспечивающие защиту авторских и (или) смежных прав при распространении объектов авторских и (или) смежных прав в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, нашли отражение в Федеральном законе от 2 июля 2013 года № 187-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях", которым установлен порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением исключительных прав на фильмы, в том числе кинофильмы, телефильмы.

Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 364-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" перечень объектов авторских и (или) смежных прав, при защите которых применяется порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением авторского права, расширен до всех объектов авторских и (или) смежных прав, кроме фотографических произведений и произведений, полученных способами, аналогичными фотографии. Также были введены внесудебные меры по прекращению нарушения авторских и (или) смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, принимаемые по заявлению правообладателя. Кроме того, предусмотрена возможность постоянного ограничения доступа к сайтам в сети Интернет, на которых неоднократно и неправомерно размещалась информация, содержащая объекты авторских и (или) смежных прав, или информация, необходимая для их получения с использованием сети Интернет.

Определены обязанности и ответственность организаторов распространения информации в сети Интернет, а также сформулированы принципы распространения общедоступной информации в сети Интернет. Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 97-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам

упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей" установлены обязанности организаторов распространения информации в сети Интернет и определены порядок и основания ограничения доступа к информационному ресурсу организатора распространения информации в сети Интернет, а также закреплены права и обязанности блогера при распространении им общедоступной информации.

Приняты меры, направленные на организацию безопасной обработки персональных данных граждан Российской Федерации. Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях" определён порядок ограничения доступа к информации, обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных. Предусмотрено правило, в соответствии с которым при сборе персональных данных, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет, оператор обязан обеспечить запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных граждан Российской Федерации с использованием баз данных, находящихся на территории Российской Федерации.

Предприняты шаги по обеспечению безопасного функционирования государственных и муниципальных информационных систем. Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 531-ФЗ "О внесении изменений в статьи 13 и 14 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" определено, что технические средства информационных систем, используемых государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями или государственными и муниципальными учреждениями, должны размещаться на территории Российской Федерации.

Заложен фундамент для поддержки отечественных производителей программ для электронных вычислительных машин и баз данных. Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статью 14 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" установлены особенности государственного регулирования в сфере использования российских программ для электронных вычислительных машин или баз данных, согласно которым в целях расширения использования российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, подтверждения их происхождения из Российской Федерации, а также в целях оказания мер государственной поддержки правообладателям программ для электронных вычислительных машин или баз данных создаётся единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

Упрощён документооборот при взаимодействии физических и юридических лиц с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 263-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены ограничений на использование электронных документов при взаимодействии физических и юридических лиц с органами государственной власти и органами местного самоуправления" расширено использование электронных документов при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Усилена защита права граждан на неприкосновенность частной жизни. Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 264-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" на оператора поисковой системы возложена обязанность на основании заявления гражданина прекратить выдачу сведений об указателе страницы сайта в сети Интернет (ссылок), позволяющих получить доступ к

информации о гражданине, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации, являющейся недостоверной, а также неактуальной, утратившей значение для гражданина в силу последующих событий или действий заявителя, за исключением информации о событиях, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, сроки привлечения к уголовной ответственности по которым не истекли, и информации о совершении гражданином преступления, по которому не снята или не погашена судимость.

Важную роль в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации также играет **Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-І "О средствах массовой информации"**, в который за период 2014–2015 годов были внесены следующие существенные изменения.

Ограничено участие иностранных организаций в учреждении средств массовой информации. Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" предусмотрено, что, если иное не установлено международным договором Российской Федерации, иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо с иностранным участием, иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, в совокупности или каждый в отдельности, не вправе выступать учредителем (участником) средства массовой информации, являться редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание. Также указанным законом предусмотрено ограничение 20 процентами доли участия указанных лиц в уставном капитале лица, являющегося участником (акционером) учредителя средства массовой информации.

В целях обеспечения населения Российской Федерации многоканальным вещанием с гарантированным предоставлением социально значимого **пакета обязательных телерадиоканалов** заданного качества и в целях дальнейшего развития единого информационного пространства Российской Федерации уточнён

перечень обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов. Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 257-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Федеральный закон "О связи" к обязательным общедоступным телеканалам и (или) радиоканалам отнесены общероссийские обязательные общедоступные телеканалы и радиоканалы, перечень которых утверждает Президент Российской Федерации, и телеканалы, получившие право на осуществление эфирного цифрового наземного вещания с использованием позиций в мультиплексах на всей территории Российской Федерации. При этом предусмотрено, что указанные телерадиоканалы подлежат распространению во всех средах вещания без взимания платы с потребителей (телезрителей, радиослушателей) за право просмотра, прослушивания.

Направления совершенствования законодательства

Исходя из анализа изменений, внесённых в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации", можно выделить следующие **актуальные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности:**

защита информационных систем и иных информационных ресурсов, эксплуатируемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, от преступных посягательств;

совершенствование механизмов защиты прав граждан и юридических лиц в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

развитие удобных и доступных способов взаимодействия граждан и юридических лиц с органами государственной власти и органами местного самоуправления посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

обеспечение условий для своевременного получения гражданами Российской Федерации полной и достоверной информации о событиях, происходящих в России и за её пределами;

продолжение разработки правил в части безопасной обработки значимой информации (имеющей общегосударственное значение или существенное значение для конкретного лица), осуществляемой с использованием информационных технологий;

обеспечение защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, распространяемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Обозначенные направления требуют дальнейшей серьёзной проработки и широкого обсуждения с профессиональным сообществом, результаты которого найдут отражение в законодательных инициативах, направленных на решение названных вопросов.

4.3. Законодательство в области осуществления инновационной деятельности

Эффективность **научной, научно-технической и инновационной деятельности** во многом зависит от качества организационно-экономического механизма формирования и реализации государственной научно-технической политики (нормативно-правовая база, организационная структура, методы управления, прогнозирование, планирование, финансирование, кредитование, налогообложение, нормативы затрат, оплата труда). За последние два десятилетия был проведён целый ряд реформ в научно-технической сфере, призванных существенно повысить результативность научной и научно-технической деятельности, увеличить вклад науки в экономический рост и социальный прогресс.

В настоящее время научно-технический потенциал Российской Федерации находится в кризисном состоянии, о котором свидетельствуют данные Росстата. Характерными признаками углубления кризиса в науке являются ежегодное

сокращение численности персонала, занятого исследованиями и разработками, старение и несбалансированность возрастного состава научных работников, ухудшение материально-технической базы научных организаций. В частности, численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, сократилась с 1677,8 тысячи человек в 1991 году до 727 тысяч человек в 2013 году.

Несмотря на ряд принимаемых мер, наука продолжает находиться в кризисном состоянии, что неизбежно **отражается** и на состоянии **экономики** в целом. Экономический рост, производительность труда и её повышение во многом зависят от результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности. К сожалению, накопленное отставание России от развитых стран не уменьшалось в последние годы. По данным Минэкономразвития России, по уровню производительности труда мы отстаём от стран Организации экономического сотрудничества и развития почти в 2 раза, от США – в 2,6 раза. Очевидно, что без повышения роли науки и инноваций в воспроизводственных процессах поставленную в Указе Президента России от 7 мая 2012 года № 596 "О долгосрочной государственной экономической политике" перед Правительством Российской Федерации задачу об увеличении производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года не решить.

Законодательное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации (в части выполнения НИОКР, правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности), федеральными законами от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике", от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации", от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ "О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", от 2 ноября 2013 года № 291-ФЗ

"О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" регулирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности. В нём определены **основные цели и задачи государственной научно-технической политики**, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики. Направления государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды определяются Президентом Российской Федерации на основе специального доклада Правительства Российской Федерации.

Основными целями государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализация важнейших социальных задач, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, интеграция науки и образования. С 1996 года в данный закон было внесено более 30 изменений, наиболее важные из которых следующие.

Федеральным законом от 21 июля 2011 года № 254-ФЗ закон "О науке и государственной научно-технической политике" дополнен нормами в части

расширения понятийного аппарата, а также нормами по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности. Введены следующие новые понятия: "коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов", "инновации", "инновационный проект", "инновационная инфраструктура", "инновационная деятельность".

Федеральными законами от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ и от 27 июля 2010 года № 198-ФЗ уточнены правовые основы **оценки квалификации научных работников и критерии этой оценки**. Они определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, и обеспечиваются государственной системой аттестации.

Федеральными законами от 29 декабря 2000 года № 168-ФЗ и от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ установлены дополнительные **меры материального стимулирования научных работников**. Правительством Российской Федерации устанавливаются ежемесячные выплаты за учёную степень работникам, занимающим в финансируемых за счёт средств федерального бюджета научных организациях штатные должности, по которым в соответствии с квалификационными требованиями предусмотрены учёные степени.

Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ введена норма, создающая условия для дальнейшего **укрепления интеграции науки и образования**. Научная организация может осуществлять сотрудничество и координацию своей деятельности с образовательными учреждениями высшего профессионального образования, в том числе на договорной основе, а также путём создания объединений научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования в форме ассоциаций или союзов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с федеральными законами от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ и от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ научная организация в соответствии с договором, заключённым с образовательным учреждением высшего

профессионального образования, может создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющее научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего профессионального образования с учётом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Научная организация в соответствии с заключённым с образовательным учреждением высшего профессионального образования договором вправе предоставлять образовательному учреждению высшего профессионального образования в пользование движимое и недвижимое имущество, а также может использовать движимое и недвижимое имущество, принадлежащее образовательному учреждению высшего профессионального образования на праве собственности или оперативного управления. Между такими государственными некоммерческими организациями указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе.

В соответствии с федеральными законами от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ и от 27 декабря 2009 года № 358-ФЗ научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться **статус государственного научного центра**.

Важное значение для **развития инновационного предпринимательства** в государственном секторе науки и образования имеет Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ, в соответствии с которым бюджетные научные учреждения и созданные государственными академиями наук научные учреждения имеют право без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, быть

учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям.

Федеральными законами от 20 июля 2011 года № 249-ФЗ, от 28 июля 2012 года № 135-ФЗ и от 13 июля 2015 года № 270-ФЗ уточнён правовой статус государственных **фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности**. Государственные фонды создаются в целях поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности посредством финансового обеспечения такой деятельности. Государственные фонды могут создаваться в форме бюджетных или автономных учреждений. Функции и полномочия учредителя федеральных государственных фондов осуществляет Правительство Российской Федерации. Руководители коллегиальных органов управления федеральных государственных фондов назначаются Президентом Российской Федерации.

Важное значение для обеспечения перехода страны на инновационный путь развития имеют **меры государственной поддержки инновационной деятельности**, установленные Федеральным законом от 21 июля 2011 года № 254-ФЗ. Государство оказывает поддержку инновационной деятельности в целях модернизации российской экономики, обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг на российском и мировом рынках, улучшения качества жизни населения. Государственная поддержка инновационной деятельности – это совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях создания необходимых правовых, экономических и организационных

условий, а также стимулов для юридических и физических лиц, осуществляющих инновационную деятельность.

В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 270-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации" научный работник имеет право на признание его автором научных и (или) научно-технических результатов и подачу заявок на изобретения и другие результаты интеллектуальной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; получение в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов от реализации научных и (или) научно-технических результатов, автором которых он является; объективную оценку своей научной и (или) научно-технической деятельности и получение вознаграждений, поощрений и льгот, соответствующих его творческому вкладу; осуществление предпринимательской деятельности в области науки и техники, не запрещённой законодательством Российской Федерации; подачу заявок на участие в научных дискуссиях, конференциях и симпозиумах и иных коллективных обсуждениях; участие в конкурсе на финансирование научных исследований за счёт средств соответствующего бюджета, фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности и иных источников, не запрещённых законодательством Российской Федерации.

Важное значение для создания благоприятных условий для развития науки и технологий играют **наукограды**, правовой статус которых определяется **Федеральным законом от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации"**.

В целях повышения роли наукоградов в развитии науки и инноваций принят Федеральный закон от 20 апреля 2015 года № 100-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе наукограда Российской Федерации" и Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике".

Научно-производственный комплекс наукограда должен соответствовать требованиям, подтверждённым данными, полученными в результате федерального статистического наблюдения, либо в случае, если федеральное статистическое наблюдение по соответствующим показателям не осуществлялось, данными организаций и (или) обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда, учредительными документами этих организаций:

среднесписочная численность работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда составляет не менее чем 20 процентов среднесписочной численности работников всех индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), а также всех организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда;

численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава (включая лиц, работающих по совместительству) организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда на конец отчётного периода составляет не менее чем 20 процентов среднесписочной численности работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда;

общий объём произведённых организациями и обособленными подразделениями научно-производственного комплекса наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и

техники Российской Федерации, в стоимостном выражении составляют не менее 50 процентов общего объема произведённых товаров (выполненных работ, оказанных услуг), под которыми понимаются такие товары (работы, услуги), произведённые (выполненные, оказанные) всеми индивидуальными предпринимателями, а также всеми организациями, осуществляющими производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенными на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда.

Бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых располагаются муниципальные образования, имеющие статус наукограда, предоставляются **межбюджетные трансферты из федерального бюджета** для предоставления их соответствующим местным бюджетам в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Направления дальнейшего совершенствования законодательства в области науки и инноваций

Несмотря на наличие целого спектра указанных федеральных законов, которые в той или иной мере затрагивают вопросы инноваций, в стране **отсутствует специальный закон об инновационной деятельности**, что является одним из важнейших факторов, препятствующих активизации инновационной деятельности. Разрыв в инновационной цепи не позволяет обеспечить эффективный трансфер научных результатов в сфере НИОКР и доведение научно-технической продукции до производства инновационной продукции. В связи с этим следует отметить, что постановлением Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 февраля 1998 года № 5-8 был принят модельный закон "Об инновациях".

Принятие в 1996 году Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике" имело огромное позитивное значение для сохранения российской науки как целостной системы в переходный период. Были заложены правовые основы изменений в этой сфере, а также выполнена важная

социальная функция сохранения и защиты сектора исследований и отчасти разработок в период кризисного развития страны. Однако на основе положений указанного закона **не удалось создать целостную, упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области науки и технологий**, обеспечивающую системное регулирование отношений в рассматриваемой сфере. В результате внесённых изменений в настоящее время Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике", по существу, **превратился в бессистемный правовой акт** с разной степенью конкретизации регулирования различных сфер общественных отношений, возникающих в связи с участием различных субъектов в научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Попытки обновления законодательства в сфере науки, технологий и инноваций предпринимались неоднократно, но разрешить все **проблемы и противоречия, систематизировать регулирование** в целях его соответствия стратегическим планам развития государства в иных сферах общественной жизни **пока не удалось.**

В новых условиях, когда национальный научно-технологический потенциал является одним из ключевых ресурсов развития общественных и экономических отношений, **Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" фактически перестал быть инструментом, способным обеспечить развитие сферы науки, технологий и инноваций**, а в определённых случаях создаёт препятствия для такого развития. Это в первую очередь выражается в том, что закон фиксирует модель взаимоотношений исходя из представления о науке как об отдельной отрасли экономики, аналогичной любой другой производственной отрасли – химической промышленности, атомной энергетике и так далее. В частности, особо острые проблемы предлагается разрешить следующим образом:

разработать **механизмы взаимодействия (кооперации) науки и бизнеса** в ряде отраслей, в том числе путём создания развитой системы коммерциализации

результатов интеллектуальной деятельности, необходимые для того, чтобы экономика стала многоукладной;

восполнить **недостаточность механизмов вовлечения бизнеса** с его инициативным и коммерческим потенциалом **в формирование и реализацию научных проектов** путём перехода науки на новые модели взаимодействия, снижающие её ориентированность на традиционные формы государственной поддержки;

создать **систему стимулов для научного сообщества**, обеспечивающих его заинтересованность принимать и предлагать механизмы реализации национальных приоритетов, формулировать и решать актуальные для российского и международного сообщества задачи, сохраняя при этом баланс между собственно научным интересом и задачами экономического и социального развития;

восполнить **утрату авторитета и влияния науки на общество**, информированности общества об основных направлениях, целях и результатах научных исследований и, как следствие, повысить восприимчивость и потребность как общества в целом, так и российских технологических компаний в использовании научных российских результатов для создания инновационной продукции, товаров и услуг;

создать механизмы привлечения учёных в качестве экспертов "верхнего уровня" к принятию государственных решений.

Отсутствие простой, понятной и современной системы регулирования является одной из значимых причин, по которой национальной наукой утрачиваются функции ресурса развития, снижается её эффективность. При этом ситуация усугубляется также неблагоприятной сырьевой конъюнктурой внешнеэкономической деятельности и сложным, постоянно меняющимся политико-экономическим и политико-технологическим контекстом.

В целях дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности в Государственной Думе были разработаны и внесены ряд законопроектов.

Проект федерального закона № 280839-5 "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике" (в части уточнения понятия "научная организация") позволит исключить возможность регистрации организаций, регулярно не занимающихся научно-технической деятельностью, и тем самым ограничить возможность лженаучных организаций участвовать в конкурсах на получение грантов из средств федерального и региональных бюджетов на выполнение научно-исследовательских работ.

Проект федерального закона № 280853-5 "О внесении изменения в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" (в части обеспечения комплексного решения вопросов деятельности государственных научных центров Российской Федерации) закрепляет в законодательстве особый статус научной организации – государственный научный центр Российской Федерации (ГНЦ РФ), уточняет содержание этого понятия, закрепляет положение о государственной поддержке ГНЦ РФ и другие особенности их правового положения.

Проектом федерального закона № 280859-5 "О внесении дополнения в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" (в части законодательного регулирования государственного сектора науки) дополняются положения статьи 5 федерального закона № 127-ФЗ с целью устранения имеющихся в законодательстве пробелов в отношении субъектного состава и принципов функционирования государственного сектора науки, препятствующих его эффективной деятельности, и формирования на этой основе конкурентоспособного государственного сектора исследований и разработок.

Проект федерального закона № 486787-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики" развивает положение

пункта "е" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в части уточнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации по формированию и реализации государственной научно-технической политики.

Проект федерального закона **№ 301311-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического единства научной и (или) научно-технической деятельности"** направлен на сохранение технологического единства научной и научно-технической деятельности при проведении реорганизации государственных научных организаций, отчуждении движимого и недвижимого имущества при создании коммерческих и некоммерческих организаций.

Предметом правового регулирования проекта федерального закона **№ 495392-5 "О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации"** являются основные направления, принципы, виды и формы государственной поддержки инновационной деятельности в Российской Федерации. Законопроект также призван регулировать порядок взаимодействия в этой сфере органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, физических и юридических лиц.

В целях совершенствования механизма государственного регулирования подготовки научных и научно-педагогических работников разработан проект федерального закона **№ 608856-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" в части государственного регулирования подготовки научных и научно-педагогических работников"**. К основным новеллам законопроекта можно отнести следующие:

подготовка научных и научно-педагогических кадров осуществляется на основе государственного и муниципального заказа и в рамках договоров о целевой контрактной подготовке. Объём подготовки научных и научно-педагогических кадров ежегодно утверждается постановлением Правительства Российской Федерации на основе долгосрочных научно-технических прогнозов и прогнозов потребности рынка труда;

финансовое обеспечение подготовки научных и научно-педагогических кадров должно осуществляться на основе нормативов подушевого финансирования, утверждённых Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления по каждой научной специальности из бюджетов соответствующего уровня;

для повышения ответственности выпускников аспирантуры и докторантуры, а также работодателей предлагаются экономические меры в части возмещения затрат на обучение в бюджет соответствующего уровня при отказе в трудоустройстве в научной организации, образовательной организации высшего и дополнительного профессионального образования. За счёт реструктуризации сети аспирантур и докторантур при научных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования будет обеспечено перераспределение и концентрация бюджетных средств на подготовку научных и научно-педагогических кадров, востребованных рынком труда в соответствии с закономерностями научно-инновационного развития.

Проектом федерального закона № 744077-6 **"О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике"** предусматривается обязанность подготовки и представления палатам Федерального Собрания Российской Федерации ежегодного государственного доклада о реализации единой государственной политики в области науки, предлагается механизм представления Правительством Российской Федерации ежегодного доклада о реализации единой государственной политики в области науки и его заслушивания на заседании Государственной Думы.

Проектом федерального закона № 713531-6 **"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** предусматривается

внесение изменений в ряд законодательных актов Российской Федерации в целях приведения их положений в соответствие с нормами Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ и его успешной реализации.

Федеральным законом № 253-ФЗ государственные академии наук реорганизованы в федеральные государственные бюджетные учреждения, в связи с чем исключены полномочия государственных академий наук по осуществлению функций учредителя и собственника имущества организаций, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных или муниципальных учреждений, подведомственных академиям до вступления в силу данного закона. Решениями Правительства Российской Федерации определены федеральные органы исполнительной власти, которые уполномочены осуществлять функции и полномочия учредителей и собственников имущества указанных организаций.

Предметом законодательного регулирования проекта федерального закона **№ 887893-6 "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике"** являются отношения, связанные с осуществлением организациями, на базе которых действуют диссертационные советы, полномочий по присуждению, лишению и восстановлению учёных степеней в рамках государственной системы научной аттестации. Законопроектом предлагается изменение действующих правил государственной научной аттестации путём передачи организациям, на базе которых действуют диссертационные советы, части полномочий Правительства Российской Федерации и федерального органа по присуждению, лишению и восстановлению учёных степеней.

Организации, на базе которых действуют диссертационные советы, предлагается наделить правами по самостоятельному установлению:

положения о диссертационном совете;

на своей базе диссертационных советов, включая самостоятельное определение и изменение их составов, установление полномочий, определение научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приёма диссертаций для защиты, осуществление контроля над деятельностью

диссертационных советов, приостановление, возобновление и прекращение их деятельности;

порядка присуждения учёных степеней, включая критерии, которым должны отвечать диссертации, порядка представления, защиты диссертаций, порядка лишения, восстановления учёных степеней, рассмотрения апелляций;

форм дипломов об учёных степенях, технических требований к таким документам, порядка их оформления и выдачи.

Участие в процедурах самостоятельного присуждения учёных степеней Высшей аттестационной комиссии, действующей при федеральном органе, не предполагается.

В соответствии с постановлением Государственной Думы от 30 января 2015 года № 6051-6 ГД комитетам Государственной Думы поставлена задача подготовить предложения о законодательном обеспечении реализации утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 года № 98-р плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году.

Важным условием выхода из **финансово-экономического кризиса**, решения проблем занятости населения и обеспечения устойчивого роста инновационной экономики является **развитие малого и среднего инновационного предпринимательства**. В связи с этим в Комитете Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям разработан проект федерального закона № 893784-6 **"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки инновационной деятельности, осуществляемой субъектами малого и среднего предпринимательства"**.

В развитых странах малые и средние предприятия находятся на острие научно-технического прогресса. Малый и средний инновационный бизнес обеспечивает примерно половину всех крупнейших технологических нововведений.

В Российской Федерации малые и средние предприятия недостаточно интегрированы в инновационную систему и, как следствие, не развита кооперационная сеть "наука и образование – инновационный малый и средний бизнес – крупный бизнес", что препятствует распространению знаний из сектора исследований и разработок и их капитализации в российской экономике. Поэтому инновационная активность малых и средних предприятий находится на достаточно низком уровне. По данным Росстата, удельный вес инновационной продукции малых и средних предприятий в объёме отгруженной продукции малыми и средними предприятиями в последние годы составил менее 1 процента. А удельный вес инновационной продукции, произведённой малыми и средними предприятиями на основе использования таких результатов интеллектуальной деятельности (РИД), как изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), в общем объёме отгруженной инновационной продукции малыми и средними предприятиями составил около 2 процентов от названной цифры.

Непременным условием успешного развития малого инновационного предпринимательства является его государственная поддержка, включающая прежде всего предоставление налоговых льгот.

При разработке **мер налогового стимулирования науки и инноваций** необходимо иметь в виду, что налоговая система в условиях экономического кризиса должна иметь антиинфляционную направленность, быть тормозом на пути инфляционных процессов. Либерализация цен в условиях снижения конкуренции товаропроизводителей на внутреннем рынке резко усиливает инфляцию издержек и способствует ускорению спада производства.

В нынешних социально-экономических условиях наиболее актуальными представляются льготы, способствующие разработке и внедрению в производство **высоких технологий**, ускоренному обновлению морально устаревших и физически изношенных основных фондов, достигших по своим размерам критической отметки.

Предлагаемый законопроект направлен на совершенствование системы государственной поддержки малых и средних инновационных предприятий, образование и деятельность которых предусмотрена Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации". В законопроекте установлены дополнительные льготы по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость для стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности, инновационной активности субъектов малого и среднего предпринимательства, использующих изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау) в собственном производстве.

Принятие законопроекта позволит создать эффективную систему государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, что будет способствовать росту их инновационной активности, снижению зависимости отечественного рынка от импорта товаров (работ, услуг), увеличению экспорта от реализации высокотехнологичной продукции, повышению доли России на мировом рынке наукоёмкой продукции, определённой Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года на уровне 5–10 процентов (сейчас она равна 0,3 процента), а также созданию новых рабочих мест, снижению социальной напряжённости в обществе.

Для решения задач совершенствования законодательного обеспечения **перехода российской экономики на инновационный путь развития** в Государственной Думе разрабатывается новая редакция Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике". Новый закон о науке призван создать правовые условия для реализации полного инновационного цикла "формирование спроса на научную и научно-техническую продукцию – научные исследования – разработки – освоение новшеств – производство и реализация инновационной продукции".

Наряду с указанным законопроектом необходимо также осуществлять разработку целого ряда технологически сопряжённых законопроектов, призванных создать правовую основу для создания **эффективного организационно-экономического механизма формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики.**

Для повышения эффективности бюджетных средств, выделяемых на науку и капитальные вложения, целесообразно формировать государственный или муниципальный заказ не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на реализацию полного инновационного цикла "прикладные исследования – разработки – освоение и тиражирование инновационной продукции", то есть на реализацию инновационных проектов "под ключ". Реализация такого подхода позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности.

Для решения указанной задачи необходимо разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в части формирования и размещения заказов на разработку, освоение, производство и поставку инновационной продукции (работ, услуг).

Законодательное обеспечение и соответствующий ему организационно-экономический механизм формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики должны обеспечить условия для осуществления полного инновационного цикла "фундаментальные исследования – прикладные исследования – разработки – освоение и тиражирование инновационной продукции".

Структура законодательства в области научной, научно-технической и инновационной деятельности должна определяться с учётом необходимости формирования правовых, экономических и организационных основ государственного регулирования научной, научно-технической и инновационной

деятельности в Российской Федерации, устанавливать формы государственного стимулирования инновационных процессов, формирования национальной инновационной системы.

4.4. Законодательство о природных ресурсах и об охране окружающей среды

Основными, базовыми принципами законодательства Российской Федерации о недрах являются государственная собственность на недра; установление требований к субъектному составу пользователей недр; срочность и платность пользования недрами; закрытый перечень оснований для возникновения, приостановления, ограничения и прекращения права пользования недрами; обязательность государственной регистрации лицензии на пользование участком недр и вступление её в силу с момента государственной регистрации; законодательное закрепление требований к рациональному комплексному использованию и охране недр; закрытый перечень оснований для перехода права пользования участками недр от одного субъекта к другому; широкий перечень требований к пользователю недр в части проведения государственных экспертиз, а также работ, связанных с использованием недрами; государственный контроль и надзор за соблюдением условий лицензий на пользование участками недр. В соответствии с тенденциями экономического развития государства продолжается совершенствование законодательства о недрах.

За прошедший период была осуществлена работа над блоком законопроектов, направленных на совершенствование оборота геологической информации, полученной за счёт пользователя недр, на регулирование вопросов подготовки и согласования планов и схем развития горных работ, а также оформления документов, удостоверяющих уточнённые границы горного отвода, и на конкретизацию отдельных вопросов добычи подземных вод. При этом одним из основных направлений в законотворческой работе стало совершенствование правового регулирования в сфере повышения эффективности недропользования.

В данной области были приняты следующие законодательные акты:

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утверждённого Постановлением Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами", **устанавливающий порядок подготовки и согласования планов или схем развития горных работ**, оформления документов, удостоверяющих уточнённые границы горного отвода;

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 459-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", устанавливающий нормы, направленные на **повышение эффективности управления в области использования и охраны подземных вод**;

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 260-ФЗ "О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации "О недрах", устанавливающий право на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых;

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 261-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", направленный на **совершенствование правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья** в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче углеводородного сырья;

Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 127-ФЗ "О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации", определяющий утратившими силу положения федеральных законов, предусматривающие разработку и утверждение отдельной государственной программы разведки континентального шельфа и разработку его минеральных ресурсов, в связи с тем что основные направления деятельности по разведке континентального шельфа и освоению его минеральных ресурсов уже

предусмотрены Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, а государственной программой Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов" **определены приоритетные направления государственной политики в сфере развития минерально-сырьевой базы**, в том числе в отношении изучения и освоения природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации;

Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в статью 12 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства", устанавливающий правовые **гарантии получения недропользователем лицензии** с целью разведки и добычи полезных ископаемых при установлении фактов открытия им месторождений в Балтийском море;

Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 111-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", обеспечивающий эффективное **структурирование системы государственного контроля (надзора) в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней**. Кроме того, данным законом значительно усилена защита интересов как потребителей, так и предпринимателей, а также сокращены сроки выполнения пробирных работ;

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 161-ФЗ "Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя", направленный на **комплексное решение вопроса о действии разрешительных документов (лицензий), выданных**

государственными и иными официальными органами Украины, Автономной Республики Крым и города Севастополя в переходный период. В течение переходного периода пользователи находящихся под юрисдикцией Российской Федерации участков недр, расположенных в Чёрном и Азовском морях, осуществляющие деятельность на основании разрешений, выданных органами Украины, вправе обратиться с заявлением в Правительство Российской Федерации о предоставлении им в пользование данных участков в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, законом установлены особенности осуществления недропользования на территории Республики Крым и города Севастополя;

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 205-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", **обеспечивающий создание и ведение единой системы федерального фонда геологической информации о недрах и его территориальных фондов для всех уровней управления фондом недр.**

Таким образом, сформированы благоприятные условия для наиболее полного и комплексного использования минерально-сырьевой базы на территории Российской Федерации.

Перспективы развития законодательства о недрах

Можно сделать вывод, что законодательство Российской Федерации о недрах в целом сформировано, эффективно функционирует и в ближайшие годы не будет подвергаться существенной переработке; основные изменения будут касаться исключения дублирующих требований и правовой неопределённости, устранения выявляющихся в правоприменительной практике противоречий.

В ближайшей перспективе будет решаться вопрос **об уточнении критериев** отнесения участков недр к участкам недр федерального значения, эти изменения позволят повысить эффективность использования минерально-сырьевой базы за счёт вовлечения в процесс лицензирования большего количества объектов и недропользователей.

Законодательство об охране окружающей среды

За последние несколько лет в природоохранное законодательство Российской Федерации внесены существенные изменения, касающиеся дополнительных мер по экологизации деятельности хозяйствующих субъектов. Положения соответствующих законов во многом **являются новеллами российского законодательства** и предполагают раскрытие и уточнение в подзаконных актах.

21 июля 2014 года Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Устанавливаемая законом **система правового регулирования усиливает меры государственного управления и надзора** в отношении предприятий, оказывающих наиболее сильное негативное воздействие на окружающую среду, **и устраняет излишние административные барьеры** в деятельности остальных хозяйствующих субъектов. При подготовке закона была проведена комплексная ревизия понятийного аппарата, сведён к минимуму риск вольных толкований. Основные принципы охраны окружающей среды дополнены обязательностью финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия. Расширены полномочия органов государственной власти.

Правовое воплощение получила **новая система нормирования в области охраны окружающей среды**. Определено правовое регулирование вопросов применения наилучших доступных технологий. Требуется модернизация таких традиционно грязных отраслей промышленности, как ТЭК, химия, металлургия и ряд других, в целях повышения их экологической эффективности и стабильности экономики в целом, развития её реального сектора, обеспечения импортозамещения. Кроме того, законом **оптимизирована система государственного экологического надзора**, усовершенствован механизм экологической **отчётности**, введены реальные механизмы экономического

стимулирования, усовершенствован механизм платы за негативное воздействие на окружающую среду, пересмотрена административная ответственность, более того, сделан значительный шаг к возрождению государственной экологической экспертизы.

Отдельные положения закона по мере вступления в силу будут способствовать переходу предприятий на экологически эффективную модель производства и, соответственно, снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2014 года Президент Российской Федерации особо отметил важность принятых в законе решений, их вклад в обновление базовых отраслей народного хозяйства.

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации", внесший существенные изменения в природоохранное законодательство, охватывает конкретную область регулирования – обращение с отходами. Закон направлен на повышение эффективности государственного регулирования в области обращения с отходами, на создание условий для привлечения инвестиций в сферу обращения с коммунальными отходами, на формирование новых экономических инструментов для вовлечения отходов в хозяйственный оборот. Законом усилены роль и ответственность органов власти субъектов Российской Федерации, которые наделены обширными полномочиями в области обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО). Основой для региональной политики в этой сфере должны стать два документа – региональная программа обращения с отходами и территориальная схема обращения с отходами.

В целях обеспечения единообразного подхода к расчёту объёма ТКО законом установлено, что расчёт должен осуществляться в соответствии с правилами коммерческого учёта объёма и (или) массы ТКО, утверждёнными

Правительством Российской Федерации. В ряде случаев объём будет определяться исходя из нормативов накопления ТКО, то есть из среднего количества ТКО, образующихся в единицу времени. Порядок определения нормативов накопления ТКО устанавливается Правительством Российской Федерации; нормативы могут быть дифференцированы в отношении разных территорий субъекта Российской Федерации (сельское поселение, город, район и другое) и разных категорий потребителей услуги по обращению с ТКО (граждане, юридические лица и тому подобное).

Основополагающий элемент **создания прозрачной и эффективной системы управления отходами в регионе** – перевод с 1 января 2016 года услуги по вывозу отходов из жилищной сферы в коммунальную. Законодательно определено, что услуга предполагает не просто транспортирование неизвестно на какой объект и по какой цене, а конкретную деятельность по сбору ТКО в источнике образования, транспортирование их на выбранный региональной властью объект, обезвреживание на специальных установках или захоронение на полигонах.

Одна из новелл законодательства – **введение института регионального оператора в сфере обращения с ТКО**. Исходя из положений закона каждый субъект Российской Федерации может наделить одну или несколько организаций статусом регионального оператора, в задачи которого входят вывоз ТКО из жилого сектора в зоне своей деятельности (весь регион или часть) и направление на специализированные объекты по обращению с отходами, что **позволит создать замкнутый цикл обращения с ТКО и обеспечить контроль над потоками отходов**.

Региональные операторы будут отбираться субъектом Российской Федерации в рамках конкурса, порядок проведения которого устанавливается Правительством Российской Федерации. Статус регионального оператора будет присваиваться не менее чем на десять лет, что позволит выстроить долгосрочную региональную политику с конкретными задачами и исполнителем. При необходимости региональный оператор может осуществлять деятельность на

территории иного субъекта Российской Федерации (межрегиональные объекты) в соответствии с заключённым субъектами Российской Федерации соглашением.

Законом установлена открытость информации в области обращения с ТКО, за исключением информации, составляющей государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну. Информация о тарифах в области обращения с ТКО должна быть размещена органами власти в средствах массовой информации и (или) на специальном, определённом Правительством Российской Федерации сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, предназначенном для размещения информации в сфере регулирования тарифов.

Законом также определено, что строительство, реконструкция и (или) модернизация объектов, используемых для обращения с ТКО, должны осуществляться на основании инвестиционных программ операторов по обращению с ТКО, и сформулированы требования к их содержанию. Инвестиционные программы разрабатываются на основании территориальной схемы обращения с отходами и должны быть утверждены уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с ТКО, в том числе порядок определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов по обращению с отходами, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Законом № 458-ФЗ в законодательстве Российской Федерации устанавливается ответственность производителя и импортёра товара (продукции) за утилизацию отходов, которые образуются в результате потребления этих товаров. Данная норма введена с 1 января 2015 года и направлена на сокращение объёмов захоронения отходов и увеличение объёмов утилизации полезных фракций (бумага, полимеры, стекло, металл и другое). Таким образом, производитель или импортёр товара становится активным участником системы обращения с отходами. Правительство Российской Федерации наделено полномочием по утверждению перечня товаров, которые должны быть

утилизированы, а также нормативов их утилизации (процент выпущенных в обращение). Введение ответственности производителя и импортёра за произведённый товар – частный случай реализации принципа "загрязнитель платит".

Законом предусмотрено, что обеспечение выполнения нормативов утилизации может осуществляться разными способами: непосредственно самими производителем, импортёром товаров путём организации собственных объектов инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации отходов; путём заключения договоров с оператором по обращению с ТКО; путём создания объединения (союза) производителей, импортёров товаров. В случае **если выполнение установленных нормативов утилизации не обеспечивается, должен быть уплачен экологический сбор** в бюджет Российской Федерации. В отношении товаров, которые вывозятся из Российской Федерации, экологический сбор не уплачивается. Средства, поступившие в счёт уплаты экологического сбора, будут расходоваться через механизм государственных программ в виде субсидий субъектам Российской Федерации. Законом **закреплены конкретные направления расходования средств экологического сбора:**

софинансирование региональных программ в области обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами;

покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров;

покрытие дефицита средств, поступающих в счёт оплаты населением услуги по обращению с ТКО;

выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания отходов, строительство и оснащение таких объектов.

Цель введения ответственности производителя – увеличение объёмов утилизации отходов, сокращение захоронения отходов на полигонах. **Помимо экологических задач будут решены задачи социально-экономические** – ввод новых мощностей по утилизации отходов, увеличение количества рабочих мест и

другие; как ожидается, это задействует предприятия малого и среднего предпринимательства.

В целях создания условий для увеличения объёмов сбора и утилизации отходов законом № 458-ФЗ предусмотрены административные меры регулирования в области обращения с отходами, в частности **запрет с 2017 года на захоронение полезных компонентов, которые могут быть вовлечены в хозяйственный оборот**; их перечень также будет утверждаться Правительством Российской Федерации. С 1 января 2015 года введён **запрет на применение ТКО для рекультивации земель**.

Таким образом, законодателем введены строгие требования к производителям товаров по утилизации конкретного объёма отходов от использования выпущенных ими товаров и установлены административные запреты на захоронение этих товаров.

Одна из важнейших государственных задач – охрана природы. **Животный мир** – достояние народов Российской Федерации, неотъемлемый элемент природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющийся природный ресурс, важный регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы, всемерно охраняемый и рационально используемый для удовлетворения духовных и материальных потребностей человека. Животный мир имеет **большое экономическое значение** – это источник пищевых продуктов, промышленного, технического, лекарственного сырья и других материальных ценностей; отдельные виды животных имеют большое культурное, научное, эстетическое, воспитательное значение. В XIX и XX веках активная экономическая экспансия привела к исчезновению многих видов животных и растений. Современные темпы потери уже превышают естественные темпы в 50–100 раз; крупные наземные животные, в частности африканский слон, находятся под угрозой исчезновения вследствие чрезмерной антропогенной нагрузки на зоны их естественного обитания.

В советский период в системе государственных планов социального и экономического развития страны обязательно предусматривались мероприятия по

охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, однако в конце 1980-х годов возникла необходимость в коренной перестройке системы охраны природы. В 1992 году в Рио-де-Жанейро Россия подписала и в 1995 году ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии, в соответствии с которой обязана **осуществлять мероприятия по сохранению редких и исчезающих видов животных и растений**. В 1990-х годах в России началась реализация серии крупных природоохранных проектов. В числе самых успешных оказался проект Программы развития ООН и Глобального экологического фонда "Сохранение биоразнообразия" в России, одним из результатов деятельности которого стала разработка Национальной стратегии сохранения биоразнообразия России. Стратегия принята в 2001 году Национальным форумом по сохранению биоразнообразия и является основным документом долгосрочного планирования, определяющим принципы, приоритеты и основные направления политики России в области сохранения биоразнообразия. Кроме того, были консолидированы системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, усовершенствованы механизмы, обеспечивающие эффективное использование и охрану природных богатств.

Однако, несмотря на принятые меры, проблемы охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия и численности животных по-прежнему актуальны, негативная тенденция к исчезновению целых биологических видов только усиливается. На протяжении последнего десятилетия политика государственных органов была направлена на защиту природы, предупреждение и пресечение бесконтрольного уничтожения диких животных, однако **действующая система охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира в условиях рыночной экономики оказалась недостаточно эффективной**. В связи с этим сфере отношений по использованию, охране и восстановлению природных ресурсов уделяется серьёзное внимание, количество нормативных правовых актов ежегодно растёт. Разработаны и приняты основополагающие нормативные правовые акты общенационального уровня, такие как Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды",

Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ "О животном мире" и ряд других.

С принятием Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" был **восполнен серьёзный пробел в системе правового регулирования обеспечения безопасности животного мира** на территории Российской Федерации. Значимость закона заключается в том, что в нём закреплены **основные принципы правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов** и очерчены пределы правового поля данного направления деятельности государства и общества, а охота определяется как разрешённый законом вид деятельности. Кроме того, большое внимание уделено системе отношений, связанных с охраной отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесённых в Красную книгу.

России принадлежит безоговорочный приоритет в создании законодательной базы для охраны амурского тигра. Это один из наиболее ценных объектов животного мира России, её генетического фонда. Полный запрет охоты на амурского тигра был введён в 1947 году, в 1978 году амурский тигр был занесён в Красную книгу СССР в качестве редкого подвида, а в 1997 году – в Красную книгу Российской Федерации.

Правовое регулирование охраны амурского тигра и других редких и исчезающих видов животных обеспечивается международными договорами – Конвенцией о биологическом разнообразии и Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), одной из сторон которых является Российская Федерация, – федеральными законами "Об охране окружающей среды", "О животном мире", "Об особо охраняемых природных территориях", постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 года № 795 "О сохранении амурского тигра и других редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений на территориях Приморского и Хабаровского краёв", а

также Стратегией сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, утверждённой приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 323, и Стратегией сохранения амурского тигра в Российской Федерации, утверждённой распоряжением Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 2 июля 2010 года № 25-р. Последняя стратегия была использована как национальная основа действий для одного из главных документов, принятых на Международном форуме по проблемам, связанным с сохранением тигра на земле, – Глобальной программы по сохранению и восстановлению тигра, которой не допускаются действия, способные привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесённых в Красные книги.

В то же время серьёзную угрозу популяции амурского тигра создают многократно возросшая хозяйственная деятельность, подрывающая кормовую базу и разрушающая среду его обитания, а также браконьерство, ориентированное на контрабандный вывоз за рубеж тигровых шкур, костей, которые используются в народной медицине. В долгосрочной перспективе для сохранения амурского тигра необходимо принять специальные меры, направленные на обеспечение благополучного состояния его популяции. В законодательстве должен найти отражение комплексный, сбалансированный подход, предполагающий единые принципы управления в области охраны редких видов животных и развития охотхозяйственной деятельности в целях повышения эффективности деятельности по охране отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесённых в Красную книгу Российской Федерации. Кроме того, **необходимо развивать специализированные структуры для усиления борьбы с браконьерством** и нелегальным оборотом редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животного и растительного мира. Рост незаконной добычи охотничьих ресурсов также обусловлен катастрофическим снижением численности государственных охотничьих инспекторов в регионах.

В развитие закона № 7-ФЗ, определяющего основы правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды, в закон № 52-ФЗ Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации **по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**" был внесён ряд изменений. Кроме того, применительно к поставленным задачам по осуществлению государственного контроля Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 201-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" были внесены изменения в законодательство об охоте: вступили в силу статья 41 закона № 209-ФЗ (о производственном охотничьем контроле) в новой редакции, а также изменения в отдельные статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся правонарушений в области охоты. Следует отметить, что содержание положений кодекса подверглось тщательной проработке на уровне Правительства Российской Федерации.

В соответствии с указанными изменениями к функциям производственных охотничьих инспекторов – лиц, осуществляющих производственный контроль в сфере природопользования, – отнесено проведение мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов, в том числе борьба с браконьерством и нарушениями правил охоты. Деятельность производственных охотничьих инспекторов регламентируется подзаконными нормативными правовыми актами, принятыми органом исполнительной власти (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации – Минприроды России). Этими документами устанавливаются **квалификационные требования** к производственным охотничьим инспекторам, перечень их прав, а также возможность их отстранения от производственного контроля. Помимо этого предусматривается **дифференцированный подход к административным**

наказаниям за нарушения правил охоты, в том числе за охоту с нарушением установленных правилами сроков охоты либо за охоту недопустимыми для использования орудиями и способами охоты, для граждан и должностных лиц вплоть до лишения права осуществлять охоту на срок до двух лет. За добычу некоторых видов животных без разрешения предусматривается административная ответственность в виде лишения права осуществлять охоту от года до трёх лет и определённых санкций.

Институт производственного охотничьего контроля, созданный на основе положений принятого закона, значительно расширил возможности для эффективного осуществления деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере охраны животного мира. Данный подход сравнительно нов для законодательства, его появление обусловлено ростом незаконной добычи охотничьих ресурсов, объёмы которой значительно превышают объёмы официального изъятия.

Однако проблема **недостаточного финансирования** полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, переданных субъектам Российской Федерации, реализация которых осуществляется за счёт субвенций из федерального бюджета, **не позволяет полностью реализовать комплекс необходимых мер**, способствующих росту эффективности деятельности по охране отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесённых в Красную книгу Российской Федерации.

Особенно остро стоит вопрос о совершенствовании действующей системы исчисления размеров ущерба, причинённого юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением видов животных, в том числе включённых в Красную книгу. Судебная практика свидетельствует, что за незаконную охоту на ценные виды охотничьих ресурсов не всегда удаётся привлечь к ответственности по статье 258, часть 1, пункт "а", Уголовного кодекса Российской Федерации (с причинением крупного ущерба), поскольку уголовное законодательство не раскрывает содержания категории "крупный ущерб" для целей применения указанной статьи Уголовного кодекса Российской Федерации,

в целом делая её применение неэффективным. В настоящее время соответствующий законопроект проходит согласования в Правительстве Российской Федерации, необходимые для внесения в Государственную Думу.

Совершенно очевидно, что нестабильность правового регулирования наносит серьёзный урон охотничьим ресурсам страны, а ослабление и неэффективность структур государственного регулирования и контроля создают угрозу экологическим и экономическим интересам общества. Сложившийся системный подход к данной проблеме в совокупности с сохраняющимися противоречиями между экономическими интересами и экологическими ценностями **требует дальнейшего реформирования природоохранного законодательства.** В отсутствие надлежащего обеспечения нормативной правовой базы в сфере сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов факты незаконной добычи и оборота ценных объектов животного мира существенным образом могут сказаться на имидже Российской Федерации.

На улучшение ситуации должна повлиять утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 года № 212-р Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года. В рамках стратегии в долгосрочной перспективе планируется обеспечить сохранение и восстановление редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. При этом совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере охраны и использования животного мира определено как одно из приоритетных направлений государственной политики. Тем не менее стратегия не является нормативным актом и надлежащая нормативная база для обеспечения сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных до сих пор не сформирована. Правительство Российской Федерации, как субъект права законодательной инициативы, и Минприроды России время от времени предпринимают определённые действия по регулированию отдельных вопросов охраны и использования животного мира,

однако единое, комплексное правовое регулирование в данной сфере полностью не сформировано.

В такой ситуации позитивным примером может служить формирование нормативной правовой базы, осуществляемое Государственной Думой.

В сфере указанных правоотношений ведётся работа над подготовкой ко второму чтению **проекта федерального закона № 390481-6** "О внесении изменения в статью 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Законопроект призван **устранить неопределённость содержания правовой нормы** статьи 71, часть 3, федерального закона об охоте, допускающую произвольное применение при установлении на её основании требования о сроке действия охотхозяйственного соглашения, заключаемого без проведения аукциона. Содержащееся в ней положение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, позволяет рассматривать в качестве основания для заключения такого соглашения срок действия лицензий, выданных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям до вступления в силу федерального закона об охоте. В отличие от сложившейся в судебной практике позиции, основывающейся на ошибочном применении указанного требования, предлагаемое законопроектом **уточнение относительно применения общего срока позволит обеспечить правильное и единообразное применение данной нормы**, а также избежать в дальнейшем возникновения конфликта интересов между участниками данных правоотношений; правомерность его применения подтверждена Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2015 года № 17-П "По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации".

Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 440 утверждена представленная Правительством Российской Федерации Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. **Переход к**

устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды.

Вместе с тем экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями осуществлённой экономической деятельности. **Байкальский регион не является исключением,** промышленные предприятия в этом регионе являются основными пользователями природных ресурсов и одновременно основными загрязнителями окружающей среды. Исходя из роли Байкальской природной территории в экономике страны и социальной сфере, с учётом значения озера Байкал как уникального объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО **проблема сохранения экосистемы озера Байкал и рационального использования природных ресурсов Байкальской природной территории требует комплексного решения.**

На Байкальской природной территории особый режим хозяйственной и иной деятельности обеспечивается Федеральным законом от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал". В частности, в целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал законом **устанавливается ряд специфических требований:** в пределах Байкальской природной территории действует определённый правовой режим экологического зонирования, в границах которого выделяются три экологические зоны с особыми условиями использования – центральная экологическая зона, буферная экологическая зона и экологическая зона атмосферного влияния; устанавливается приоритет видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны, особый правовой режим которой распространяется на водосборную площадь озера Байкал в пределах территории Российской Федерации; **устанавливаются виды деятельности, запрещённые или ограниченные на Байкальской природной территории,** при этом определение запрещённых видов такой деятельности отнесено к исключительной компетенции Правительства Российской Федерации.

В целях регламентации особого режима хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 "Об утверждении перечня видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории".

В целях совершенствования норм природоохранного законодательства Российской Федерации, регламентирующих охрану окружающей среды и природопользование на Байкальской природной территории, в закон № 94-ФЗ **Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 181-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** внесены изменения. Прежде всего отменён запрет на перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий при организации особо охраняемых природных территорий в центральной экологической зоне, законодательно закреплены пределы водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал. Осуществление государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации. Основная новация этого закона – ранее не предусмотренный в законе № 94-ФЗ механизм обязательности проведения государственной экологической экспертизы экологических характеристик проектов хозяйственной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду Байкальской природной территории.

Однако на практике это не позволяет в полной мере реализовать комплекс мероприятий по строительству объектов планируемой хозяйственной и иной деятельности в регионе, не подпадающих под категорию опасных и особо опасных (новое жильё, реконструкция ветхого жилья, объекты социальной инфраструктуры в сфере здоровья, физической культуры и спорта, объекты социальной структуры). С целью **сбалансирования правового регулирования** отношений в области организации и проведения государственной экологической экспертизы указанных объектов на Байкальской природной территории в Государственную Думу внесён **проект федерального закона № 754662-6**

"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения состава объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня на Байкальской природной территории)". В настоящее время законопроект направлен на доработку, поскольку не прошёл необходимые согласования в федеральных органах исполнительной власти и к нему имеются серьёзные замечания, в том числе с точки зрения юридической техники.

Подводя итог изучению вопросов развития российского природоохранного законодательства, необходимо признать, что при всемирной актуальности проблем защиты окружающей среды отечественному законодателю **следует заострить внимание на совершенствовании национального права** в области природопользования и охраны окружающей среды. При этом вопросы разработки, использования природных ресурсов и их охраны как части окружающей человека среды, природы тесно связаны и существование одного без другого невозможно. Интенсивная эксплуатация природных богатств привела к необходимости нового вида природоохранной деятельности – рационального использования природных ресурсов, при котором требования охраны включаются в процесс хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов. На современном этапе развития охраны окружающей среды рождается новое понятие – "экологическая безопасность", – под которым понимается состояние защищённости природной среды и жизненно важных экологических интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций, их последствий.

Основной задачей регулирования в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды является принятие мер по экологически обоснованному, **рациональному природопользованию, защите экологических интересов** не только человечества, но и окружающего человека мира, природы. В условиях нарастания противоречий между экономикой и экологией очевидна необходимость развития и совершенствования законодательства в этих сферах права. Следствием обострения таких противоречий является **сохранение**

потребности в принятии новых законодательных актов, в их уточнении и дополнении даже на фоне активного законодательного процесса по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Законодательство Российской Федерации о недрах в основном сформировано, эффективно функционирует и **в существенной переработке не нуждается**. Предполагается, что основные изменения будут касаться исключения дублирующих требований, правовой неопределённости и устранения выявляющихся в правоприменительной практике противоречий. Изменения ожидаются в части уточнения критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения, что должно способствовать повышению эффективности использования минерально-сырьевой базы за счёт вовлечения в процесс лицензирования бóльшего количества объектов и недропользователей. К настоящему времени существенно **оптимизирована система государственного экологического надзора**, усовершенствован механизм экологической отчётности, платы за негативное воздействие на окружающую среду, введены реальные механизмы экономического стимулирования, сделан значительный шаг к возрождению государственной экологической экспертизы.

Предметом существенных уточнений стало природоохранное законодательство в части регулирования порядка обращения с отходами. На законодательном уровне созданы условия для привлечения инвестиций в сферу обращения с коммунальными отходами, формирования новых экономических инструментов для вовлечения отходов в хозяйственный оборот. Обширными полномочиями по управлению отходами наделены органы власти субъектов Российской Федерации, усилены их роль и ответственность в этой сфере. Правовое регулирование порядка обращения с отходами сконцентрировано на создании замкнутых циклов обращения с твёрдыми коммунальными отходами и на обеспечении контроля над их потоками, на сокращении объёмов захоронения отходов и увеличении объёмов утилизации полезных фракций. Предполагается, что, **кроме решения экологических задач, указанные меры** поспособствуют вводу новых мощностей по утилизации отходов, увеличению количества рабочих

мест, позволят задействовать предприятия малого и среднего предпринимательства, то есть **будут содействовать реализации социально-экономических целей.**

Область природоохранного законодательства, которая требует регулярной значительной доработки, – это животный мир и обеспечение его безопасности на территории Российской Федерации. Несмотря на ежегодно растущее количество нормативных правовых актов и принятые меры в сфере отношений по использованию, охране и восстановлению природных ресурсов, негативная тенденция к исчезновению целых биологических видов усиливается, проблемы сохранения биоразнообразия и численности животных остаются актуальными. **Действующая система** охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира **в условиях рыночной экономики оказалась недостаточно эффективной**, хотя на протяжении последнего десятилетия политика государственных органов была направлена на защиту природы, предупреждение и пресечение бесконтрольного уничтожения диких животных.

Планируя дальнейшее совершенствование правового регулирования природоохранной направленности, следует исходить из необходимости комплексного, сбалансированного подхода, объединяющего охрану редких видов животных и развитие охотхозяйственной деятельности. В основу должны быть положены такие принципы управления охраной и использованием животного мира, которые повысят эффективность деятельности по охране отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, в том числе занесённых в Красную книгу Российской Федерации. Необходимость развития специализированных структур для усиления борьбы с браконьерством и нелегальным оборотом редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животного и растительного мира требует активного участия органов исполнительной власти в этом процессе, поскольку рост незаконной добычи охотничьих ресурсов в определённой мере обусловлен катастрофическим снижением численности государственных охотничьих инспекторов в регионах. Сохраняется острая потребность в совершенствовании действующей системы

исчисления размеров ущерба, причинённого юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением видов животных. В ближайшей перспективе планируется доработать соответствующий законопроект с учётом результатов согласования его положений с государственными органами исполнительной власти.

В настоящее время **природоохранное законодательство остро нуждается в дальнейшем реформировании**, которое должно осуществляться с максимальным учётом экологических интересов в условиях роста значения экономических задач, системно, последовательно и в векторе усиления контроля над восстановлением и сохранением естественных экосистем.

5. Анализ реализации международных договоров Российской Федерации

5.1. Международные договоры в области экономического сотрудничества

Приоритеты внешнеэкономической политики России в увязке с долгосрочными целями **внутренней политики** определены во внешнеэкономической стратегии России и реализуются в рамках международных договоров, а также в принимаемых федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

За последний год существенно изменились направления интеграции России в мировую экономику в связи с влиянием внешних факторов – **введения санкций и падения цен на нефть**. Доля основного торгового партнёра России – Евросоюза – в товарообороте с Россией снизилась с 49,8 процента в январе – феврале 2014 года до 45,9 процента в январе – феврале 2015 года, экспорт снизился на 30 процентов, импорт – на 42,8 процента. Второе место по объёму внешнеторгового оборота занимают страны Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС): в январе – феврале 2015 года их доля в товарообороте с Россией увеличилась с 25,3 до 28,3 процента по сравнению с январём – февралём 2014 года.

Географическая структура внешней торговли меняется. В мировой экономике происходят структурные изменения, на передний план выходят большие экономические пространства, имеющие конкурентные преимущества перед другими странами за счёт создания более ёмкого общего рынка, объединённых внутренних источников развития (БРИКС, ЕАЭС, АСЕАН и другие организации). Внешнеторговый оборот России со странами АСЕАН (Юго-Восточная Азия) в 2013 году увеличился по сравнению с 2012 годом на 12,1 процента, в январе – июне 2014 года на 6,2 процента по сравнению с аналогичным периодом 2013 года. Внешнеторговый оборот России со странами БРИКС в 2013 году увеличился по сравнению с 2012 годом на 0,8 процента, в январе – мае 2014 года на 3,1 процента по сравнению с аналогичным периодом

2013 года; при этом объём российского экспорта вырос на 11,2 процента, а объём импорта снизился на 3 процента. В 2014 году на 5,3 процента вырос объём российского экспорта в Китай. По итогам первой половины 2015 года объём накопленных китайских прямых инвестиций в экономику России превысил 8 миллиардов долларов (на 10,5 процента больше, чем в 2013 году).

Создание Евразийского экономического союза – важнейшее событие в мировой экономике, отвечающее целям развития стран-участниц и совместного преодоления экономических вызовов. На евразийском экономическом пространстве обеспечивается свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы между государствами-членами без применения таможенных пошлин, квот и иных ограничений (за исключением особых случаев), действуют общие правила в области технического регулирования, защиты прав потребителей, охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Товарам, произведённым в странах – членах ЕАЭС, предоставляются такие же преимущества при государственных (муниципальных) закупках, как российским. О важных экономических эффектах от интеграции свидетельствуют данные о динамике взаимной торговли Российской Федерации со странами-партнёрами. В 2014 году по сравнению с 2010-м объём взаимной торговли товарами увеличился с 47,1 миллиарда до 57,4 миллиарда долларов. Кроме того, наблюдаются положительные сдвиги в товарной структуре взаимной торговли в сравнении со структурой внешней торговли с третьими странами: сокращается доля сырьевых товаров. Если в 2014 году доля минеральных продуктов в товарной структуре экспорта государств-членов в торговле с третьими странами составляла 73,3 процента и по сравнению с 2010 годом увеличилась на 2,9 процента, то в объёме взаимной торговли в 2014 году она составляла 30,7 процента и по сравнению с 2010 годом уменьшилась на 7,3 процента. За 2011–2014 годы внешнеторговый оборот России с Арменией увеличился на 63,9 процента, с Белоруссией – на 15,1 процента, с Казахстаном – на 39 процентов, с Киргизией – на 31,3 процента.

В рамках реализации международных договоров принимаются федеральные законы и нормативные правовые акты, активно развивающие **инструментарий поддержки экспорта** (кредитование с субсидированной процентной ставкой, страховая поддержка экспорта на базе ЭКСАР и предоставление государственных гарантий РОСЭКСИМБАНКом). Кроме того, на базе Внешэкономбанка создан Национальный экспортный центр. Среди нефинансовых институтов поддержки экспорта следует отметить продвижение интересов российских компаний на внешних рынках, создание торговых представительств в приоритетных для бизнеса регионах – Азии, Африке и Латинской Америке.

Присоединение России к ВТО

С момента присоединения России к Всемирной торговой организации (ВТО) прошло более трёх лет, и Россия уже заявила о себе как серьёзный участник многосторонних торговых переговоров.

ВТО – уникальная международная организация, устанавливающая правила торговли между государствами; была создана в 1995 году с вступлением в силу Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации. Основу деятельности ВТО составляет набор многосторонних торговых соглашений (Соглашения ВТО), которые являются приложением к Марракешскому соглашению и охватывают ключевые вопросы международной торговли (торговля товарами, вопросы сельского хозяйства, торговля услугами, применение технических барьеров, санитарных и фитосанитарных, антидемпинговых и компенсационных мер, вопросы интеллектуальной собственности и так далее). В настоящее время с учётом присоединившихся в 2015 году Республики Казахстан, Афганистана и Либерии полноправными участниками ВТО являются 164 государства, ещё около 20 стран ведут переговоры о присоединении к ВТО. Таким образом, ВТО – это своеобразный клуб стран, согласившихся придерживаться во взаимной торговле и

сотрудничестве определённых согласованных правил, главные из которых – принципы недискриминации и транспарентности.

Процесс присоединения России к ВТО длился около 18 лет – это **самые длительные переговоры** о присоединении в истории организации. Рабочая группа переговорного процесса, в которую входили заинтересованные страны – члены ВТО, также была самой представительной и состояла из 60 членов организации (27 стран – членов ЕС как один член). В переговоры только по тарифным вопросам было вовлечено в разной степени свыше 50 членов ВТО, по вопросам доступа на рынок услуг – около 30. С каждой из этих стран велись двусторонние переговоры, результаты которых затем подлежали консолидации. Помимо переговоров о доступе на рынок товаров и услуг с членами рабочей группы велись переговоры по системным вопросам; суть заключалась в определении мер, которые Россия принимает на себя в области законодательства и его правоприменения для выполнения своих обязательств как члена ВТО. Результаты переговоров зафиксированы в докладе рабочей группы о присоединении России к ВТО. По итогам переговоров ВТО и Россия подписали протокол о присоединении России к ВТО, после ратификации которого Российская Федерация 22 августа 2012 года стала 156-м членом ВТО.

Протокол о присоединении России к ВТО был **ратифицирован Федеральным законом от 21 июля 2012 года № 126-ФЗ "О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года"**.

Процесс присоединения России потребовал **приведения всего массива** российского законодательства в соответствие с требованиями Соглашений ВТО ещё **до того, как Россия стала полноправным членом** организации. Были приняты следующие законодательные акты:

Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности";

часть четвёртая Гражданского кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ;

Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации";

Федеральный закон от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации";

решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30 "О мерах нетарифного регулирования";

постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы";

Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 "О ветеринарии";

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 206-ФЗ "О карантине растений";

решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2014 года № 94 "О положении о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)";

Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации";

Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

Внесены изменения в законодательство о банковской и страховой деятельности, о функционировании естественных монополий и предприятий с государственным участием. В процессе формирования Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии его договорно-правовая база также подвергалась реформированию для обеспечения соответствия нормам ВТО.

В целях повышения эффективности координации между федеральными органами исполнительной власти Правительством Российской Федерации принято постановление от 14 апреля 2014 года № 288 "Об утверждении правил взаимодействия органов государственной власти по вопросам, связанным с обеспечением участия Российской Федерации во Всемирной торговой организации". В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 февраля 2014 года № 83 **в 2014 году начало функционировать постпредство России при ВТО**, постпредом России при ВТО назначен Г.А. Овечко.

27 декабря 2012 года вышло распоряжение Правительства Российской Федерации № 2546-р об осуществлении в 2012 году уплаты единовременного взноса Российской Федерации в Фонд оборотных средств Всемирной торговой организации и членского взноса Российской Федерации в бюджет Всемирной торговой организации, кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2015 года № 2728-р предусмотрена уплата остатка членских взносов Российской Федерации во Всемирную торговую организацию за 2015 год.

Промежуточные итоги членства России в ВТО

После присоединения к организации Россия подключилась ко всем переговорным направлениям в ВТО, обеспечила активное присутствие в рабочих органах и профильных комитетах, наладила конструктивные контакты с другими делегациями (с некоторыми, например в рамках БРИКС, на системной основе), присоединилась к выработке переговорных позиций по системным вопросам в рамках группы недавно присоединившихся членов ВТО. Позитивным эффектом от присоединения России к ВТО стало освоение новых инструментов реализации экономических интересов через механизмы ВТО.

Для России 9-я Министерская конференция Всемирной торговой организации, прошедшая на Бали в декабре 2013 года, стала первой, где **Россия имела право голоса** при принятии решений. Главным итогом конференции стало подписание Соглашения об упрощении торговых процедур. Соглашение

направлено на ускорение и упрощение таможенных процедур, сокращение издержек, связанных с торговлей, обеспечение прозрачности и эффективности таможенных формальностей. По подсчётам ВТО, реализация положений соглашения позволит снизить временные и материальные затраты, связанные с пересечением товарами границы, в среднем на 5 процентов, что откроет новые возможности для развития малого и среднего бизнеса как в развитых, так и в развивающихся странах. В декабре 2015 года пакет документов, необходимых для ратификации соглашения, был рассмотрен Правительством Российской Федерации и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1497 "Об одобрении и внесении на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации" в январе текущего года в установленном порядке внесён в Государственную Думу.

Участие России в работе 10-й Министерской конференции ВТО в декабре 2015 года также стало знаковым. По итогам конференции министры приняли декларацию и ряд решений по вынесенным на обсуждение вопросам, в том числе историческое решение об экспортной конкуренции, которое предусматривает отмену сельскохозяйственных экспортных субсидий. Принятое решение предоставляет реальные преимущества российским производителям в сфере АПК (в особенности производителям молочной продукции, некоторых видов мяса и зерна) посредством выравнивания условий конкуренции с производителями, ранее получавшими экспортные субсидии. Россия, которая уже на дату присоединения к ВТО не применяла экспортных субсидий в сельском хозяйстве, тем самым уравнила обязательства других членов ВТО с российскими обязательствами.

С учётом существующих тенденций в отношении заключения региональных торговых соглашений (РТС) Россия активно продвигает инициативу совершенствования существующих механизмов транспарентности в отношении

РТС на различных международных площадках, включая ВТО. Включение в текст итоговой Министерской декларации ВТО 2015 года положения о необходимости рассмотрения вопросов о системном влиянии РТС на многостороннюю торговую систему, об их подчинённости нормам ВТО, а также о повышении прозрачности процессов региональной экономической интеграции можно считать достижением Российской Федерации в договорных процессах в рамках ВТО.

В ряде исследований участие Российской Федерации в организации оценивается как оказывающее долговременный нейтрально-положительный эффект на российскую экономику. В среднесрочной перспективе участие в ВТО позволит России занять более выгодные позиции в системе международного разделения труда, повысить привлекательность нашего рынка для вложения капиталов и прямых инвестиций. Незамедлительный позитивный эффект от присоединения к ВТО почувствовали российские компании, ориентированные на экспорт, в частности осуществляющие деятельность в сфере металлургии, производства минеральных удобрений, химической промышленности, поставок древесины, в отношении которых странами-партнёрами ранее применялись дискриминационные меры: такие меры были автоматически отменены в связи с их несоответствием обязательствам данных стран в рамках ВТО перед Российской Федерацией. Для минимизации рисков и профилактики негативных последствий для национальной промышленности от вступления Российской Федерации в ВТО был одобрен план действий Правительства Российской Федерации, направленных на адаптацию отдельных отраслей экономики к условиям членства Российской Федерации в ВТО.

Членство России в ВТО позволяет более эффективно отстаивать интересы российских производителей. Участие в заседаниях соответствующих органов ВТО позволяет проводить работу по отмене и изменению мер иностранных государств, которые оказывают негативное влияние на интересы российских компаний. В частности, такая работа стала одним из факторов, повлиявших на решение властей Канады о прекращении компенсационного расследования в

отношении российской металлопродукции без введения антидемпинговых мер. С присоединением к ВТО Россия получила **доступ к системе разрешения споров в рамках ВТО**. В настоящее время Россия выступает истцом в четырёх спорах, в числе которых спор с ЕС в связи с применением методики энергокорректировок, третьим энергопакетом ЕС, спор об антидемпинговых мерах Украины, применяемых к импорту нитрата аммония из Российской Федерации. Россия выступает ответчиком в шести спорах, инициированных Европейским союзом, Японией и Украиной. Указанные споры касаются механизма уплаты утилизационного сбора, мер в отношении импорта живых свиней, свинины и другой свиной продукции, антидемпинговой меры Евразийского экономического союза в отношении лёгких коммерческих автомобилей, тарифного регулирования некоторых производственных и сельскохозяйственных товаров, мер в отношении импорта железнодорожной техники и её частей.

Присоединение России к ВТО резко повысило требования к **национальной конкурентоспособности**. Для адаптации российской экономики к международным правилам ведения торговли в 2012 году была создана рабочая группа по вопросам участия Российской Федерации в ВТО при подкомиссии по экономической интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. В состав рабочей группы входят руководство Минэкономразвития, Минпромторга, Минсельхоза, Минфина, Госдумы и Совета Федерации, РСПП,ТПП, "Опоры России" и "Деловой России", аудитор Счётной палаты; на её площадке решаются актуальные проблемы членства России в ВТО и поддержки отечественного производителя.

На заседаниях рабочей группы принимаются решения по реализации мероприятий плана по адаптации экономики Российской Федерации к условиям членства России в ВТО, в том числе о внесении изменений в российское законодательство.

В результате трёхлетней работы реализованы следующие меры поддержки отечественных производителей и экспортёров:

- 1) продлено действие нулевой ставки налога на прибыль для сельскохозяйственных организаций;
- 2) продлена льгота по уплате НДС при импорте и реализации племенной продукции до 31 декабря 2017 года;
- 3) из федерального бюджета выделяются субсидии на развитие глубокой переработки продукции свиноводства и развитие селекционно-гибридных свиноводческих центров;
- 4) расширен круг производителей сельскохозяйственной техники – получателей субсидий на техническое перевооружение;
- 5) внедрены механизмы субсидирования российских производителей автомобилей, самолётов, вертолёт, автокомпонентов;
- 6) инвесторам, реализующим на территории Российской Федерации инновационные проекты в области автомобилестроения, предоставлены дополнительные гарантии субсидирования таких проектов государством в период до 2020 года;
- 7) установлены преференции (скидка 15 процентов) для отечественных производителей при госзакупках автомобилей, дорожно-строительной и коммунальной техники;
- 8) подготовлены изменения в Федеральный закон "О ветеринарии";
- 9) в торговых представительствах введена должность атташе по сельскому хозяйству;
- 10) приняты законы о переносе на более поздний срок обязательного перевода розничных рынков в капстроения (с 2016 года – города-миллионники, с 2020 года – Крым и Севастополь, остальные субъекты определяют дату самостоятельно);
- 11) внедряется российская национальная система оценки качества мяса, автоматизированная система идентификации и регистрации сельскохозяйственных животных и продукции животного происхождения на территории Таможенного союза;

12) внесены изменения в Федеральный закон № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", предусматривающие увеличение доли закупок у поставщиков продукции ЕАЭС.

В результате политизации международной торговли в 2014 году и **введения против России ограничений в финансовом и топливно-энергетическом секторах были нарушены главные принципы ВТО – режим наибольшего благоприятствования и свободная конкуренция.**

Россия вынуждена была начать реализацию проектов в области **импортозамещения**, предоставив тем самым дополнительные возможности для развития реальному сектору экономики, среди них – задействование механизмов государственно-частного партнёрства, создание налоговых стимулов для открытия новых производств, субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным на цели технического перевооружения, софинансирование из средств федерального бюджета перспективных НИОКР и государственные капитальные вложения.

С момента **присоединения России к ВТО** началась активная подготовка к **вхождению России в ОЭСР**. Главная причина, по которой Россия заинтересована во вступлении в ОЭСР, – необходимость повышения инвестиционной привлекательности, сокращения зависимости от энергоресурсов и реформирования природоохранного регулирования. Была проведена значительная **работа по реформированию законодательства**, определён план законопроектной работы по обеспечению присоединения России к ОЭСР. **В 2014 году переговорный процесс приостановлен.**

В настоящее время отдельными странами ведутся переговоры о заключении соглашений об экономической интеграции с участием США в формате закрытых региональных торговых блоков, что является заметной тенденцией в современной архитектуре мировой торговли. Это так называемые Транстихоокеанское партнёрство и Трансатлантическое партнёрство, по оценкам специалистов, основанные на нормах ВТО, им не противоречащие и их не заменяющие. Создание таких блоков направлено на углубление кооперации их участников в

формате цепочек добавленной стоимости, что может стать барьером для стран, не входящих в них. В связи с этим рациональными представляются мониторинг развития подобных проектов, обеспечение их транспарентности и соответствия правилам ВТО. Подобные соглашения должны эффективно дополнять, но не заменять собой многостороннюю торговую систему, как договорились представители стран – членов ВТО в ходе 10-й Министерской конференции в Найроби.

* * *

Государственная Дума ведёт работу, направленную на **поддержку интеграционных процессов в Содружестве Независимых Государств**, на укрепление позиций России на постсоветском пространстве, на защиту прав российских соотечественников, проживающих за рубежом, в соответствии с основными приоритетами, принципами и направлениями внешнеполитической деятельности России. **Практическая политика России в СНГ** должна строиться исходя из приоритетности этого региона для страны на долгосрочную перспективу как зоны особых, жизненно важных интересов Российской Федерации. Это касается сфер политики, экономики, безопасности, социальной и гуманитарной областей.

В СНГ при непосредственном участии Российской Федерации сформирована солидная и потенциально эффективная договорно-правовая база: подписано свыше 3 тысяч правовых документов, более 600 из них – договоры. База постоянно совершенствуется, адаптируется к потребностям современного уровня развития многостороннего сотрудничества в СНГ, на регулярной основе государствами – участниками Содружества проводится её инвентаризация. В случае необходимости прекращается деятельность потерявших актуальность многосторонних соглашений, решений Совета глав государств СНГ и Совета глав правительств СНГ (СГП СНГ), а также предлагаются новые ориентиры для расширения наработанного договорно-правового массива.

В настоящее время одна из приоритетных задач законодательного обеспечения развития интеграционных процессов в рамках СНГ – укрепление

многосторонних связей в экономической сфере, ключевым документом здесь является действующий Договор о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года (ДЗСТ). На сегодняшний день договор ратифицирован семью государствами – Россией, Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией и Украиной, отдельным протоколом в 2013 году к договору присоединился Узбекистан. При этом необходимо отметить, что российская сторона нотой МИД России от 10 сентября 2014 года № 7421/1дснг уведомила Исполком СНГ о выполнении в соответствии с решением Совета глав правительств СНГ от 18 октября 2011 года и статьёй 23, пункт 2, договора необходимых процедур для прекращения действия международных договоров о свободной торговле между Правительством Российской Федерации и правительствами Республики Армения, Республики Белоруссия, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Молдова и Украины (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июля 2014 года № 1394-р).

Вопрос о ходе реализации положений договора рассматривается регулярно на заседаниях уставных органов СНГ; в частности, на заседании Экономического совета СНГ 11 сентября 2015 года с удовлетворением было отмечено, что заметно сокращаются запреты и количественные ограничения, применяемые сторонами во взаимной торговле, и это в основном соответствует ранее принятым обязательствам в рамках реализации ДЗСТ, а также положениям Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Стороны, как правило, соблюдают требование о предоставлении национального режима в рамках, установленных договором, а также Протоколом о применении Договора о зоне свободной торговли между его сторонами и Республикой Узбекистан.

Реализуются условия применения технических, санитарных и фитосанитарных мер во взаимной торговле, определённые договором. Обращает на себя внимание тот факт, что проблема сопряжения положений договора в этой части с нормами соглашений об участии сторон договора в других интеграционных образованиях требует дополнительной проработки. Также в

целях реализации положений ДЗСТ советом постпредов государств – участников СНГ ведётся интенсивная работа по подготовке следующего предусмотренного положениями договора этапа интеграции – создания зоны свободной торговли услугами. Разработка проекта соответствующего соглашения началась в 2012 году. Соглашение базируется на положениях ВТО, однако представители государств СНГ при его разработке решили пойти дальше и изобрели форму "ВТО плюс". Она предусматривает, что свободная торговля услугами будет иметь более широкие масштабы и полномочия в СНГ и станет легче в реализации, чем в рамках ВТО. Работу над документом планируется завершить к 2016 году, его подписание и последующая реализация дадут реальную возможность обеспечить устойчивое развитие функционирования зоны свободной торговли на пространстве СНГ.

В конструктивном ключе продвигается подготовка проектов протокола к договору, определяющего обязательства сторон в отношении правил и процедур регулирования сферы государственных закупок, в области охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. На стадии экспертного согласования находится ряд проектов документов, касающихся сотрудничества в области противодействия онкологическим заболеваниям, медицинского страхования трудящихся-мигрантов и членов их семей, санитарной охраны территорий, профилактики и лечения сахарного диабета.

Помимо этого государства – участники договора ведут переговоры о снижении и поэтапной отмене экспортных пошлин и о разработке проекта соглашения о транзите трубопроводным транспортом государств – участников Содружества Независимых Государств. К сожалению, **по независящим от Российской Федерации причинам подготовка этих соглашений замедлилась.** Также открытыми остаются вопросы завершения внутригосударственных процедур в рамках ДЗСТ: Республикой Таджикистан – по ратификации договора; Республикой Армения, Киргизской Республикой, Республикой Молдова, Республикой Таджикистан и Украиной – по вступлению в силу Протокола о

применении Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года между его сторонами и Республикой Узбекистан от 31 мая 2013 года.

Большая законотворческая работа, направленная на поддержку **приоритетных задач в области интеграционных процессов**, проводится по линии Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ), которая принимает модельные законы (на данный момент их более 350) с целью гармонизации национальных законодательств стран СНГ. Эти законы представляют собой адаптированные к условиям СНГ международные стандарты, которые предлагаются странам СНГ как своего рода образцы для национального законодательства. Практическая польза рекомендательных актов признана всеми парламентами – членами МПА СНГ. Отдельные модельные акты, принятые ассамблеей, впоследствии стали действующими межгосударственными договорами СНГ, в частности **Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, Договор государств – участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, Положение о коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств, Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников СНГ и другие.** Особого внимания заслуживает уникальный для международного права документ – **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, которая положена в основу организации выборов в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, определяет порядок работы миссий международных наблюдателей на выборах и референдумах.**

Мониторинг использования модельных законодательных актов, принятых МПА СНГ, свидетельствует, что **потенциал модельного законодательства не**

исчерпан. Анализ показывает, что к числу документов, наиболее активно используемых в подавляющем большинстве стран СНГ, относятся модельные Налоговый и Торговый кодексы, модельные законы "О праве собственности и его защите", "О рынке ценных бумаг", "Об акционерных обществах", "О государственной поддержке малого предпринимательства". За отчётный период в МПА СНГ были выпущены и направлены в Исполком СНГ и парламенты государств – участников МПА СНГ для рассмотрения и использования в установленном порядке такие правовые акты, как проект Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств, модельные законы "О публично-частном партнёрстве", "О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития", "О защите конкуренции", "О контрейлерных перевозках", "Об аудиторской деятельности". В работе (с перспективой принятия в 2015–2016 годах) находятся проекты таких модельных законодательных актов, как модельный Лесной кодекс для государств – участников СНГ, Конвенция Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях и другие.

В течение 2015 года Государственной Думой был принят **ряд федеральных законов о ратификации многосторонних и двусторонних договоров, регламентирующих экономические связи государств СНГ, таких как:**

Протокол о внесении изменений в Соглашение о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств;

Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с ростом заболеваемости сахарным диабетом;

Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в сфере поставок природного газа, нефтепродуктов и необработанных природных алмазов в Республику Армения;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации;

Протокол о внесении изменений в Соглашение о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств;

Соглашение о сотрудничестве в области организации интегрированного валютного рынка государств – участников Содружества Независимых Государств;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о поощрении и взаимной защите инвестиций;

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о порядке взаимного исполнения судебных постановлений по делам о взыскании алиментов;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области военной фельдъегерско-почтовой связи;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об условиях передачи и о порядке дальнейшего использования казахстанского Узла Балхаш в российской системе предупреждения о ракетном нападении;

В настоящее время в Государственной Думе на стадии прохождения экспертно-правовых процедур и подготовки к ратификации находится законопроект "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации";

Федерации и Правительством Республики Узбекистан об урегулировании взаимных финансовых требований и обязательств".

5.2. Международные договоры по вопросам поощрения и защиты иностранных инвестиций

Правоотношения в области иностранных инвестиций на территории Российской Федерации регулируются комплексом разноотраслевых законодательных и подзаконных актов.

Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" – единственный федеральный закон, полностью посвящённый регулированию инвестиционных отношений с участием иностранного элемента. Все прочие федеральные законы могут быть отнесены к числу источников законодательства об иностранных инвестициях исключительно в силу наличия правовых норм, устанавливающих специфическое материально-правовое регулирование инвестиционных отношений с участием иностранного элемента. К таковым, в частности, относится **Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"**, а также **Федеральный закон от 5 марта 1999 года № 46-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг"**.

Наряду с федеральными нормативными актами правоотношения по вопросам иностранных инвестиций могут быть урегулированы актами субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие иностранные инвестиции, по вопросам, относящимся к их ведению, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Многие субъекты Российской Федерации реализовали своё право дополнительного регулирования правоотношений в области иностранных инвестиций.

Особое значение придаётся двусторонним и многосторонним соглашениям в области защиты иностранных инвестиций. Заключение международного

соглашения является одной из самых действенных гарантий для иностранного инвестора и служит средством дополнительной защиты его интересов. Это объясняется тем, что правовые нормы, которые содержатся в международных соглашениях, не только имеют прямое действие, но и обладают приоритетом по сравнению с нормами национального права.

Большой блок двусторонних международных договоров в экономической сфере составляют соглашения о взаимной защите капиталовложений и соглашения об избежании двойного налогообложения, их заключено порядка 80.

Международно-правовое регулирование инвестиционных отношений осуществляется путём заключения государствами и другими субъектами международного права международных договоров. По кругу участников такие международные договоры можно разделить на три группы: многосторонние международные договоры, основной целью заключения которых является защита иностранных инвестиций на международном уровне (сеульская Конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (1985), Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств (1965), региональные международные договоры (например, в рамках СНГ), а также двусторонние соглашения (о поощрении и взаимной защите инвестиций, об избежании двойного налогообложения, о содействии капиталовложениям).

Среди международных договоров в области регулирования инвестиций наиболее распространены двусторонние соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций.

Заключая такие соглашения, обычно преследуют следующие цели. Во-первых, каждое государство, подписавшее такой договор, приобретает возможность обеспечить эффективную реализацию прав своих физических и юридических лиц в другом государстве. Во-вторых, для иностранного инвестора, который, конечно же, несёт определенные риски, принципиально важно, что государство, принимающее капиталы, предоставляет ему надлежащую защиту и гарантии, особенно это касается гарантии применения предусмотренного таким

соглашением режима для инвестиций вне зависимости от изменений, которые могли бы произойти в стране-реципиенте, в том числе в законодательстве.

Одной из характерных особенностей двусторонних инвестиционных договоров является то обстоятельство, что они заключаются, как правило, экономически и политически неравными партнёрами: между экономически развитым государством – экспортёром капитала и развивающимся государством, стремящимся привлечь зарубежные капиталовложения. Что касается стран с развитой экономикой, то практика заключения таких соглашений между ними не получила развития в связи с благоприятным инвестиционным климатом.

Двусторонние межгосударственные соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций получили распространение за рубежом с конца 1940-х годов. Следуя мировой практике, СССР приступил к заключению двусторонних международных договоров по гарантиям иностранных инвестиций в самом конце 80-х годов прошлого столетия, когда начали складываться основы рыночной экономики. В течение 1989 года Советский Союз заключил соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений с восемью экономически развитыми государствами Запада. Первым партнёром СССР в сфере взаимной защиты иностранных инвестиций стала Финляндия. Если говорить о крупных странах, то в том же 1989 году её примеру последовали Великобритания, ФРГ, Канада и Италия. В следующем, 1990 году аналогичные двусторонние договоры были заключены ещё с четырьмя экономически развитыми государствами (Австрия, Испания, Швейцария, Южная Корея), а также с Китаем и Турцией.

Таким образом, 1989–1990 годы можно назвать первоначальным этапом международно-договорного закрепления инвестиционных отношений страны с другими государствами. Форсированное движение СССР по направлению к такой новой форме двустороннего сотрудничества объяснялось не только стремлением скорее влиться на правах равного партнёра в мировой экономический интеграционный процесс, но и отсутствием полноценного внутригосударственного инвестиционного законодательства. Первые 14 соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений были заключены

в тот период, когда страна только вступала в рыночные отношения и не было ещё опыта подготовки такого рода двусторонних международных договоров. Этим объясняется наличие разных вариантов в названиях, структуре и содержании заключённых в тот период межгосударственных договоров в сфере защиты иностранных инвестиций.

Российская Федерация участвует в двусторонних международных соглашениях о защите иностранных инвестиций как правопреемница бывшего СССР. В соответствии с Соглашением о создании Содружества Независимых Государств, подписанным в Минске 8 декабря 1991 года, Россия принимает на себя права и обязанности по международным договорам, заключённым СССР. Правопреемство России по этим договорам было подтверждено нотой Министерства иностранных дел Российской Федерации от 13 января 1992 года.

Второй этап в практике заключения двусторонних международных договоров по гарантиям иностранных инвестиций наступил в 1992 году, когда Российская Федерация как самостоятельное государство начинает заключать соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений. Важнейшими соглашениями, подписанными в 1992 году, были Договор между Российской Федерацией и Соединёнными Штатами Америки о поощрении и взаимной защите капиталовложений от 17 июня 1992 года и Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединённых Штатов Америки о содействии капиталовложениям от 3 апреля 1992 года, ставшие своего рода новой вехой в создании благоприятных условий для привлечения зарубежных капиталовложений. Второй этап завершился в 1993 году, когда Российской Федерацией были заключены шесть соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений – с Кубой, Болгарией, Грецией и другими государствами.

В заключённых в 1992–1993 годах двусторонних соглашениях можно заметить попытки некоторой унификации международных договоров. Этому способствовало то, что 11 июня 1992 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 395 "О заключении соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных

государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений". Данным постановлением Правительство Российской Федерации одобрило в качестве основы для переговоров типовой проект соглашения (впоследствии постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 625 были внесены отдельные изменения и дополнения в постановление от 11 июня 1992 года). Однако постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 1992 года не могло сразу заработать в полную силу, не случайно исследуемые международно-правовые акты, заключённые в 1992–1993 годах, ещё не соответствуют стандартам типового проекта, одобренного данным постановлением, так как к моменту его принятия их тексты уже прошли согласительные процедуры.

С 1994 года начинается использование типового проекта соглашения как основы для переговоров между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений (третий этап). За период с 1994 года до 1 января 1999 года Российская Федерация заключила двусторонние международные договоры по защите иностранных инвестиций ещё с 18 государствами, в том числе с Чехией, Кувейтом, Индией, Норвегией и так далее, последней развитой в инвестиционном отношении страной в этом списке стала Япония.

К настоящему времени Россия является участницей более 70 соглашений с иностранными государствами о поощрении и взаимной защите капиталовложений (в том числе с государствами СНГ), 14 из них подписаны от имени СССР.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2001 года № 456 "О заключении соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений" была утверждена новая форма типового соглашения между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений, в которое затем были внесены изменения постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2002 года № 229. Новое типовое соглашение состоит из 12 статей,

определяющих основные юридические аспекты двусторонних отношений по поощрению и взаимной защите капиталовложений в рамках заключаемых соглашений. Правовое содержание типового соглашения соответствует требованиям ВТО.

Особенностью нового типового соглашения стала корректировка положений, связанных с режимом капиталовложений. Предыдущие типовые проекты, равно как и заключённые на их базе соглашения, были основаны на принципе равных условий доступа иностранных инвесторов независимо от страны происхождения капиталов, при этом не учитывались очевидные различия между странами с точки зрения соблюдения интересов российских инвесторов в плане доступа на рынки, между инвестиционным потенциалом стран и его возможным влиянием на ситуацию в соответствующих секторах российской экономики. Не всегда принимался в расчёт и характер двусторонних торгово-политических отношений, а также многосторонний аспект проблемы и результаты переговоров в рамках многосторонних процессов. В результате сложилась нетранспарентная система разноплановых и несбалансированных обязательств России, касающихся одного и того же предмета. Такая ситуация могла реально привести к возникновению серьёзных противоречий между отдельными международными договорами России и, как следствие, к неблагоприятным последствиям для инвесторов и капиталовложений.

Соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений имеют особое значение в условиях известной незавершённости и нестабильности национального законодательства Российской Федерации по вопросам инвестирования. В силу конституционного принципа приоритетного применения правил международных договоров указанные соглашения оказывают непосредственное регулирующее воздействие на соответствующие отношения, позволяя компенсировать недостатки российского законодательства.

Соглашения, заключённые Российской Федерацией с другими государствами, в основном отвечают общим стандартам, выработанным международной договорной практикой в области защиты инвестиций, и

охватывают сходный круг вопросов, тем не менее каждый двусторонний договор Российской Федерации в этой сфере специфичен в том смысле, что он отражает характер инвестиционной политики и законодательство обеих сторон.

Одним из последних подобных соглашений в рассматриваемой области является подписанное Российской Федерацией в марте 2015 года соглашение с Правительством Королевства Камбоджа о поощрении и взаимной защите капиталовложений (ратифицировано Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 416-ФЗ).

Федеральным законом от 3 ноября 2015 года № 295-ФЗ ратифицировано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о поощрении и взаимной защите инвестиций, которое было подписано в 2014 году.

С точки зрения развития национального законодательства в области иностранных инвестиций стоит отметить, что в течение 2015 года был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на решение задач по повышению инвестиционной привлекательности Российской Федерации. В частности, принятый Государственной Думой **Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 156-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"** (см. также пункт 1.1 раздела I Отчёта) увеличивает с 25 до 49 процентов порог участия иностранных юридических лиц, а также российских юридических лиц, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, в уставном капитале таких субъектов. Данный закон также наделяет статусом субъекта малого и среднего предпринимательства резидентов инновационного центра "Сколково" (независимо от доли участия прочих иностранных и российских юридических лиц в уставном капитале таких организаций) и юридических лиц, доля участия в уставном капитале которых включена в состав общего имущества инвестиционного товарищества (безотносительно к размеру доли такого участия).

Федеральный закон от 20 апреля 2015 года № 102-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам исключения избыточных требований при оказании государственных услуг и осуществлении государственных функций" (см. также пункт 1.1 раздела I Отчёта) направлен на устранение избыточных требований к субъектам предпринимательства при представлении ими различного рода документов, на стимулирование предпринимательской активности и инвестиционной привлекательности.

13 июля 2015 года был принят Федеральный закон № 249-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и статью 112 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (см. также пункт 1.1 раздела I Отчёта), который устанавливает особенности планирования и осуществления закупок для заказчиков – государственных корпораций, государственных компаний, хозяйственных обществ, – в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации превышает 50 процентов, а также для иных юридических лиц за счёт средств, предусмотренных на реализацию инвестиционных проектов, стоимость которых превышает величину (не менее 10 миллиардов рублей), установленную Правительством Российской Федерации, если такие проекты включены в реестр инвестиционных проектов.

В области госзакупок законопроектом № 821579-6 предлагается Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" дополнить новой статьёй, которая устанавливает особенности осуществления закупок товаров, производство которых создаётся, модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации в соответствии со специальным инвестиционным контрактом. Законопроектом устанавливается, что актом Правительства Российской Федерации сторона (инвестор) специального инвестиционного контракта или привлечённое такой стороной (инвестором) иное

лицо может определяться единственным поставщиком указанного товара, с которым заказчики вправе заключать контракты. Такой акт Правительства Российской Федерации может быть принят только в отношении товара, который в соответствии с Федеральным законом "О промышленной политике в Российской Федерации" является промышленной продукцией, не имеющей произведённых в Российской Федерации аналогов.

Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в статью 12 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" устанавливает правовые гарантии получения недропользователем лицензии с целью разведки и добычи полезных ископаемых при установлении фактов открытия им месторождений в Балтийском море.

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации", которым внесены существенные изменения в природоохранное законодательство, направлен на конкретную область регулирования – обращение с отходами. Закон имеет целью повышение эффективности государственного регулирования в области обращения с отходами, создание условий для привлечения инвестиций в сферу обращения с коммунальными отходами, формирование новых экономических инструментов для вовлечения отходов в хозяйственный оборот.

Федеральным законом от 3 февраля 2014 года № 12-ФЗ "О внесении изменений в статью 22 Федерального закона "О банках и банковской

деятельности" и статью 1 Федерального закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" установлено право Банка России обрабатывать в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ "О персональных данных" персональные данные руководителя и заместителя руководителя представительства иностранной кредитной организации, открытого на территории Российской Федерации, и кандидатов на эти должности в целях аккредитации такого представительства.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 240-ФЗ "О внесении изменений в статьи 3 и 19 Федерального закона "О банке развития", внесённым Правительством Российской Федерации, государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" наделена правом привлечения в депозиты средств Фонда национального благосостояния на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации, в порядке и на условиях, определённых Правительством Российской Федерации. В свою очередь переоформление в субординированные кредиты депозитов, на которых во Внешэкономбанке Минфином России были размещены средства Фонда национального благосостояния, позволит обеспечить докапитализацию Внешэкономбанка. Возможность включения субординированного кредита в состав источников дополнительного капитала позволит изыскать дополнительные ресурсы для достижения таких целей, поставленных перед Внешэкономбанком, как финансирование инвестиционных проектов и реализация государственных инвестиционных программ.

Федеральным законом от 4 ноября 2014 года № 344-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" требования, предъявляемые к годовой финансовой (бухгалтерской) отчётности кредитных и некоторых некредитных финансовых организаций, приводятся в соответствие с требованиями Международной финансовой отчётности. Это способствует повышению прозрачности и детализации отдельных направлений отчётности, внедрению риск-

ориентированных подходов при формировании отчётности и планировании бюджета организаций на предстоящий период, а также оказывает положительное влияние на состояние инвестиционного климата, в том числе за счёт привлечения иностранных инвестиций.

Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 403-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (см. также пункт 1.2 раздела I Отчёта) предусмотрено осуществление на территории Российской Федерации аудиторской деятельности в соответствии с международными стандартами аудита. Кроме того, федеральным законом установлены новые требования к численности саморегулируемых организаций auditors. Положения закона направлены на унификацию национальной аудиторской практики с общепризнанной в мире практикой, совершенствование качества предоставляемых аудиторских услуг, упрощение процедуры принятия стандартов аудиторской деятельности, должны способствовать повышению доверия к работе аудитора, международному признанию аудиторского заключения, подготовленного в соответствии с международными стандартами аудита, а также дальнейшей активизации внешнеэкономической деятельности и инвестиционного сотрудничества российских хозяйствующих субъектов.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 513-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период" и статью 22 Федерального закона "О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя" (см. также пункт 1.2 раздела I Отчёта) урегулирована деятельность управляющих компаний, паевых инвестиционных фондов в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе на переходный период и установлены требования к активам, минимальному размеру собственных средств и порядку проверки деятельности таких организаций со стороны надзорных органов. Принятие закона позволило стабилизировать деятельность указанных

организаций, создало условия для их функционирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, способствовало улучшению инвестиционной привлекательности указанных субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 210-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" (см. также пункт 1.2 раздела I Отчёта) направлен на совершенствование механизмов надзора за деятельностью участников финансового рынка и создание системы пруденциального надзора, отвечающей международным требованиям. Реализация положений закона позволит существенно повысить уровень защиты прав участников финансового рынка, в том числе акционеров, особенно миноритарных, что в свою очередь послужит стимулом к инвестированию средств в реальный сектор экономики (за счёт повышения надёжности финансовых инструментов).

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" (см. также пункт 1.2 раздела I Отчёта) обеспечивает доступность кредитных ресурсов для переработчиков сельхозпродукции, что позволяет привлечь дополнительные инвестиции на строительство, реконструкцию, модернизацию предприятий.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации" (см. также пункт 1.2 раздела I Отчёта) в целях стимулирования инвестиционной деятельности в сфере промышленного производства создан институт специального инвестиционного контракта. Хозяйственный эффект от введения специального инвестиционного контракта состоит не в получении какого-либо имущества в государственную собственность, а в создании добавочного продукта, новых рабочих мест на территории страны, налоговых поступлений в бюджеты различных уровней.

Фактический мораторий на увеличение налоговой нагрузки в 2015 году, а также в ближайшие три года должен обеспечить стабильность налоговой системы и повысить её привлекательность для инвесторов. При этом

приоритетными направлениями деятельности Государственной Думы будут являться дальнейшее расширение мер налогового стимулирования инвестиций, антикризисных налоговых мер, а также повышение эффективности системы налогового администрирования.

Таким образом, в 2015 году основные усилия законодателя были сосредоточены на развитии внутригосударственного правового регулирования отношений в области поощрения и защиты иностранных инвестиций. Вместе с тем практика заключения и ратификации международных договоров как основных инструментов развития межгосударственных экономических отношений в сфере инвестиций также велась достаточно активно¹.

5.3. Международные договоры Российской Федерации в области обеспечения и защиты прав человека

Обеспечение и защита прав человека являются важнейшим условием **достижения стабильности и устойчивости развития межгосударственных отношений**. Российская Федерация последовательно выступает за то, чтобы права человека служили более полному **уважению человеческого достоинства, объединяли страны и народы, способствовали построению справедливого мирового порядка**. Такой подход закреплён в Концепции внешней политики Российской Федерации, утверждённой Президентом Российской Федерации в феврале 2013 года, где речь, в частности, идёт о "наращивании взаимодействия с международными и неправительственными правозащитными организациями в целях укрепления универсальных, без двойных стандартов норм защиты прав человека".

Единственно верным путём обеспечения и защиты прав человека на международном уровне является уважительное и **равноправное сотрудничество государств, основанное на всеобщем соблюдении универсальных**

¹ Подраздел подготовлен по материалам аналитического обзора "Международные соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений". М: Аппарат Государственной Думы, 2005 // <<http://iam.duma.gov.ru/node/8/4741/17039>> (дата обращения – 22.11.2015).

международно-правовых документов, составляющих правовую основу современной системы защиты прав человека. Создание этой системы стало возможным в первую очередь благодаря деятельности Организации Объединённых Наций, 70-летие которой мировое сообщество отметило в 2015 году.

Правозащитная тематика относится к числу **безусловных приоритетов** деятельности ООН. Именно в рамках ООН государствами были разработаны и приняты основополагающие международные документы по защите прав человека. Создана и функционирует разветвлённая система органов, задачей которых является осуществление контроля за выполнением государствами взятых на себя обязательств по защите прав человека.

Российская Федерация является участницей подавляющего большинства основных универсальных международных договоров в области прав человека, стремится выполнять принятые международные обязательства в полном объёме, подтверждая свою приверженность основополагающему принципу международного права – **принципу добросовестного соблюдения международных обязательств**. Данный принцип служит критерием соблюдения законности в деятельности субъектов международного права в международных отношениях и выступает в качестве условия стабильности, эффективности международного правопорядка.

Российская Федерация придаёт важное значение развитию конструктивного сотрудничества с органами системы ООН по правам человека. В рамках такого взаимодействия Российская Федерация регулярно представляет периодические доклады о выполнении своих обязательств по международным договорам в международные правозащитные структуры: договорные органы по правам человека (Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет против пыток, Комитет по правам ребёнка, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по правам инвалидов), Совет

ООН по правам человека (в рамках процедуры Универсального периодического обзора (УПО)).

В процессе подготовки таких докладов проводится всеобъемлющий мониторинг принятых мер по приведению национального законодательства в соответствие с обязательствами в области защиты прав человека, анализируются разрабатываемые на национальном уровне стратегические меры для достижения прогресса в обеспечении защиты предусмотренных международными договорами прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

В последние годы в ООН были рассмотрены седьмой периодический доклад Российской Федерации о выполнении положений Международного пакта о гражданских и политических правах (2015), второй национальный доклад Российской Федерации в рамках прохождения процедуры УПО в Совете по правам человека (2013), восьмой периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (2015), подготовлен для рассмотрения первоначальный доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах инвалидов (2014). В указанных документах содержится подробная информация о ситуации в области обеспечения и защиты прав человека в Российской Федерации, включая последние меры, принимаемые органами власти на этом направлении.

Главенствующую роль в системе международных договоров, регулирующих международное сотрудничество государств в сфере обеспечения и защиты прав человека, принадлежит Уставу ООН, в преамбуле которого подчёркнута решимость народов Объединённых Наций "утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций". Кроме того, в соответствии со статьёй 55 Устава ООН государства обязуются содействовать "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод" для создания условий стабильности и благополучия как основы мирных и дружественных отношений.

Положения Устава ООН о правах человека были развиты и конкретизированы Всеобщей декларацией прав человека (1948), Международным пактом о гражданских и политических правах (1966), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965), Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), Конвенцией о правах ребёнка (1989), Конвенцией о правах инвалидов (2006) и другими актами.

Основные права и свободы человека, зафиксированные в указанных универсальных международных документах, приобрели характер **международных стандартов прав человека** – общепризнанных принципов и норм международного права в области прав человека, подлежащих **всеобщему применению государствами на национальном уровне**. Именно этим обусловлен выбор указанных международных договоров в качестве примеров для проведения анализа реализации Российской Федерацией международных обязательств в области обеспечения и защиты прав человека.

Важное значение указанных документов состоит также в положительном влиянии на развитие национального законодательства в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Тексты международных договоров, вырабатываемые государствами совместно, позволяют сформулировать **оптимальные стандарты правового регулирования**, применимые **во внутригосударственных нормативных правовых актах**. В связи с этим российское законодательство в этой сфере имеет **системообразующее значение** для всех отраслей права и обладает высокой степенью определённости правовых норм.

Основополагающие универсальные международные договоры в области обеспечения и защиты прав человека

Впервые перечень основных прав и свобод человека на международно-правовом уровне был закреплён во **Всеобщей декларации прав человека**, принятой в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года.

Всеобщая декларация исходит из того, что "все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах" (статья 1) и что "каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашёнными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения" (статья 2). В Декларации провозглашаются такие основополагающие гражданские и политические права и свободы человека, как право на жизнь, на свободу, на личную неприкосновенность, на равенство перед законом, гарантия запрета на произвольный арест и задержание, право на охрану личной жизни, право на свободу передвижения и выбора места жительства, право на гражданство, на свободу мысли, совести и религии, на участие в управлении своей страной и так далее. Декларацией также определяются экономические, социальные и культурные права, среди которых право на владение имуществом и на достаточный жизненный уровень, право на труд и свободный выбор работы, на защиту от безработицы, на социальное обеспечение и отдых, образование и свободное участие в культурной жизни общества.

Принятые в 1966 году Генеральной Ассамблеей ООН **Международный пакт о гражданских и политических правах** и **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** конкретизировали и закрепили в договорной форме провозглашённые в Декларации права и свободы человека.

Оба пакта ратифицированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 года. Важно отметить, что после распада Союза ССР **Россия продолжила осуществлять права и выполнять обязательства в соответствии со всеми международными договорами, заключёнными СССР**. Российская Федерация как государство – продолжатель СССР является участницей обоих пактов. В настоящее время в Международном пакте о гражданских и политических правах участвуют 168 государств, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах – 164 государства.

Название каждого пакта раскрывает круг прав и свобод, закреплённых в нём. Гражданские, политические, социально-экономические и культурные права человека образуют в совокупности **целостную, единую систему**. Государства не должны обеспечивать соблюдение одних прав в ущерб другим. **Права человека являются взаимосвязанными, взаимозависимыми и взаимодополняющими друг друга** – этот принцип лежит в основе сотрудничества государств в области обеспечения и защиты прав человека.

В пактах подчёркивается, что участвующие в них государства обязуются **гарантировать всем лицам пользование правами**, в них провозглашёнными, **без какой-либо дискриминации**. В статье 3 каждого пакта подтверждается гарантия равного для мужчин и женщин права пользоваться всеми правами и свободами, закреплёнными в пактах. В статье 5, текст которой также повторяется в обоих пактах, определены гарантии против необоснованного и несоразмерного ограничения или умаления прав личности.

Всеобщую декларацию прав человека вместе с принятыми на её основе международными пактами по правам человека можно рассматривать как **своеобразный международный кодекс прав и свобод человека, Хартию прав человека**, закрепившую универсальный перечень прав и свобод человека в качестве признаваемых большинством государств правовых стандартов.

Идеи Всеобщей декларации прав человека и международных пактов нашли комплексное правовое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 года, являются базовыми положениями всего российского законодательства. Эти положения отражают конституционное определение прав и свобод как естественных и неотчуждаемых, являющихся высшей ценностью, порождающих обязанность государства признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы. В соответствии со статьёй 17 Конституции Российской Федерации права и свободы признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, которые наряду с международными договорами являются составной частью российской национальной правовой системы. При этом международные договоры Российской Федерации имеют преимущество

перед законами в применении: если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации).

Международные договоры в области борьбы с дискриминацией

Международно-правовые документы, входящие в Хартию прав человека, помимо влияния на конституционное право государств (в настоящее время конституции более чем 110 государств в той или иной степени имеют отсылки к положениям Всеобщей декларации прав человека) приобрели широкое мировое признание и авторитет, явились основой для дальнейшего развития международной системы защиты прав человека в специальных договорах по различным аспектам правовой защиты индивида.

В частности, принцип недискриминации, предусмотренный статьями 2, 7 Всеобщей декларации прав человека и статьями 2 обоих пактов, лёг в основу принятой Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 года **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации**. На сегодняшний день участниками конвенции являются 177 государств (СССР ратифицировал конвенцию в 1969 году, Российская Федерация как государство – продолжатель СССР является участницей конвенции).

Целями данной конвенции являются ликвидация расовой дискриминации во всех её формах и проявлениях, предупреждение и искоренение расистских, человеконенавистнических теории и практики, а также создание международного сообщества, свободного от всех форм расовой сегрегации и дискриминации. Термин "раса" определяется в соответствии с конвенцией в широком контексте, включая не только физические признаки индивида, например цвет кожи, но также родовое, национальное или этническое происхождение.

С учётом того, что Российская Федерация представляет собой многонациональное, многоукладное и мультикультурное государство, в котором проживают представители более 190 народов, говорящих более чем на

270 языках, вопросы реализации положений конвенции в российском законодательстве представляются чрезвычайно актуальными.

Российская Федерация **осуждает расовую дискриминацию**, предполагающую отсутствие равенства перед законом и судом, а также неравенство в обращении (различение, исключение, ограничение, предпочтение) в любой из сфер общественной жизни – политической, экономической, социальной, культурной, административной, иной другой. Это закреплено в **Конституции Российской Федерации**, согласно **статье 19** которой признаются и **гарантируются права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств**. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Российское законодательство построено по отраслевому принципу, и различные сферы общественных отношений регулируются определённой совокупностью правовых норм. При этом нормы общего характера, запрещающие дискриминацию лиц по признаку их национальной (этнической) принадлежности, действуют в сочетании с правами человека в конкретной области – это касается реализации **права на труд, права на образование, на использование родного языка, на пользование достижениями культуры** и других прав. Таким образом, **принцип недискриминации распространён на любые права, признаваемые Конституцией Российской Федерации и российским законодательством**.

Нормы **о запрете дискриминации** содержатся практически во всех отраслевых законах (в статье 2 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", в статье 4 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в статье 8 Федерального закона "О политических партиях", в статье 4 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в статье 3 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", в статье 4 Федерального закона "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации", в ряде статей Трудового кодекса Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 55) **запрещает издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.** В случае дискриминации или нарушения прав любой гражданин имеет право обращаться в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда. В суде могут быть обжалованы решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статья 46 Конституции). Статья 53 Конституции Российской Федерации гарантирует право на возмещение вреда, причинённого незаконными действиями органов власти и должностными лицами.

Российская Федерация **не поддерживает расовую дискриминацию,** осуществляемую какими бы то ни было лицами и организациями. Статьей 13 Конституции Российской Федерации запрещена деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, а статьей 9 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях" запрещается создание политических партий по признакам национальной (этнической) или религиозной принадлежности.

Рассматривая вопросы **реализации в российском законодательстве положений Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,** нельзя обойти вниманием нормативные правовые акты, направленные на противодействие разжиганию расовой и религиозной розни, экстремистской деятельности.

В российском законодательстве действует **комплексная система противодействия экстремистской деятельности.** Её основу составляют

положения Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", закрепляющего понятие экстремизма и меры по предупреждению и пресечению экстремистской деятельности, а также нормы Уголовного кодекса Российской Федерации (далее также – УК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ), в которых устанавливаются уголовная и административная ответственность за совершение преступлений, правонарушений экстремистской направленности. Причём в соответствии с пунктом "е" части первой статьи 63 УК РФ и нормами Особенной части УК РФ совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы является отягчающим обстоятельством.

Действующее российское законодательство содержит **развёрнутое определение экстремизма**, которое не противоречит международным обязательствам Российской Федерации и надлежащим образом применяется на практике правоохранительными органами и судами. Всего по состоянию на конец 2014 года на основании решений судов в России запрещена деятельность **20 террористических и 36 экстремистских организаций**, в федеральный список экстремистских материалов по решениям судов включено **2,5 тысячи наименований**.

В соответствии со статьёй 13 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" на территории Российской Федерации запрещается распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения. 23 ноября 2015 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 314-ФЗ **"О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности"**, которым в целях обеспечения **равного уважения к мировым традиционным религиям** закреплено, что Библия, Коран, Танах и Ганджур, составляющие

духовную основу христианства, ислама, иудаизма и буддизма, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Запрет на использование экстремистской риторики в ходе предвыборной агитации закреплён в пункте 1 статьи 56 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Несоблюдение этого запрета влечёт не только снятие кандидата с выборов и отмену решения избирательной комиссии о результатах выборов, но и невозможность его участия в любых других выборах в течение определённого срока. Кроме того, лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение экстремистских преступлений, а также подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 КоАП РФ, **лишены права избираться в органы власти.**

Признавая важную роль правовых форм защиты от расовой дискриминации, Российская Федерация в качестве одного из приоритетов внутренней политики рассматривает **создание и дальнейшее совершенствование системы нормативных правовых актов для обеспечения прав национальных (этнических) меньшинств, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.**

Конституция Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами (статья 69).

Защита прав коренных малочисленных народов и малочисленных этнических общностей в Конституции Российской Федерации связывается с реализацией права на землю и другие природные ресурсы, которые рассматриваются как "основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории" (часть 1 статьи 9), а также с правом на защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Российская Федерация также сочла целесообразным зафиксировать в конституционной норме **требование защиты исконной среды обитания и**

традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, определив, что "защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей" находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "м" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Правовой статус коренных народов или малочисленных этнических общностей, проживающих в особых климатических и природных условиях, а именно в регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока, конкретизирован в федеральном законодательстве (федеральные законы "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации").

Президентом Российской Федерации 19 декабря 2012 года подписан Указ № 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года". Стратегия направлена на укрепление государственного единства и целостности России, сохранение этнокультурной самобытности её народов, обеспечение конституционных прав и свобод граждан. В соответствии со Стратегией основным принципом государственной национальной политики является в том числе предотвращение и искоренение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что положения Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации реализованы в российском законодательстве в полной мере и перечисленный комплекс нормативных правовых актов в сочетании с Конституцией Российской Федерации представляет собой полноценное антидискриминационное законодательство, которое постоянно совершенствуется с учётом современных реалий.

Кроме того, Российская Федерация последовательно выступает за то, чтобы вопросы, связанные с защитой национальных (этнических) меньшинств, противодействием преступности на почве межэтнической и религиозной нетерпимости, экстремизму, ксенофобии, дискриминации по этническому признаку, являлись одним из приоритетов в деятельности практически всех международных организаций, занимающихся правозащитной проблематикой.

Российская Федерация принимает активное участие в международном сотрудничестве по вопросам совершенствования международных стандартов в области прав человека и национальных (этнических) меньшинств, в разработке соответствующих решений и резолюций международных организаций относительно развития межцивилизационного и межкультурного диалога и противодействия современным формам расизма.

Одним из шагов на этом направлении является ставшая уже традиционной инициатива России в рамках Генеральной Ассамблеи ООН – вынесение на рассмотрение Генассамблеи резолюции о недопустимости определённых видов практики, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Последний раз новая редакция данной резолюции была принята 18 декабря 2014 года в ходе 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Принцип недискриминации в пользовании основными правами и свободами человека лёг в основу **Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1979 года. В настоящее время конвенция ратифицирована 189 государствами, что ставит её в число самых представительных по числу государств-участников среди международных договоров по правам человека. Россия как государство – продолжатель СССР является участницей конвенции с 23 января 1981 года.

В конвенции сформулированы основополагающие принципы **обеспечения прав женщин, носящие универсальный характер**: запрет дискриминации женщин, принцип предоставления им равных по сравнению с мужчинами прав,

обязанность государства принимать особые меры для обеспечения и защиты прав и интересов женщин.

Для выполнения целей и задач конвенции государства-участники согласились безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин (статья 2). В первую очередь государства обязались принять меры законодательного характера: включить принцип равноправия мужчин и женщин в национальные конституции и другие законодательные акты и обеспечить его практическое осуществление; принять соответствующие меры, включая санкции, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин; отменить все положения национального уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

Законодательство Российской Федерации в полной мере соответствует названным требованиям конвенции. Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации "мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации" (часть 3 статьи 19). Тем самым подчёркивается, что соблюдение прав женщин является самостоятельным предметом конституционного регулирования, и оно осуществляется в единстве со всей системой прав и свобод.

Принцип равенства мужчин и женщин включён в законодательство Российской Федерации различной **отраслевой принадлежности**. Так, гражданское законодательство основывается на признании **равенства участников гражданских отношений**. Трудовым законодательством установлено равенство прав работников и равенство возможностей для их реализации, независимо от пола.

При обеспечении трудовых прав граждан на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы в Российской Федерации нет разделения по половому признаку. Заработная плата работников зависит от их квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. Какая-либо

дискриминация при установлении и изменении размеров заработной платы и других условий оплаты труда запрещается.

В целях предупреждения дискриминации женщин Трудовым кодексом Российской Федерации предусмотрено распространение норм трудового права на организации и предприятия частного сектора, включая обязанности по соблюдению законных трудовых прав женщин. Женщины, работающие в частном секторе в качестве наёмных работников, женщины – индивидуальные предприниматели при условии добровольной уплаты страховых взносов в Фонд обязательного социального страхования имеют право на получение пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учёт в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, пособия при усыновлении ребёнка, единовременного пособия при рождении ребёнка, ежемесячного пособия на ребёнка до достижения им возраста полутора лет. Выплата пособий в этом случае осуществляется полностью за счёт средств фонда в размерах и порядке, установленных нормативными правовыми актами о пособиях по государственному социальному страхованию.

Равенство прав и возможностей мужчин и женщин в трудовых отношениях, закреплённое в Трудовом кодексе Российской Федерации, означает в том числе равенство возможностей без всякой дискриминации при продвижении по работе с учётом производительности труда, квалификации и стажа работы по специальности.

Вместе с тем не является дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничений прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральными законами, либо обусловлены особой заботой государства о женщинах, как лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите. Такие специальные меры не являются дискриминационными (статья 3 Трудового кодекса).

Возможность **законодательной дифференциации правового регулирования** соответствующих категорий граждан признаётся и в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в **2001** году Конституционный Суд признал **не противоречащим принципу равноправия мужчин и женщин** установление **разного возраста выхода на пенсию по старости и необходимого трудового стажа для назначения пенсии по старости на общих основаниях и на льготных условиях**, а в 2007 году констатировал отсутствие нарушения принципа гендерного равенства установленным в Уголовном кодексе Российской Федерации запретом на назначение пожизненного лишения свободы женщинам.

Установление **специальных мер, направленных на охрану здоровья женщин, вызвано психофизиологическими особенностями их организма**, которые приняты во внимание при установлении определённых ограничений для применения труда женщин, введённых в связи с необходимостью особой защиты женщин от вредных производственных факторов, негативно воздействующих на женский организм, прежде всего на репродуктивную функцию.

В целях охраны здоровья женщин, в том числе репродуктивного здоровья, части первая и третья статьи 253 Трудового кодекса Российской Федерации ограничивают использование труда женщин на тяжёлых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на подземных работах, то есть в условиях, оказывающих неблагоприятное влияние на женский организм, и имеют целью оградить репродуктивное здоровье женщины от воздействия вредных производственных факторов.

В настоящее время действует утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2000 года № 162 перечень тяжёлых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых ограничивается применение труда женщин. Устанавливая такой перечень, Правительство Российской Федерации действовало на основе оценки условий труда, степени и последствий их воздействия на организм работающей женщины и принимало во внимание факторы профессионального

риска для женщин вследствие направленного действия некоторых производственных факторов на репродуктивную функцию. К таким факторам, например, относятся общая вибрация, опасные химические вещества и прочее. Одновременно пунктом 1 примечаний к перечню установлено, что труд женщин может применяться на указанных в перечне работах (профессиях, должностях), если работодателем будут созданы безопасные условия труда, что должно быть подтверждено результатами аттестации рабочих мест, а также положительным заключением государственной экспертизы условий труда и службы госсанэпиднадзора субъекта Российской Федерации.

В 2013–2014 годах сформирован институт специальной оценки условий труда. Приняты Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" и Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О специальной оценке условий труда", вступившие в силу с 1 января 2014 года.

С принятием указанных федеральных законов в Российской Федерации введена единая процедура оценки условий труда, позволяющая не только объективно выявить и оценить условия труда на каждом рабочем месте, но и обеспечить должный уровень экономического стимулирования работодателей к улучшению условий труда, сохранению жизни и здоровья работников на производстве.

В целях создания более широких возможностей для реализации прав человека, и прав женщин в частности, во всех сферах жизни общества российское законодательство постоянно совершенствуется.

В 2012 году были внесены изменения в статью 261 Трудового кодекса Российской Федерации "Гарантии беременной женщине и лицам с семейными обязанностями при расторжении трудового договора", направленные на установление равных гарантий при расторжении трудового договора обоим родителям и иным законным представителям ребёнка. В новой редакции статья 261 Трудового кодекса дополнена следующими категориями защищённых

работников, с которыми запрещается расторжение трудового договора по инициативе работодателя: родитель, являющийся единственным кормильцем ребёнка-инвалида в возрасте до 18 лет; единственный кормилец ребёнка в возрасте до трёх лет в семье, воспитывающей трёх и более малолетних детей, если другой родитель (иной законный представитель ребёнка) не состоит в трудовых отношениях.

В 2013 году Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" был дополнен нормой, предусматривающей запрет на распространение дискриминационной информации о вакансиях. В частности, запрещается распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения о каком бы то ни было прямом или косвенном ограничении прав или об установлении прямых или косвенных преимуществ в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников.

Кроме того, в сфере здравоохранения приняты Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", государственная программа "Развитие здравоохранения" (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 294) с подпрограммой "Охрана здоровья матери и ребёнка", в которых определены основные направления дальнейшего совершенствования и оказания медицинской помощи женщинам в 2014–2020 годах. Основной целью является создание условий для оказания доступной и качественной медицинской помощи детям и матерям, улучшение состояния здоровья детей и матерей, снижение материнской, младенческой и детской смертности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года № 1618-р утверждена Концепция государственной семейной политики

в Российской Федерации на период до 2025 года, в основу которой положены принципы равенства семей и всех их членов в праве на поддержку, независимо от пола, социального положения, национальности, места жительства и религиозных убеждений; ответственности каждой семьи за воспитание и развитие личности ребёнка (детей), за сохранение его (их) здоровья; равноправия между мужчинами и женщинами в достижении более справедливого распределения семейных обязанностей, а также в возможностях самореализации в трудовой сфере и в общественной деятельности; партнёрства семьи и государства, сотрудничества с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями и так далее.

Поддержка материнства, отцовства, детства и семьи, укрепление семейных отношений, повышение значимости семьи в жизни молодёжи, пропаганда ценностей семьи, преодоление насилия входят в число приоритетных направлений политики Российской Федерации.

Российское законодательство содержит **запрет на все формы насилия в семье** и устанавливает уголовные и административные санкции за такие действия, соответствующие составы преступлений закреплены в статьях 105, 116, 131 и других нормах Уголовного кодекса Российской Федерации. Кроме того, продолжается доработка проекта федерального закона "О предупреждении и профилактике семейно-бытового насилия". Его основными целями являются закрепление на уровне закона основных задач и направлений деятельности по предупреждению и профилактике насилия в семейно-бытовой сфере, а также создание единой системы социально-правовой защиты от такого насилия.

Международные договоры в области обеспечения прав человека в уголовном процессе

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания была принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1984 года. В настоящее время участниками Конвенции являются 158 государств, Россия как государство – продолжатель СССР является участницей конвенции с января 1987 года.

В определение понятия "пытка", которое содержится в статье 1 конвенции, включаются различные формы негуманного обращения с людьми. Под пытками подразумевается не только причинение физической боли какому-либо лицу с целью получения от него сведений или признания либо с целью его наказания, пыткой признаётся также причинение человеку нравственных страданий, совершаемое в этих целях или "по любой причине, основанной на дискриминации любого характера". Для того чтобы подобные действия квалифицировались как пытка, они не обязательно должны совершаться непосредственно государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, пыткой считаются также действия других лиц, совершаемые по подстрекательству, с ведома или молчаливого согласия официальных лиц.

Российской Федерацией принимается **комплекс последовательных мер по имплементации положений конвенции в российскую законодательную и правоприменительную практику**. Нормы конвенции подлежат безусловному применению всеми государственными органами и органами местного самоуправления. Так, Конституцией Российской Федерации (статья 21) установлено, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Статья 117 Уголовного кодекса Российской Федерации содержит толкование понятия пытки, которое имеет чёткую правовую определённость, позволяет надлежащим образом квалифицировать преступления и по содержанию соответствует статье 1 конвенции. Определение пытки в российском законодательстве охватывает случаи пыток, совершаемых любыми лицами, в том числе должностными лицами, либо с их ведома или молчаливого согласия. Для должностных лиц законом установлена повышенная ответственность. Так, в соответствии с частью третьей статьи 286 УК РФ лица, виновные в превышении должностных полномочий с применением насилия или с угрозой его применения, могут быть приговорены к лишению свободы на срок до десяти лет.

Статья 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее также – УПК РФ) запрещает осуществление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства, а также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья. Никто из участников уголовного судопроизводства не может подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Доказательства, полученные с нарушением требований закона (в том числе с применением насилия и пыток и другого жестокого или унижающего достоинство обращения), являются недопустимыми (статья 75 УПК РФ), такие доказательства не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения. При рассмотрении дела в суде подсудимый обладает предусмотренным статьёй 235 УПК РФ правом заявить ходатайство об исключении того или иного доказательства из материалов дела в связи с тем, что оно предположительно было получено с применением пытки.

В Российской Федерации продолжается реализация масштабной программы по реформированию пенитенциарной системы. Её приоритетные цели и параметры определены Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, а также федеральной целевой программой "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)". Так, российскими властями принимается комплекс последовательных мер по улучшению положения лиц, содержащихся под стражей. Из федерального бюджета Российской Федерации выделяются значительные средства для строительства новых и реконструкции действующих следственных изоляторов и исправительных учреждений. В период действия названной федеральной целевой программы в следственных изоляторах дополнительно создано более 10,7 тысячи мест.

В рамках реализации мер по сокращению числа лиц, находящихся в следственных изоляторах в период досудебной стадии уголовного судопроизводства, в законодательство внесены изменения, в результате сокращён

перечень категорий лиц, в отношении которых может быть избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, и закреплена возможность изменять эту меру пресечения на более мягкую при выявлении у подозреваемого или обвиняемого тяжёлого заболевания, препятствующего его содержанию под стражей. Также внесены коррективы, позволившие в течение последних нескольких лет значительно расширить возможности для применения мер пресечения в виде домашнего ареста и залога.

Одновременно в Российской Федерации продолжается процесс гуманизации уголовного законодательства. С 2010 года применяется новый вид наказания – ограничение свободы, – который заключается в наложении на осуждённого обязанности соблюдать определённые ограничения (не уходить из дома в определённое время суток, не изменять место жительства, место работы или учёбы без согласия уполномоченного государственного органа и другие).

С 2017 года планируется ввести ещё один новый вид наказания – принудительные работы, которые будут отбываться осуждёнными в специально созданных исправительных центрах с получением заработной платы. Данный вид наказания станет ещё одной альтернативой лишению свободы, его применение будет способствовать дальнейшему сокращению количества осуждённых к лишению свободы.

Наряду с этим следует отметить, что в российском законодательстве закреплена совокупность норм, позволяющих освободить осуждённого от реального отбывания наказания в местах лишения свободы, в частности, в связи с условным осуждением, болезнью, беременностью или наличием малолетних детей, условно-досрочным освобождением, заменой неотбытой части наказания более мягким видом наказания. Начиная с 2012 года также предусмотрена возможность освобождения от наказания осуждённых, прошедших курс лечения от наркомании и соответствующей медико-социальной реабилитации.

Согласно поправкам, внесённым в 2011 году в Уголовный кодекс, более чем из ста статей **исключены нижние пределы санкций в виде лишения**

свободы, а в отношении некоторых деяний введены наказания, не связанные с изоляцией от общества.

За последние годы доказала свою эффективность система проверок мест содержания под стражей членами общественных наблюдательных комиссий, создаваемых в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Члены ОНК имеют право беспрепятственно (без получения какого-либо специального разрешения) посещать места принудительного содержания, предварительно уведомив администрацию соответствующего учреждения о своём посещении. Действующий порядок формирования ОНК предусматривает достаточные гарантии их независимости и беспристрастности. Согласно части второй статьи 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации члены ОНК вправе беседовать с осуждёнными в условиях, позволяющих представителям администраций исправительных учреждений видеть их, но не слышать, – таким образом обеспечивается конфиденциальность таких бесед.

Кроме того, в Российской Федерации успешно применяется **внутригосударственное средство правовой защиты против необоснованно длительного судопроизводства**, в том числе по уголовным делам. Этот **правозащитный механизм** был создан в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок", который предусматривает возможность получения справедливой денежной компенсации в случае нарушения права гражданина на судопроизводство в разумный срок.

Международные договоры в сфере защиты прав детей

Международным сообществом признаётся факт существования так называемых **уязвимых групп населения** (к ним, в частности, относят детей, лиц

с ограниченными возможностями, женщин), которые нуждаются в **особой, специальной международно-правовой защите**. Общая цель защиты таких групп заключается в том, чтобы их представители имели возможность в полной мере реализовывать гарантированные каждому права и свободы человека. На достижение этой цели направлены **принятые в рамках ООН международные договоры**.

20 ноября 1989 года Генеральная Ассамблея ООН единогласно приняла **Конвенцию о правах ребёнка**, участниками которой в настоящее время являются 196 государств. СССР ратифицировал конвенцию 13 июня 1990 года, Российская Федерация как государство – продолжатель СССР является участницей конвенции.

Конвенция направлена на обеспечение более полной защиты интересов ребёнка, является одним из важнейших средств развития международного сотрудничества в области соблюдения и реализации прав детей.

Согласно конвенции ребёнком является каждое человеческое существо в возрасте до 18 лет, если только национальным законодательством не установлен более ранний возраст достижения совершеннолетия (статья 1). Охватывая весь комплекс гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека, конвенция признаёт неразрывное единство отдельных прав и их осуществления. Запрет любой дискриминации является важным принципом конвенции: дети должны пользоваться своими правами независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, происхождения, имущественного положения, состояния здоровья или каких-либо иных обстоятельств (статья 2). В целях наилучшего обеспечения интересов ребёнка конвенция предусматривает защиту специальных прав ребёнка и закрепляет обязанность государств принимать особые меры для обеспечения прав и интересов детей.

Конвенция выполняет важную роль **в законотворческой и практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации, государственных и негосударственных организаций в сфере защиты прав и**

основных свобод ребёнка и реализации на внутригосударственном уровне общепризнанных принципов и норм международного права.

Российская Федерация, признавая необходимость последовательного продвижения в направлении наиболее полного осуществления норм конвенции, сформировала **механизм по осуществлению практических мер в области защиты прав детей**. В Российской Федерации в соответствии со статьями 7 и 38 Конституции Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Согласно статье 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей.

Конституционные нормы в отношении ребёнка конкретизированы в Семейном кодексе Российской Федерации, Трудовом кодексе Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовном кодексе Российской Федерации, Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации. Большое значение для формирования идеологии и практики защиты прав детей имеют Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации", федеральные законы "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию", "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", "Об образовании в Российской Федерации" и другие.

В целях реализации положений конвенции в законодательство Российской Федерации внесён ряд изменений, направленных на приведение российского законодательства в соответствие с международными стандартами в сфере обеспечения защиты несовершеннолетних от преступных посягательств, в том числе совершаемых в образовательных и иных детских учреждениях, на ужесточение уголовной ответственности за совершение преступлений против

жизни, здоровья, половой неприкосновенности и нравственности несовершеннолетних.

Важным событием в этой сфере стало принятие Федерального закона от 29 февраля 2012 года № 14-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершённые в отношении несовершеннолетних", в соответствии с которым ужесточается наказание за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних – за совершение особо тяжких преступлений в отношении детей, не достигших 14 лет, введено пожизненное лишение свободы; за преступления против половой неприкосновенности исключается возможность назначения условного осуждения.

Кроме того, предусмотрено назначение судом принудительных мер медицинского характера лицам, совершившим преступление против половой неприкосновенности ребёнка до 14 лет и страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией). Применение таких мер может быть продлено и на период после освобождения лиц, совершивших данные преступления.

В Уголовный кодекс Российской Федерации введены также и другие новации, касающиеся в том числе отнесения к числу обстоятельств, отягчающих наказание, совершение в отношении детей преступления родителем или иным лицом, на которое законом возложены обязанности по их воспитанию, равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, а также введение дополнительного наказания в виде лишения права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью.

В соответствии с изменениями, внесёнными в статью 22¹ Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и Трудовой кодекс Российской Федерации, введены запреты на занятие трудовой деятельностью в сфере образования, воспитания, развития

несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних для лиц, имеющих или имевших судимость, подвергающихся или подвергавшихся уголовному преследованию за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы личности, в том числе против семьи и несовершеннолетних.

Семья является лучшей средой воспитания ребёнка. Конвенция признаёт первостепенную роль семьи и родителей в обеспечении прав и интересов детей и обязывает государство оказывать содействие и помощь родителям в выполнении их обязанностей. 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" предусмотрено введение обязательной подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребёнка, оставшегося без попечения родителей. Обязательный порядок предварительного прохождения потенциальными приёмными родителями специальных подготовительных программ введён в Российской Федерации с 1 сентября 2012 года. Главной целью такой подготовки является оказание замещающим родителям психолого-педагогической и правовой помощи, которая позволит обеспечить их готовность к приёму в семью ребёнка, что существенно сократит число повторных отказов от сирот.

Проводимая в последние годы в России демографическая и социальная политика, меры по модернизации здравоохранения и поддержке семей с детьми привели к определённой улучшению ситуации в сфере охраны жизни и здоровья подрастающего поколения.

Государством в этой сфере поставлены следующие первоочередные задачи: создание условий для здорового развития каждого ребёнка с рождения; обеспечение доступа всех категорий детей к качественным услугам и стандартам

системы здравоохранения; лечение болезней и восстановление здоровья, в том числе для детей с особыми потребностями.

Развитие детской медицины объявлено одним из основных приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации, принимающего меры по обеспечению углублённой 100-процентной диспансеризации детей и подростков, по разработке специальных мер по укреплению здоровья детей-сирот, по дальнейшему развитию детской реабилитационной службы; по совершенствованию паллиативной медицинской помощи, службы по уходу за тяжелобольными детьми.

В 2007 году установлены дополнительные меры государственной поддержки семей, в которых родился (усыновлён) второй или последующий ребёнок, в виде материнского (семейного) капитала (Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"). Право на такую меру подтверждается именованным государственным сертификатом на получение материнского (семейного) капитала. Данная мера внесла позитивный вклад в повышение рождаемости (количество рождений в Российской Федерации за последние семь лет увеличилось на 30 процентов).

Ещё одним шагом в направлении улучшения ситуации в сфере охраны жизни и здоровья детей является реализация комплекса мер, направленных **на профилактику распространения алкоголизма и наркомании в подростковой среде**. В этих целях принят Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 253-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции", в соответствии с которым Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен положением, предусматривающим уголовную ответственность за розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции, если это деяние совершено неоднократно.

В целях совершенствования системы профилактики и формирования системы раннего выявления лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ, 7 июня 2013 года принят Федеральный закон № 120-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ".

В Российской Федерации активно совершенствуется законодательство и правоприменение, направленные на усиление защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, в том числе от такой информации, содержащейся в информационной продукции. С этой целью принят и реализуется Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию". В чёрный список теперь включаются интернет-ресурсы, на которых размещается информационная продукция, содержащая материалы с детской порнографией; информация, способствующая вовлечению несовершеннолетних в наркопотребление; информация о способах совершения самоубийства, а также призывы к совершению суицидального акта.

Важную роль в защите детей на национальном уровне играет институт **Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка**, учреждённый в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986. Уполномоченные по правам ребёнка имеются и в 83 субъектах Российской Федерации.

Не подменяя работу органов исполнительной власти, детские уполномоченные, как вневедомственный контрольный институт, призваны обеспечивать соблюдение прав детей, провозглашённых в Конвенции о правах ребёнка, всеми государственными органами, организациями и должностными лицами, побуждают власти эффективно и ответственно работать, указывают на нарушения законов, выявляют случаи пренебрежения правами и интересами детей, публично заявляют о бездействии чиновников. Уполномоченные по правам ребёнка руководствуются провозглашённым Конвенцией о правах ребёнка

принципом приоритетной защиты прав и интересов детей, обеспечивают возможность их участия в принятии касающихся их решений.

Обеспечение приоритетного внимания государства и общества к высшим интересам ребёнка является целью Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761. Главной задачей стратегии является определение основных направлений государственной политики в интересах детей и ключевых механизмов её реализации, базирующихся на общепризнанных принципах и нормах международного права, в том числе на положениях Конвенции о правах ребёнка.

Перечень прав и свобод ребёнка, предусмотренный конвенцией, был расширен двумя факультативными протоколами, принятыми Генеральной Ассамблеей ООН 25 мая 2000 года.

Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребёнка, касающимся участия детей в вооружённых конфликтах (его участниками является 161 государство, Российская Федерация ратифицировала Факультативный протокол 26 июня 2008 года), повышается установленный статьёй 38 конвенции минимальный возраст обязательного призыва лиц в вооружённые силы, а также их участия в военных действиях – **с 15 до 18 лет**.

Одним из требований протокола, обеспечивающим дополнительные гарантии его реализации, является положение о том, чтобы каждое государство-участник при ратификации или присоединении к нему сделало обязательное заявление, в котором указало минимальный возраст, при котором допускается добровольный призыв в его национальные вооружённые силы, а также изложило гарантии, принятые для обеспечения того, чтобы такой призыв не носил насильственного или принудительного характера.

Российская Федерация ратифицировала Факультативный протокол со следующим заявлением:

"Российская Федерация на основании пункта 2 статьи 3 Факультативного протокола заявляет, что в соответствии с законодательством Российской

Федерации граждане, не достигшие возраста 18 лет, не могут быть призваны на военную службу в Вооружённые Силы Российской Федерации. С ними не может быть заключён контракт о прохождении военной службы.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в военные образовательные учреждения профессионального образования имеют право поступать граждане, достигшие возраста 16 лет. При зачислении в данные учреждения они приобретают статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Законодательством Российской Федерации гарантируется, что такие граждане заключают контракт о прохождении военной службы по достижении ими возраста 18 лет, но не ранее окончания ими первого курса обучения в указанных образовательных учреждениях".

В соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" призыву на военную службу подлежат граждане Российской Федерации мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учёте или не состоящие, но обязанные состоять на воинском учёте и не пребывающие в запасе, первый контракт о прохождении военной службы вправе заключать граждане в возрасте от 18 до 40 лет. Этим исключается возможность добровольного поступления на военную службу в Российской Федерации граждан, не достигших 18-летнего возраста.

Статья 4 Факультативного протокола содержит запрет **на вербовку и участие в военных действиях лиц, не достигших 18-летнего возраста**, в вооружённых группах, отличных от вооружённых сил государства-участника. Статьёй 208 УК РФ "Организация незаконного вооружённого формирования или участие в нём" предусмотрена ответственность за создание незаконного вооружённого формирования, а равно руководство таким формированием или его финансирование или участие в нём. В соответствии с указанной статьёй наказание за создание вооружённого формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом, составляет от двух до семи лет лишения свободы.

Таким образом, действующее российское законодательство в полной мере соответствует положениям рассматриваемого протокола и не содержит препятствий для его осуществления. В настоящее время в Российской Федерации не зарегистрировано детей, ставших жертвами практики, запрещённой Факультативным протоколом.

Важным этапом международного сотрудничества государств в области обеспечения и защиты прав ребёнка стало принятие **Факультативного протокола к Конвенции о правах ребёнка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии** (в настоящее время участниками протокола является 171 государство, Российская Федерация ратифицировала Факультативный протокол 7 мая 2013 года).

Факультативный протокол содержит международно-правовые стандарты в области борьбы с торговлей детьми, детской проституцией и детской порнографией. Протоколом раскрываются понятия данных видов преступных действий. Так, в соответствии с пунктом "а" статьи 2 протокола под торговлей детьми понимается "любой акт или сделка, посредством которых ребёнок передаётся любым лицом или любой группой лиц другому лицу или группе лиц за вознаграждение или любое иное возмещение".

В Факультативном протоколе содержится норма, предписывающая всем государствам-участникам предусмотреть в своём законодательстве ответственность за такие деяния и виды деятельности, связанные с торговлей детьми, как предложение, передача или получение какими бы то ни было средствами ребёнка с целью его сексуальной эксплуатации, передачи его органов за вознаграждение или использование ребёнка на принудительных работах; неправомерное склонение в качестве посредничества к согласию на усыновление ребёнка в нарушение применимых международно-правовых актов, касающихся усыновления; предложение, получение, передача или предоставление ребёнка для целей проституции; производство, распределение, распространение, импорт, экспорт, предложение, продажа или хранение детской порнографии.

Российским законодательством установлена уголовная ответственность не только за торговлю людьми (статья 127¹ УК РФ), но и за **незаконное лишение свободы** (статья 127 УК РФ), использование рабского труда (статья 127² УК РФ), вовлечение в занятие проституцией (статья 240 УК РФ) и организацию занятия проституцией (статья 241 УК РФ). За последние несколько лет внесены изменения и дополнения в федеральное законодательство, которые направлены на предупреждение торговли детьми, их эксплуатации и детской проституции, а также усиление ответственности за совершение подобных актов и преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних (федеральные законы от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ, от 29 февраля 2012 года № 14-ФЗ, от 5 апреля 2013 года № 58-ФЗ, от 28 декабря 2013 года № 432-ФЗ и другие).

Так, Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предупреждения торговли детьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних" направлен на обеспечение готовности Российской Федерации к выполнению отдельных обязательств, предусмотренных Факультативным протоколом.

Согласно статье 3 Факультативного протокола государства-участники принимают законодательные и иные меры с целью обеспечения возможности привлечения юридических лиц к ответственности за любое уголовно наказуемое деяние, признанное таковым в соответствии с названным международным договором. С учётом правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданской или административной. В Российской Федерации уголовное законодательство не предусматривает возможности привлечения юридического лица к уголовной ответственности. В связи с этим Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 58-ФЗ были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации", Кодекс

Российской Федерации об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Российской Федерации.

Так, Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации" был дополнен дефинициями "торговля детьми" и "эксплуатация детей", положением об отнесении юридических лиц к субъектам ответственности за нарушение прав и законных интересов ребёнка, а также новой статьёй 14² "Меры по противодействию торговле детьми и эксплуатации детей", в которой определяются основы противодействия торговле детьми и эксплуатации детей, а также виды ответственности физических и юридических лиц за совершение таких правонарушений.

В КоАП введены новые составы административных правонарушений – "Создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей" (статья 6.19) и "Изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов" (статья 6.20). При этом в качестве мер административного наказания для юридических лиц предусматриваются административный штраф в размере от 800 тысяч до 1 миллиона рублей – за создание условий для торговли детьми, от 200 тысяч до 500 тысяч рублей – за создание условий для эксплуатации детей и от 50 тысяч до 300 тысяч рублей – за изготовление материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Внесение изменений в статью 265 "Работы, на которых запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет" Трудового кодекса Российской Федерации обусловлено необходимостью установления дополнительных гарантий предотвращения форм эксплуатации детей, которые могут причинить вред их здоровью, нравственному и духовному развитию. В связи с этим перечень видов работ, на которых запрещается применение труда несовершеннолетних, дополнен такими видами, как производство, перевозка и

торговля материалами эротического или порнографического содержания, предметами порнографического характера.

Следует отметить, что при реализации Факультативного протокола **Российская Федерация принимает во внимание положения международного права, касающиеся противодействия торговле людьми**, в частности, ратифицированные Федеральным законом № 26-ФЗ от 26 апреля 2004 года **Конвенцию Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности** и дополняющий её **Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё**.

Международные договоры в сфере защиты прав инвалидов

Конвенция о правах инвалидов была одобрена Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций 13 декабря 2006 года и вступила в силу 12 января 2008 года. В настоящее время участниками конвенции являются 159 государств.

Конвенция является первым комплексным международно-правовым актом, закрепляющим **особые права инвалидов во всех основных сферах жизни человека** и устанавливающим обязательства государств-участников по их защите, по содействию реабилитации и социальной интеграции; она направлена на обеспечение полного участия инвалидов в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни общества (социальную интеграцию), на ликвидацию дискриминации по признаку инвалидности, защиту инвалидов и осуществление ими всех прав человека и основных свобод, а также на создание эффективных правовых механизмов обеспечения этих прав.

Общими принципами конвенции являются уважение особенностей инвалидов и присущего им достоинства, признание инвалидности в качестве компонента человеческого многообразия, равенство возможностей, доступность, равенство мужчин и женщин, уважение прав детей-инвалидов.

К числу обязательств государств-участников конвенция, в частности, относит принятие всех надлежащих законодательных, административных и иных мер для осуществления прав инвалидов; отмену существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными; учёт во всех стратегиях и программах вопросов защиты и поощрения прав инвалидов. Особо оговаривается, что при разработке и применении норм законодательства и стратегий в отношении инвалидов государства-участники консультируются с инвалидами и активно привлекают их через представляющие инвалидов организации.

Российская Федерация ратифицировала конвенцию 3 мая 2012 года. Одновременно было начато формирование соответствующей международно-правовым принципам прав человека системы правовых норм, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения, социальной поддержки инвалидов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, вопросы содействия трудоустройству, медико-социальной экспертизы и реабилитации, страховых выплат в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием, доплат к пенсиям и компенсационных выплат, бесплатного обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (включая протезирование), а также вопросы развития реабилитационной индустрии и создания безбарьерной среды.

Проведённый **комплексный анализ политики в отношении инвалидов** на основе положений конвенции **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 реабилитации и абилитации. В связи с этим начиная со стадии подготовки к ратификации конвенции и впоследствии, в ходе её выполнения, было принято 12 законодательных актов, направленных на реализацию её отдельных норм.

Были приняты законы в целях обеспечения дополнительных условий для реализации инвалидами избирательного права; улучшения механизма

реабилитации в учреждениях социального обслуживания; установлены выплаты в связи с возмещением вреда здоровью инвалидам вследствие военной травмы; введены нормы, позволяющие установить требования к оснащению специальных рабочих мест для инвалидов и усовершенствовать процедуру их квотирования; расширить сферу использования русского жестового языка; урегулировать вопросы, связанные с финансированием расходов на содержание собак-проводников; усилить поддержку общественных организаций инвалидов.

Кроме того, в декабре 2012 года принят адаптированный к положениям конвенции новый Федеральный закон № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", которым на органы власти всех уровней возложена **обязанность по созданию необходимых условий для получения инвалидами без дискриминации и на протяжении всей жизни качественного образования, оказания ранней коррекционной помощи** на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для них языков, методов и способов общения, а также условий, в максимальной степени способствующих получению инвалидами образования избранного уровня и направленности, их социальному развитию, реализации творческого потенциала, в том числе посредством организации инклюзивного образования. Указанным федеральным законом была введена статья 79 "Организация получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья", предусматривающая разработку дифференцированных образовательных стандартов и адаптированных образовательных программ, реализуемых в образовательных организациях как в условиях совместного обучения с другими обучающимися, то есть в инклюзивном режиме, так и в отдельных группах, классах или организациях, а также на дому. При этом необходимые для обучения инвалидов условия обеспечиваются дифференцированно.

Улучшить качество предоставляемых инвалидам услуг при осуществлении воздушных перевозок, включая удобные условия регистрации на рейс, перемещения по аэропорту, обслуживания на борту, содействия при посадке и высадке из воздушного судна, предоставления кресел-колясок и услуг,

компенсирующих ограничения при передвижении, позволило принятие Федерального закона от 7 июня 2013 года № 124-ФЗ "О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации".

Для обеспечения инвалидам по зрению равных в сравнении с другими гражданами условий реализации гражданских прав при совершении кассовых операций принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 267-ФЗ, которым инвалидам по зрению предоставлено право проставлять в документах, оформляемых при осуществлении кредитной организацией операций по приёму, выдаче, размену, обмену наличных денег, вместо собственноручной подписи факсимильное воспроизведение собственноручной подписи, выполняемое при помощи средства механического копирования собственноручной подписи.

Реализация этих норм в то же время выявила невозможность устранения отдельными законами имеющихся системных недостатков в правовом регулировании проблем, связанных с созданием безбарьерной среды и ликвидацией дискриминации по признаку инвалидности, стала очевидной необходимость внесения взаимоувязанных изменений в целый ряд законов.

С этой целью 1 декабря 2014 года был принят Федеральный закон № 419-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов", направленный на создание с учётом положений конвенции **системы взаимоувязанных полномочий, функций органов государственной власти и порядка содействия инвалидам в реализации ими установленных общегражданских прав.**

С системных позиций указанным федеральным законом были внесены изменения в **25 законодательных актов Российской Федерации**, которыми введены соответствующие положениям конвенции нормы, связанные с вопросами создания безбарьерной среды, с определением полномочий органов власти по созданию условий доступности для инвалидов объектов и услуг, а также по оказанию им помощи в реализации всех общегражданских прав и свобод, основанные на принципах недискриминации и разумного приспособления.

Данные изменения позволяют улучшить условия доступности для инвалидов услуг транспорта, информации, связи, а также услуг и объектов в сферах культуры, спорта, охраны здоровья, социальной защиты, занятости; позволяют обеспечить доступ к правосудию, реализацию избирательных прав.

В частности, Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" был дополнен специальной статьёй 3¹ "Недопустимость дискриминации по признаку инвалидности", характеризующей дискриминацию по признаку инвалидности как любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью либо результатом которых является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех гарантированных в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Статья 15 этого закона, устанавливающая обязанности органов власти и организаций по обеспечению инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам, услугам и информации, дополнена частями, предусматривающими основные характеристики условий доступности объектов и предоставляемых услуг для инвалидов в зависимости от нарушений функций организма, что в полной мере соответствует положениям конвенции о разумном приспособлении и о наличии минимальных стандартов доступности.

Статьёй 19 конвенции устанавливается обязанность государств-участников принимать эффективные меры для содействия полной реализации инвалидами права выбора места жительства, обеспечения беспрепятственного доступа к жилому зданию и жилому помещению, а также к услугам, оказываемым на дому и по месту жительства, недопущения изоляции инвалидов от местного сообщества.

Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" установлены обязанности органов власти и организаций по созданию условий беспрепятственного доступа инвалидов к объектам, услугам и информации во всех аспектах, предусмотренных конвенцией, включая планировку и застройку городов, проектирование, строительство, реконструкцию

и содержание объектов, производство и эксплуатацию средств транспорта, связи и информации.

Градостроительным кодексом Российской Федерации установлен принцип обязательности при обеспечении условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социального и иного назначения. Федеральным законом от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" установлено, что жилые здания, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктур должны быть спроектированы и построены таким образом, чтобы обеспечивалась их доступность для инвалидов, а объекты транспортной инфраструктуры должны быть оборудованы специальными приспособлениями, позволяющими инвалидам беспрепятственно пользоваться услугами.

Вместе с тем, по оценкам общественных организаций инвалидов, большинство жилых зданий и помещений не соответствуют в той или иной мере требованиям их доступности для инвалидов. В связи с этим в Жилищный кодекс Российской Федерации Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов" (далее – закон о выполнении Конвенции) введены нормы, определяющие полномочия и обязанности участников жилищных отношений по созданию условий для беспрепятственного доступа инвалидов к жилым и нежилым помещениям и общему имуществу многоквартирного дома.

Следует отметить, что законом о выполнении конвенции впервые предусматриваются меры по формированию системы оказания инвалидам помощи в преодолении барьеров помощниками и посредниками из числа персонала учреждений, предоставляющих услуги (в частности, на объектах социальной и транспортной инфраструктуры, избирательных участках), и персоналом социальных служб. Определение порядка оказания такой помощи является обязанностью и полномочием федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов.

Кроме того, в целях обеспечения доступности для инвалидов транспортных услуг законом о выполнении конвенции внесены изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, в федеральные законы "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта", "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части определения порядка, а также особенностей обслуживания пассажиров из числа инвалидов.

Статья 29 конвенции предусматривает, что государства-участники **гарантируют инвалидам политические права** и возможность пользоваться ими наравне с другими лицами, в том числе гарантируется **возможность избирать и быть избранными**.

Инвалиды имеют равное с другими гражданами Российской Федерации **право участвовать в управлении делами государства** как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32 Конституции Российской Федерации). Законом о выполнении конвенции вносятся изменения в федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О выборах Президента Российской Федерации" и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предусматривающие дополнительные меры по обеспечению инвалидам равных с другими гражданами условий реализации избирательных прав, в том числе в части обеспечения доступности для них избирательной информации, помещений избирательных участков.

Конституцией Российской Федерации инвалидам, как и всем остальным гражданам, гарантируется свобода мысли и слова, право свободно искать, получать и распространять информацию любым законным способом, собираться мирно, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, реализовывать свои избирательные права и участвовать в деятельности средств массовой информации.

В Российской Федерации действует более 3 тысяч общественных объединений инвалидов. В связи с этим следует отметить, что после ратификации конвенции принят ряд дополнительных мер в целях повышения роли общественных объединений, созданных и действующих в Российской Федерации в целях защиты прав и законных интересов инвалидов, обеспечения для них равных с другими гражданами возможностей. С этой целью в ряд федеральных законов внесены изменения, предусматривающие более активное привлечение общественных объединений инвалидов к контролю за соблюдением прав инвалидов, а также усиление государственной поддержки их деятельности. Законом определено, что их деятельность есть форма социальной защиты инвалидов (статья 33 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"). Предусмотрено обязательное привлечение органами исполнительной власти полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов. Решения, принятые с нарушением этой нормы, могут быть признаны недействительными в судебном порядке (статья 33 Федерального закона "О социальной защите инвалидов...").

С целью реализации статьи 21 конвенции "Свобода выражения мнения и убеждений и доступ к информации" и создания механизма обеспечения доступности для инвалидов объектов и услуг связи законом о выполнении конвенции внесены изменения в Федеральный закон "О связи", определяющие требования к операторам связи по созданию необходимых условий для доступа инвалидов к объектам и услугам связи: устанавливается обязанность оператора связи обеспечить условия доступности для инвалидов объектов связи и информации об услугах; устанавливается принцип обязательности при информировании об услугах с использованием русского жестового языка (сурдоперевода, тифлосурдоперевода); определяется перечень обязательных услуг, предоставляемых инвалидам бесплатно на объектах связи; вводится обязательность дублирования текстовых сообщений голосовыми сообщениями,

выполненным рельефно-точечным шрифтом Брайля; формируется система вызова инвалидом экстренных оперативных служб с использованием СМС-сообщения.

Кроме того, этим же законом внесены изменения в статью 10 Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", предусматривающие установление специального порядка обеспечения условий доступности для инвалидов по зрению официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сети Интернет.

Законом о выполнении конвенции также были внесены изменения в закон "Об организации предоставления государственных и муниципальных нужд", в соответствии с которыми стандартом предоставления государственных или муниципальных услуг предусматриваются требования к помещениям, в которых они предоставляются, к залу ожидания, к местам для заполнения запросов о предоставлении услуги, информационным стендам с образцами заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой услуги, в том числе с учётом требований, связанных с обеспечением условий доступности услуг для инвалидов.

Согласно статье 25 конвенции государства-участники принимают все надлежащие меры для обеспечения доступа инвалидов к услугам в сфере здравоохранения.

Основные направления работы по медицинской реабилитации и охране здоровья инвалидов с учётом положений конвенции определены Федеральным законом "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", нормы которого распространяются на всё население, однако с учётом более высокой нуждаемости инвалидов в услугах организаций здравоохранения обеспечению доступности для них современных и эффективных видов медицинской, в том числе высокотехнологичной, помощи уделяется особое внимание. Кроме того, законодательством Российской Федерации предусмотрены дополнительные гарантии при оказании инвалидам медицинской помощи: инвалиды I группы,

неработающие инвалиды II группы, дети-инвалиды в возрасте до 18 лет обеспечиваются всеми лекарственными препаратами (по медицинским показаниям) бесплатно.

Законом о выполнении конвенции предусмотрен новый критерий обеспечения доступности и качества медицинской помощи, в соответствии с которым доступность медицинской помощи обеспечивается в том числе путём оснащения медицинских организаций оборудованием и вспомогательными приспособлениями для оказания медицинской помощи с учётом особых потребностей лиц с ограниченными возможностями. Реализация данного положения позволит решить актуальную проблему, особенно для инвалидов с поражениями функции опорно-двигательного аппарата, комфортного прохождения диагностических и лечебных процедур, доступность которых в настоящее время для инвалидов затруднена.

Статьёй 30 конвенции "Участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятии спортом" предусмотрено, что государства-участники принимают все надлежащие меры для обеспечения доступа инвалидов к местам проведения культурных мероприятий или оказания услуг – театрам, музеям, кинотеатрам, библиотекам, к памятникам и объектам, имеющим национальную культурную значимость.

В целях реализации норм конвенции об обеспечении инвалидам наравне с другими доступа к объектам культурного наследия, театрам, музеям и библиотекам законом о выполнении конвенции предусматривается внесение изменений в Закон Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре", в федеральные законы "О библиотечном деле", "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации", "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации", "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", которыми предусматривается возложение на органы государственной власти всех уровней обязанности по обеспечению в сфере установленных полномочий условий доступности учреждений культуры и

культурных благ для инвалидов; обязанности по установлению органами власти на всех уровнях порядка оказания инвалидам помощи при предоставлении услуг в сфере культуры и обеспечения доступности для них объектов и услуг в сфере культуры; установление порядка государственной поддержки производства, проката и показа национальных фильмов при условии их субтитрирования и тифлокомментирования; установление обязанности органов власти и библиотек обеспечивать реализацию права инвалидов по зрению на получение документов в специальных доступных форматах на различных носителях информации.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов свидетельствует о том, что в законодательных и иных нормативных правовых актах, принятых как до, так и после ратификации конвенции, не содержится применительно к инвалидам ограничение или умаление каких бы то ни было прав и основных свобод человека. В законодательных актах Российской Федерации отсутствуют правовые основания, предполагающие конфликт норм национального законодательства с положениями конвенции.

После ратификации конвенции начата последовательная имплементация в законодательство Российской Федерации норм, обеспечивающих выполнение предусмотренных конвенцией общих обязательств по поощрению реализации прав и основных свобод человека без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности; осуществляется соответствующая нормам конвенции система мер законодательного и административного регулирования на всех уровнях государственного устройства.

Практические меры по реализации конвенции нашли отражение в реализации государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011–2020 годы. Государственной программой предусматривается принятие широкого круга вытекающих из норм конвенции мер по созданию безбарьерной среды, совершенствованию системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, обеспечению равного доступа инвалидов к образованию, трудоустройству, услугам в сфере культуры, вовлечению их в занятия спортом, туризмом, в общественную жизнь, по обеспечению

индивидуальной мобильности, улучшению информационно-коммуникационных условий.

* * *

В Федеральном законе "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ устанавливается, что "международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединённых Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в **защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств**".

В настоящее время **Российская Федерация является участницей более 15 тысяч международных договоров** двустороннего и многостороннего характера, среди которых важное место занимают договоры в сфере обеспечения и защиты прав человека. Являясь участницей большинства ключевых международных договоров по правам человека, Российская Федерация руководствуется принципом "Pacta sunt servanda", изложенным в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров (1969), смысл которого заключается в том, что "каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться". Учитывая, что государство – участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (статья 27 Венской конвенции), **Российская Федерация последовательно приводит своё законодательство в соответствие с принятыми международными обязательствами** (см., например, Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов").

Конституция Российской Федерации развивает в российском законодательстве идею защиты прав человека, юридически закрепляя основополагающий принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Она утверждает положение о том, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с самой Конституцией. Тем самым Конституция Российской Федерации вменяет признание, соблюдение и защиту прав и основных свобод человека и гражданина в обязанность государства. Данное положение является частью основ конституционного строя Российской Федерации, которым не могут противоречить никакие другие конституционные положения. Как подчёркнуто в статье 18 Конституции Российской Федерации, **права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.**

Российская Федерация исходит из того, что именно сами государства должны играть главную роль и нести основную ответственность за обеспечение и защиту прав человека на своей территории. Вне всякого сомнения, без желания отдельного государства способствовать улучшению положения своих граждан, гарантировать им основные права и свободы не может быть речи о защите прав человека. **Наличие сильных национальных институтов, направленных на обеспечение прав и свобод человека, является основой защиты прав человека.**

На основе анализа реализации международных договоров Российской Федерации в области обеспечения и защиты прав человека можно говорить о том, что основной тенденцией является практически полная **имплементация Российской Федерацией всех основных международных договоров в области прав и свобод человека и гражданина.**

Стоит отметить, что выработанное на их основе внутригосударственное правовое регулирование составляет фундамент правовой системы и отличается

высокой степенью стабильности его основных институтов, что представляет собой образец в развитии законодательного регулирования для других отраслей права, характеризующихся более частым изменением основных законодательных актов. Участие Российской Федерации в универсальных и региональных системах защиты прав человека позволяет говорить об использовании не только материально-правовых стандартов, но и процессуальных стандартов во внутригосударственном правовом регулировании. На основании этого можно констатировать, что в Российской Федерации сформировалась целостная система защиты прав человека и его основных свобод, свойством которой является сочетание императивных и диспозитивных норм.

Вместе с тем нельзя не отметить широкого влияния международных договоров на формирование правовой культуры в Российской Федерации, причём не только широких слоёв населения, но прежде всего лиц, обеспечивающих непосредственную защиту прав человека; они положительно влияют на преодоление правового нигилизма и **обеспечение повышения уровня и качества жизни граждан Российской Федерации.**

* * *

Гуманитарная интеграция соотечественников, проживающих в странах ближнего и дальнего зарубежья

В комплекс задач по реализации и использованию ресурсов **долгосрочной стратегии России на постсоветском пространстве** в свете практической реализации соглашений, подписанных в рамках СНГ, Союзного государства, Евразийского проекта, входит обеспечение процессов интеграции наших стран не только в узкоэкономических сферах, но и расширение сферы эффективного взаимодействия государств-участников за счёт гуманитарного, информационного, культурного, научно-технического сотрудничества, а также в сфере экологии и образования.

В этом плане важно учесть опыт Союзного государства, где, в частности, отсутствует внутренний пограничный контроль и много внимания уделяется

сотрудничеству в социальной сфере. В рамках Евразийского союза также должны **быть обеспечены равные права граждан на свободу передвижения и выбор места пребывания, трудоустройства и получения образовательных, медицинских и иных социальных услуг.**

Сфера гуманитарной интеграции нуждается в кардинальных изменениях в том, что касается поддержки межправительственных организаций и организаций российских соотечественников; создания российских культурных центров; выделения грантов на обучение молодёжи как в России, так и в странах Содружества; поддержки и защиты интересов российских деловых кругов. Необходимо добиваться того, чтобы евразийская интеграция стала проектом самих народов наших стран, гражданских обществ.

Государственная Дума в 2015 году ратифицировала ряд двусторонних отношений, которые, безусловно, внесли свой вклад в дальнейшее развитие гуманитарной составляющей Союзного государства. Это, в частности, Протокол о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства от 24 января 2006 года; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о порядке взаимного исполнения судебных постановлений по делам о взыскании алиментов; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств – участников Соглашения. В планах – ратификация Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке обмена сведениями о гражданах Российской Федерации и Республики Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд.

Помимо аспектов дальнейшего совершенствования миграционного законодательства России и Беларуси, создания единого миграционного пространства существует острая необходимость в принятии дополнительных

правовых актов в области формирования общего рынка труда и обеспечения социальной защиты граждан; необходимо развитие сотрудничества в сфере здравоохранения и совершенствование его нормативной правовой базы; формирование общего образовательного пространства и молодёжной политики; формирование общего культурно-информационного пространства. В частности, в сфере здравоохранения в связи с изменением названий видов медицинской помощи в российском законодательстве о здравоохранении требуется внесение соответствующих поправок в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации от 24 января 2006 года; также назрела необходимость в разработке проекта нормативного акта о единых требованиях в области подготовки, переподготовки и повышении квалификации медицинских и фармацевтических кадров; в сфере образования представляется необходимым заключение межведомственного соглашения о создании механизма совместной аккредитации учреждений высшего профессионального образования, согласование сроков проведения вступительных кампаний в вузы (внесение изменений в правила приёма в вузы), заключение межведомственного соглашения о сотрудничестве в сфере государственной молодёжной политики.

Касаясь аспектов деятельности по **улучшению и активизации связей с соотечественниками за рубежом**, по достижению качественного роста гуманитарного влияния России в мире, важно отметить, что проблемы законодательного обеспечения государственной политики на этом направлении, вопросы совершенствования правового регулирования положения российских соотечественников постоянно находятся в поле зрения Государственной Думы. **Задачи поддержки и консолидации Русского мира, содействие полноценной реализации и адекватному обеспечению прав и свобод соотечественников в странах проживания на основе соблюдения норм международного права, сохранение и развитие всесторонних связей Российской Федерации с**

соотечественниками, а также их организациями подтверждены в качестве приоритетных. При этом главенствующими становятся вопросы совершенствования законодательства в этой сфере. Как известно, в России базовым нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по взаимодействию с соотечественниками за рубежом и их поддержке, был Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом". Его новая редакция от 2010 года отразила современные подходы Российского государства к взаимодействию с соотечественниками, выраженные в переходе от принципа оказания гуманитарной помощи к **партнёрству и сотрудничеству**. Однако анализ показывает, что **полноценный и эффективный механизм** реализации государственной политики поддержки соотечественников за рубежом на законодательном уровне ещё **не создан**. Многие статьи указанного закона, например о праве соотечественников на получение российского гражданства в упрощённом порядке, пока не нашли полного отражения в специальных отраслевых законодательных актах.

Благодаря Закону Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-I "О гражданстве Российской Федерации", который устанавливал достаточно либеральный режим в плане возможности приобретения российского гражданства бывшими гражданами СССР, в значительной степени удалось не только обеспечить защиту прав и свобод наших бывших сограждан и нынешних граждан на территории бывшего Советского Союза, но и обеспечить в конструктивном направлении развитие правового регулирования отношений гражданства для самой Российской Федерации.

В настоящее время, помимо Конституции Российской Федерации, основополагающим для регулирования вопросов гражданства является принятый в соответствии со статьёй 6, часть 1, Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" (действует с 1 июля 2002 года).

Введение в ныне действующий закон **новых критериев**, устанавливающих избирательный характер приобретения российского гражданства Российской Федерации при отмене оснований приобретения российского гражданства в порядке признания, регистрации и ряда других ранее действовавших правовых аспектов серьёзно ужесточило в первую очередь условия получения гражданства нашей страны соотечественниками из ближнего зарубежья. И если эта новация казалась вполне объяснимой с учётом предполагавшегося на тот момент завершения возникшего после распада СССР переходного периода в регулировании отношений гражданства, то совершенно очевидно, что в нынешних условиях, когда политическая, национальная и социальная напряжённость на постсоветском пространстве опять **принимает тревожные очертания**, указанная норма нуждается в переосмыслении, что позволит самым непосредственным образом защитить интересы по-прежнему огромного числа наших соотечественников, проживающих там.

С другой стороны, для многих соотечественников, постоянно проживающих за рубежом и имеющих в странах проживания определённый социальный и материальный статус, а также ведущих собственный бизнес, в том числе связанный с Россией, вопрос о получении гражданства Российской Федерации не является столь актуальным. Их права на развитие гуманитарных и экономических связей с Россией возможно реализовать другими путями, например через изменение процедуры получения этой категорией соотечественников разрешения на временное проживание в Российской Федерации вне квот, утверждаемых Правительством Российской Федерации, а также через облегчение визового режима для соотечественников, проживающих в тех странах, с которыми у России такой режим существует.

Принятие перечисленных мер будет иметь большое гуманитарное значение для соотечественников, способствовать созданию условий для более интенсивного общения соотечественников, проживающих за рубежом, со своей исторической родиной, включению экономически активных соотечественников в

процессы социально-экономического развития и модернизации России, а также **повышению авторитета России среди соотечественников.**

Немаловажным направлением взаимодействия с соотечественниками за рубежом является **информационная политика.** К сожалению, до сих пор имеет место тенденция сжатия русского культурно-языкового пространства в странах ближнего зарубежья, в первую очередь вследствие уменьшения времени вещания российских телеканалов или его полной отмены. В результате соотечественники лишаются возможности оперативного получения информации о жизни в России и её политике. Это обстоятельство даёт широкие возможности противникам и конкурентам России манипулировать общественным мнением в среде соотечественников. В массовое сознание соотечественников, особенно молодого поколения, всё настойчивее внедряется идеологический императив "мы – русские, но без России".

Для устранения многих проблем в этой сфере представляется целесообразным принять ряд необходимых законодательных и управленческих решений, в том числе создать специализированный медиахолдинг для соотечественников, который включал бы в себя телеканал, радиостанцию, печатные издания, издательские дома и интернет-ресурс. Для поддержки этого медиахолдинга следует подключить крупнейшие российские бизнес-структуры, для которых он мог бы стать дополнительным инструментом продвижения их коммерческих интересов.

В современных условиях, когда сотни тысяч наших соотечественников хотят быть на одной волне с исторической родиной, многие хотят вернуться в страну, **проблема добровольного переселения соотечественников** в Российскую Федерацию становится особенно насущной. Государственная Дума самым активным образом вовлечена в деятельность по созданию в России надлежащих условий для репатриации и обеспечения работой по специальности наиболее квалифицированных кадров из ближнего зарубежья.

В этом контексте Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, ныне

проживающих за рубежом, становится приоритетным направлением совершенствования миграционной политики Российской Федерации.

Преимущество указанной программы заключается в том, что впервые была осуществлена попытка создания действенного механизма переселения соотечественников в Российскую Федерацию, который служит интересам как соотечественников, так и администрации хозяйствующих субъектов Российской Федерации. Она играет важную роль привлечения в Россию экономически активных, близких по духу, культуре и традициям людей; их знания, опыт и интеллектуальный потенциал, а также решимость и способность помочь в решении экономических и иных проблем нашей страны имеют большое значение. В данном случае ставка делается на зарубежных соотечественников в том числе и потому, что они не всегда по своей воле оказывались вне России, но не отрывались от страны все эти годы и должны иметь возможность участвовать в строительстве нашего государства. Разумеется, учитывая наши огромные площади, в программе могут принять участие не только соотечественники, но и те, кто думает и говорит по-русски, однако в первую очередь, конечно, следует ориентироваться на тех, кто все эти годы ждал, когда Россия примет их обратно. В этом контексте программа по переселению соотечественников действует весьма успешно.

Мониторинг реализации программы свидетельствует о значительном увеличении числа лиц, желающих принять в ней участие. В работу активно включаются в качестве пилотных регионов новые субъекты Российской Федерации. По состоянию на сегодняшний день в выполнение программы вовлечены 57 субъектов Российской Федерации в 8 федеральных округах; на подходе другие субъекты Российской Федерации, которые разрабатывают свои проекты региональных программ по оказанию содействия переселению.

Федеральная миграционная служба, которая является координатором программы, на постоянной основе осуществляет меры по её модернизации, направленные на создание для переселенцев более комфортных условий для переезда и обустройства. Это даёт свои результаты: только за первый квартал

этого года от соотечественников было принято около 30 тысяч заявлений, которые охватили более 60 тысяч потенциальных переселенцев. Сегодня для нас крайне важно не снижать набранные темпы работы, обеспечить преемственность программных мероприятий по переселению в текущем и последующих годах.

Начиная с 2014 года одним из основных направлений реализации программы стала работа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, вынужденно покинувших или желающих покинуть территорию Украины. За это время принято заявлений об участии в Государственной программе более чем от 110 тысяч человек, более чем на 90 тысяч из них уже оформлены свидетельства участника.

В современных непростых условиях в мире, когда сотни тысяч наших соотечественников хотят вернуться в страну, надеясь на более надёжную защиту своих прав и интересов, проблема добровольного переселения становится особенно насущной и заниматься ею по остаточному принципу недопустимо. Государственная Дума следит за выполнением программы, активно сотрудничает с ФМС России, с организациями российских соотечественников за рубежом. По их предложениям и с их участием в Государственной Думе был проведён целый ряд заседаний, совещаний, парламентских слушаний, "круглых столов", на которых обсуждались проблемы совершенствования законодательства в этой сфере с учётом результатов правоприменительной практики.

При этом не следует забывать, что только в государствах СНГ и Балтии активно функционирует более 150 крупных организаций российских соотечественников с разветвлённой сетью филиалов и отделений по всем городам и регионам стран проживания. Общественные организации хорошо знают настроения соотечественников, поэтому их следует шире привлекать к работе ФМС, активнее использовать их возможности.

Необходимо и впредь активно заниматься вопросами поддержки возвращающихся в Россию соотечественников. Главное, что программа реализуется, и с её дальнейшим совершенствованием следует ожидать принятия в этом направлении новых мер, которые в настоящее время рассматриваются в

правительственных структурах Российской Федерации, прежде всего это связано с расширением категорий участников по различным направлениям – в сфере образования, в предпринимательстве, в сельском хозяйстве и так далее, что потребует внесения соответствующих изменений в законодательство. Первостепенная задача – создать более комфортные, цивилизованные условия тем из соотечественников, кто оказался в нелёгкой ситуации, чтобы они смогли приехать в страну, интегрироваться и быть полезными.

Проблемы совершенствования законодательства

Отмечая позитивное значение действующей системы договоров в рамках Содружества и других интеграционных образований, вместе с тем приходится констатировать, что актуальной является **проблема реализации международных договоров на внутригосударственном уровне.**

Приходится констатировать, что в силу различий в подходах государств к правозащитной тематике и особенностей национальных законодательств в этой сфере эта тема оказалась фактически замороженной. Статья 33 Устава СНГ от 22 января 1993 года и соответствующее решение Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1993 года предусматривали создание в Содружестве Комиссии по правам человека (КПЧ), в функции которой вошло бы наблюдение за выполнением государствами-участниками взятых на себя обязательств в рамках Содружества. Образование КПЧ также предусмотрено Конвенцией Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года, которую ратифицировали лишь Россия (Федеральный закон от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ), Белоруссия, Киргизия и Таджикистан (Азербайджан, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан и Украина конвенцию не подписали). К практической работе КПЧ так и не приступила: своих представителей в её состав назначили только Россия и Таджикистан.

Между тем трудно переоценить значимость строгого соблюдения государствами СНГ и других интеграционных образований международных договоров. Последовательное и полное проведение в жизнь положений договоров,

недопустимость произвольного одностороннего их изменения и прекращения их действия являются важнейшими факторами стабильности и эффективности сотрудничества в рамках международных организаций. И наоборот, невыполнение любым из государств-участников международного договора несовместимо с поддержанием нормальных отношений и сотрудничества между странами. Это может привести к подрыву доверия между государствами, обострению отношений и поставить под угрозу существование организации. Поэтому создание действенного механизма реализации уже заключённых в рамках СНГ и других интеграционных образований многосторонних договоров и соглашений – это первоочередная задача.

Важно разработать и принять единый документ Содружества о порядке, способах и формах внутригосударственного выполнения международных договоров, заключённых в рамках СНГ, о юридических основаниях их непосредственного применения на территориях государств с момента их официального опубликования.

Целесообразно провести реформу механизма официального обнародования (опубликования) документов, принимаемых в рамках Содружества и других интеграционных формирований, что позволило бы пользователям (органам и должностным лицам, предприятиям, юристам и другим гражданам) более оперативно получать доступ к необходимой информации о правовых актах интеграционных образований и решениях Экономического суда СНГ и Суда Евразийского экономического союза. Особенно важно это в сфере экономических отношений.

В плане совершенствования деятельности структур СНГ можно было бы по результатам каждой встречи на высшем уровне предусматривать принятие общего итогового документа с конкретными поручениями органам СНГ и предложениями в адрес государств по реализации принятых Советом глав государств решений.

Определённые полномочия в принятии окончательных решений можно было бы предоставить не только Совету глав правительств, но и Совету

министров иностранных дел, в последнем случае это общепринятая мировая практика в деятельности ведущих международных организаций.

Элементами механизма реализации мер доверия могли бы стать, например, регулярный обмен между внешнеполитическими ведомствами государств Содружества информационными записками, в которых отражались бы итоги деятельности государств за истекший период по вопросам сотрудничества в рамках СНГ и планы на ближайшую перспективу, проведение накануне заседаний высших органов СНГ обзорных конференций (совещаний) в целях анализа хода выполнения принятых ими решений, обеспечение всестороннего и квалифицированного участия представителей всех государств Содружества в работе его уставных и других органов.

Актуальным является повышение роли Экономического суда СНГ и Суда Евразийского экономического союза в обеспечении реализации экономических договоров СНГ и ЕАЭС. Это можно сделать путём расширения круга субъектов, правомочных обращаться в суды, в том числе с запросом о толковании, наделения судов правом вынесения заключений по правовым вопросам взаимодействия государств-участников и деятельности органов государств-участников, придания решениям судов по согласованному перечню вопросов обязательного характера, разработки действенного механизма обеспечения исполнения выносимых им решений.

* * *

Договор между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности (РСМД) и обострение ситуации вокруг ДРСМД

(Источник: официальный сайт МИД России, 5 ноября 2015 года)

Договор о РСМД подписан 8 декабря 1987 года, вступил в силу 1 июня 1988 года. Он запрещает сторонам производить, испытывать и развёртывать баллистические и крылатые ракеты наземного базирования с дальностью пуска от 500 до 5500 километров, а также пусковые установки для них.

В течение первых трёх лет действия договора были уничтожены советские и американские ракеты наземного базирования двух классов – средней дальности (от 1000 до 5500 километров) и меньшей дальности (от 500 до 1000 километров). Одновременно ликвидированы пусковые установки этих ракет, связанные с ними вспомогательные сооружения и оборудование, районы развёртывания, ракетные операционные базы и ракетные вспомогательные объекты. После распада СССР практическое выполнение договора помимо России и США осуществляли Белоруссия, Казахстан и Украина. В целях контроля над выполнением Договора в течение первых 13 лет его действия сторонами осуществлялись инспекции на местах, в том числе на постоянной основе на проходных пунктах объектов по производству – Воткинского машиностроительного завода (Удмуртия) и завода "Геркулес" в городе Магна (США, штат Юта).

Вопросы выполнения договорных обязательств, согласования мер повышения жизнеспособности и эффективности договора рассматривались Специальной контрольной комиссией (СКК). Состоялось 29 сессий СКК (последняя – в октябре 2003 года). С тех пор комиссия не созывалась, поскольку к тому времени Россия и США завершили выполнение мероприятий, требовавших наблюдения по договору.

Договор о РСМД, будучи бессрочным, остаётся важным фактором поддержания стратегической стабильности, содействует процессу дальнейшего сокращения и ограничения ракетно-ядерных вооружений.

Инициатива по поводу придания обязательствам по ДРСМД глобального характера

12 октября 2007 года на встрече с министрами иностранных дел и обороны России и США В. В. Путин выдвинул идею придать обязательствам по Договору о РСМД глобальный характер, американская сторона поддержала это предложение.

25 октября 2007 года на 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН было распространено совместное российско-американское заявление о Договоре о РСМД. В нём, в частности, содержится призыв ко всем заинтересованным

странам обсудить возможность придания глобального характера обязательствам по ДРСМД путём отказа от баллистических и крылатых ракет наземного базирования с дальностью 500–5500 километров.

На пленарном заседании Конференции по разоружению в Женеве 12 февраля 2008 года С.В. Лавров предложил приступить к совместному поиску оптимальных путей её продвижения. Он также внёс на экспертное обсуждение проект Основных элементов международно-правовой договорённости о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности (наземного базирования), открытой для широкого международного присоединения. Несмотря на усилия России, дальнейшее практическое развитие инициатива не получила.

Обострение ситуации вокруг ДРСМД

29 июля 2014 года Госдепартамент США выпустил очередной ежегодный доклад "О соблюдении международных соглашений в области контроля над вооружениями за 2013 год", в котором было отмечено, что Россия нарушила обязательства по ДРСМД в части, касающейся запрета иметь, производить, проводить лётные испытания крылатых ракет наземного базирования (КРНБ), а также их пусковых установок. В связи с этим 1 августа 2014 года МИД России распространил комментарий с указанием на бездоказательность подобных обвинений и на многочисленные "вольности" в применении положений ДРСМД самими США.

11 сентября 2014 года в Москве состоялись российско-американские межведомственные консультации по тематике ДРСМД. Стороны обсудили имеющиеся у них озабоченности в связи с соблюдением договора и возможные пути их урегулирования. При этом удовлетворительный ответ США на поставленные российской стороной вопросы получен не был. Стороны подтвердили важность сохранения договора, условились продолжить диалог об устранении сохраняющихся расхождений.

5 июня 2015 года Госдепартамент США опубликовал очередной ежегодный доклад "О соблюдении международных соглашений в области контроля над

вооружениями за 2014 год", в котором повторено обвинение России в нарушении ДРСМД.

Позиция Российской Федерации

Россия неоднократно подтверждала приверженность ДРСМД, обвинения США мы не признаём.

Отмечаем, что, обвиняя Россию в нарушении договора, какие-либо доказательства этого США так и не представили. У России же имеется ряд конкретных претензий к США в контексте выполнения Договора о РСМД. Считаем идущими вразрез с требованиями ДРСМД масштабную американскую программу производства и испытаний ракет-мишеней с характеристиками, аналогичными ракетам средней и меньшей дальности, широкое использование США ударных беспилотников, подпадающих под определение крылатых ракет средней дальности наземного базирования, и испытания – в перспективе их размещения на объектах ПРО в Европе – наземных пусковых установок, которые потенциально могут использоваться для пуска крылатых ракет.

США упорно уходят от предметного обсуждения данных проблем. Это вызывает большие сомнения относительно искренности официальных заявлений США о приверженности целям и задачам ДРСМД, а также о готовности реально работать совместно с Россией над обеспечением режима договора и повышением его жизнеспособности.

Выдержки из комментария Департамента информации и печати МИД России в связи с обвинениями США в адрес Российской Федерации в нарушении Договора о РСМД

В ноябре – декабре 2015 года на слушаниях в Конгрессе США прозвучали высказывания высокопоставленных представителей Госдепартамента и Пентагона, обвинивших Россию в нарушении положений Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД), а также ряда других соглашений в сфере контроля над вооружениями, включая Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) и Договор по открытому небу (ДОН). Российская

Федерация подверглась обвинениям в том, что якобы уже производит и развёртывает запрещённые договором крылатые ракеты средней дальности наземного базирования, а также пусковые установки для них.

В комментарии Департамента информации и печати МИД России в связи с обвинениями Соединённых Штатов Америки в адрес России в нарушении Договора о РСМД, опубликованном 2 декабря 2015 года на официальном сайте МИД России, заявляется: "цель авторов подобных измышлений очевидна: попытаться бросить тень на нашу линию в сфере контроля над вооружениями и одновременно отвлечь внимание от действий самих США, чрезвычайно вольно трактующих положения ДРСМД в случаях, когда они препятствуют развитию важных для Вашингтона вооружений".

МИД России уточняет: "Речь, в частности, идёт о пусковых установках "Мк-41" в наземных противоракетных комплексах "Иджис Эшор", которые США размещают сейчас в Румынии и которые затем будут размещены в Польше. На кораблях эти установки являются универсальными и используются для запуска как противоракет "Стандарт-3", так и крылатых ракет средней дальности "Томагавк". На слушаниях представитель Пентагона дежурно утверждал, что сухопутный вариант "Мк-41" "не приспособлен и не предназначен" для запуска крылатых ракет. Хотели бы подчеркнуть, что для нас данный вопрос остаётся открытым, так как установить, насколько подобные утверждения соответствуют действительности, могут только военные и технические эксперты, а американская сторона категорически отказывается вести предметный разговор на эту тему. Соответственно, у нас сохраняются все основания рассматривать наземные "Мк-41" как пусковые установки крылатых ракет, а их размещение на суше – как прямое нарушение американской стороной Договора о РСМД".

По информации МИД России, много вопросов возникает в связи с использованием США при испытаниях средств ПРО ракет-мишеней, аналогичных по характеристикам ракетам средней и меньшей дальности: "Характер и масштаб программы производства и испытаний подобных "мишеней" выходят далеко за рамки заявленных целей. Под видом испытаний средств ПРО в США могут

отрабатываться вопросы, связанные с производством и боевым применением запрещённых договором баллистических ракет средней и меньшей дальности. Приходится вновь констатировать, что американская сторона не проявляет готовности обсуждать с нами эту крайне серьёзную тему. Более того, в законе об одобрении военного бюджета США на следующий финансовый год прямо прописан запрет на передачу России телеметрической информации с ракет-мишеней, о чем мы, собственно, американцев и не просили. Подобная "перестраховка" только укрепляет наши выводы из происходящего".

МИД России указывает, что "США уже много лет производят и используют ударные беспилотные летательные аппараты, подпадающие под содержащееся в договоре определение крылатых ракет наземного базирования".

МИД России неоднократно предпринимал "попытки прояснить, как это согласуется с Договором о РСМД и сопутствующими ему документами", однако прямой ответ так и не получил.

Такая ситуация вокруг ДРСМД используется США, по мнению МИД России, "в качестве оправдания "комплексной реакции", включающей осуществление широкого спектра долгосрочных военных программ, в том числе связанных с модернизацией ядерного оружия и повышением его эффективности, а также наращивание американского военного присутствия у границ России в Европе и АТР...": "Ситуация с Договором... используется для формирования в Евроатлантике атмосферы хронической военной напряжённости".

6. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2015 году

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

В рамках исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2015 году (по состоянию на сентябрь 2015 года) приняты следующие федеральные законы:

в рамках реализации постановления от 10 февраля 2015 года № 1-П по делу о проверке конституционности части 6 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в связи с жалобой гражданина П.Ф. Юхименко принят Федеральный закон от 12 февраля 2015 года № 15-ФЗ "О внесении изменения в статью 43 Федерального закона "О полиции". Также издан приказ МВД России от 22 апреля 2015 года № 459 "О внесении изменений в Инструкцию о порядке осуществления выплат в целях возмещения вреда, причинённого в связи с выполнением служебных обязанностей, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации или их близким родственникам, утверждённую приказом МВД России от 18 июня 2012 года № 590";

в рамках реализации постановления от 21 марта 2014 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина принят Федеральный закон от 12 февраля 2015 года № 16-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О полиции" и Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в

органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 11 ноября 2014 года № 29-П по делу о проверке конституционности пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобами граждан Д.А. Васина и И.С. Кравченко принят Федеральный закон от 12 февраля 2015 года № 16-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О полиции" и Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 1 апреля 2014 года № 9-П по делу о проверке конституционности примечания к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведённым в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, в связи с жалобой граждан Ю.И. Кузичева и С.А. Плотникова принят Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 53-ФЗ "О внесении изменения в Постановление Верховного Совета Российской Федерации "Об утверждении Списка работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведённым в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 19 мая 2014 года № 15-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 3 Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат" в связи с жалобой гражданина Г.В. Ледовского принят Федеральный

закон от 8 марта 2015 года № 31-ФЗ "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат";

в рамках реализации постановления от 8 июня 2015 года № 14-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой принят Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 23-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 18 марта 2014 года № 5-П по делу о проверке конституционности части второй¹ статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кетовского районного суда Курганской области принят Федеральный закон от 30 марта 2015 года № 62-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации по вопросу участия потерпевших при рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора";

в рамках реализации постановления от 31 января 2014 года № 1-П по делу о проверке конституционности абзаца десятого пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. А. Аникиева принят Федеральный закон от 20 апреля 2015 года № 101-ФЗ "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 24 декабря 2013 года № 30-П по делу о проверке конституционности статей 4, 5 и пункта 5 статьи 14 Федерального закона "О предупреждении распространения туберкулёза в Российской Федерации" в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области принят Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 124-ФЗ "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О предупреждении распространения туберкулёза в Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 13 мая 2014 года № 14-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова принят Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 114-ФЗ "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях";

в рамках реализации постановления от 31 января 2011 года № 1-П по делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобами закрытого акционерного общества "Недвижимость-М", общества с ограниченной ответственностью "Соломатинское хлебоприёмное предприятие" и гражданки Л.И. Костаревой принят Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 190-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

в рамках реализации постановления от 1 июля 2014 года № 20-П по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации "О распространении действия Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на граждан из подразделений особого риска" в связи с жалобой гражданина В.Ф. Лякина принят Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 169-ФЗ "О внесении изменений в Постановление Верховного Совета Российской Федерации "О распространении действия Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на граждан из подразделений особого риска";

постановления от 21 октября 2014 года № 25-П по делу о проверке конституционности положений частей третьей и девятой статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с

ограниченной ответственностью "Аврора малоэтажное строительство" и граждан В.А. Шевченко и М.П. Эйдлена принят Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 190-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

постановления от 10 декабря 2014 года № 31-П по делу о проверке конституционности частей шестой и седьмой статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Глория" принят Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 190-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В настоящее время требуется исполнение 32 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в целях реализации 17 из них законопроекты внесены в Государственную Думу, Правительством Российской Федерации ведётся работа по реализации 15 судебных актов.

Раздел II. Прохождение законов и законопроектов в Государственной Думе шестого созыва

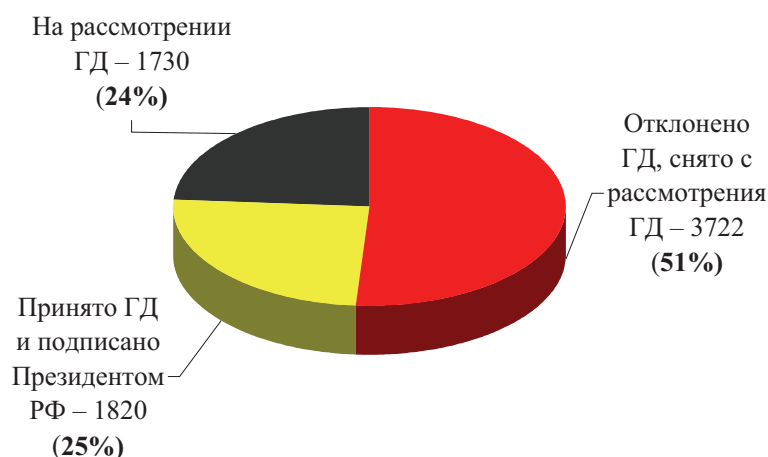
(Анализ проведён по итогам работы Государственной Думы шестого созыва за период с 21 ноября 2011 года по 31 декабря 2015 года)

Законотворческий портфель¹ Государственной Думы шестого созыва содержит **7272² закона и законопроекта** (на 17 % больше, чем в Государственной Думе пятого созыва за сопоставимый период), из них:

1820 законов принято Государственной Думой шестого созыва (25 % от общего числа законопроектов в портфеле Думы шестого созыва);

3722 законопроекта отклонены или отозваны инициатором, возвращены автору, сняты с рассмотрения Государственной Думы (51 % от общего числа законопроектов в портфеле Думы шестого созыва);

1730 законопроектов находится на рассмотрении Государственной Думы (24 % от общего числа законопроектов в портфеле Думы шестого созыва).



Из общего числа законопроектов, рассмотренных³ (5542) Государственной Думой шестого созыва, 28 % (1549) снято с рассмотрения, отозвано или возвращено субъектам права законодательной инициативы (далее также – СПЗИ) на стадии рассмотрения их Советом Государственной Думы, 39 % (2173) отклонено Государственной Думой, 33 % (1820) принято Государственной Думой.

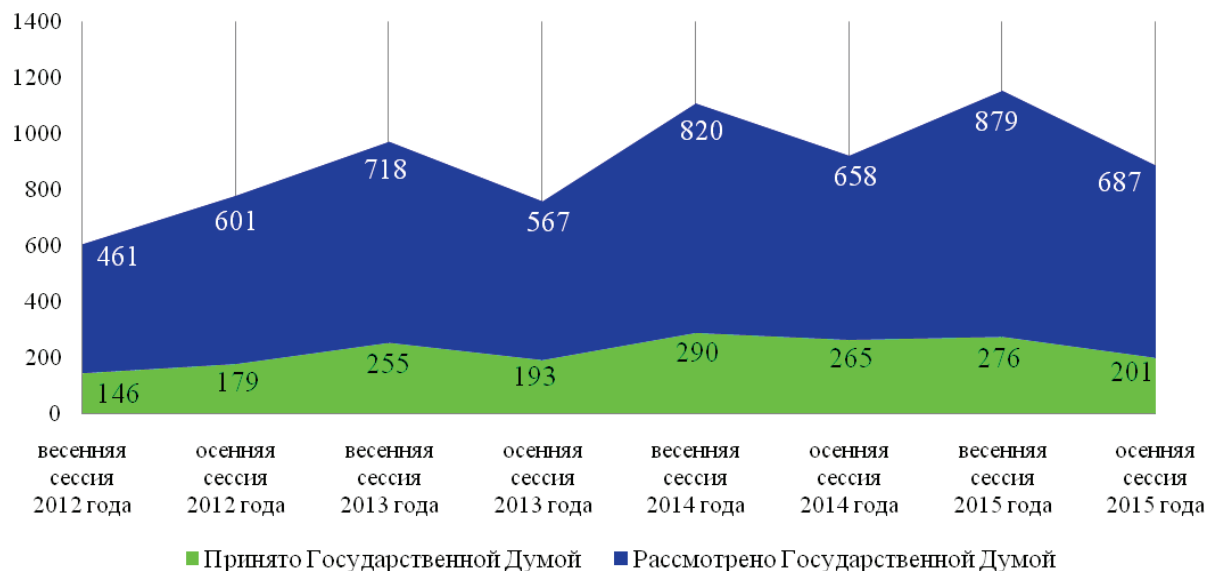
¹ Законотворческий портфель текущего созыва включает в себя количество законопроектов, внесённых в Государственную Думу текущего созыва и перешедших на рассмотрение из предыдущих созывов.

² По данным Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД).

³ Рассмотренные Государственной Думой законопроекты – это законопроекты, которые были приняты Госдумой, отозваны инициатором, возвращены автору, сняты с рассмотрения Государственной Думы или отклонены Госдумой; законы, снятые с рассмотрения после их отклонения Советом Федерации либо Президентом Российской Федерации.

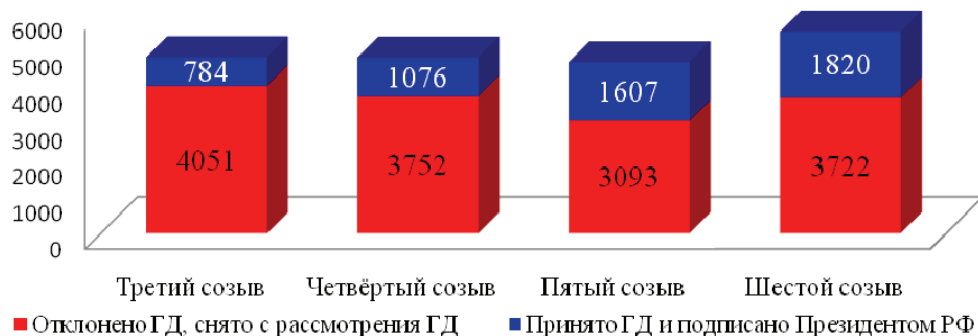
В 2015 году в Государственную Думу было внесено 1588 законопроектов (на 6,1 % меньше, чем в 2014 году), принято за указанный период 477 законов (на 14 % меньше, чем в 2014 году).

Распределение по сессиям Государственной Думы рассмотренных законопроектов и принятых законов представлено на диаграмме.



Сопоставительный анализ прохождения законопроектов в Государственной Думе разных созывов показывает, что наибольшее количество законопроектов было рассмотрено в 2015 году – 1566 (справочно: в 2014 году рассмотрено 1478 законопроектов, в 2013 году – 1285, в 2012 году – 1068 законопроектов), по количеству принятых Госдумой законов лидирует 2014 год – 555 законов.

Соотношение принятых законов и отклонённых и снятых с рассмотрения законопроектов Государственной Думой третьего, четвёртого, пятого и шестого созывов представлено на диаграмме.

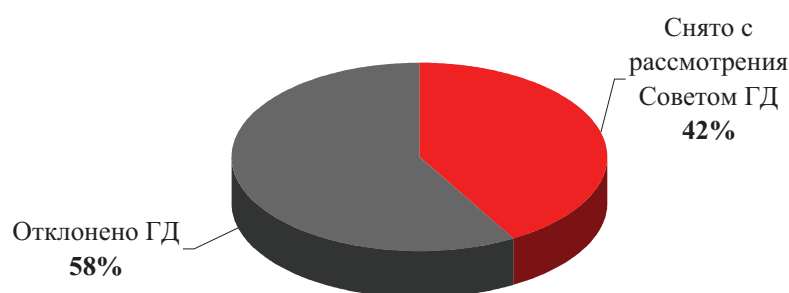


Таким образом, Государственной Думой шестого созыва за четыре года (что сопоставимо со сроком работы Думы предыдущих созывов), рассмотрено (5542) и принято (1820) наибольшее количество законопроектов и законов.

Как уже было отмечено ранее, 51 % законотворческого портфеля Государственной Думы шестого созыва, или 3722 законопроекта, не стали законами и были отправлены в архив, при этом анализ стадий их рассмотрения позволяет сделать следующий вывод:

1549 законопроектов (42 %) сняты с рассмотрения, отозваны, возвращены инициатору на стадии рассмотрения Советом Государственной Думы;

2173 законопроекта (58 %) отклонены депутатами Государственной Думы в ходе пленарных заседаний.

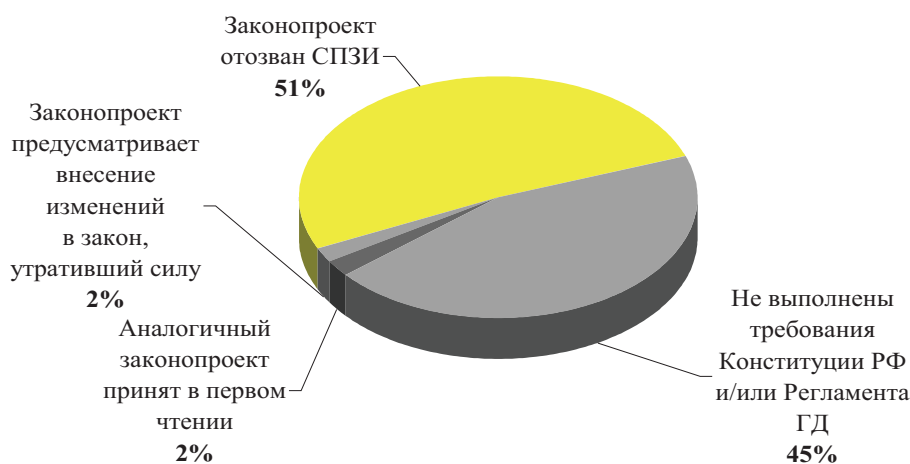


Основные причины снятия с рассмотрения Государственной Думы законопроектов на стадии их рассмотрения Советом Государственной Думы:

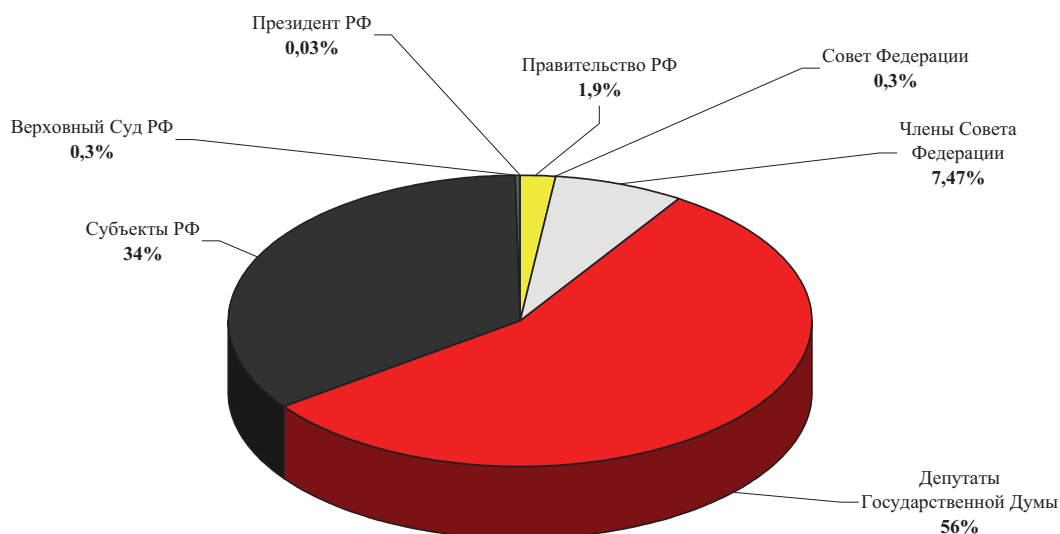
законопроекты отозваны СПЗИ (51 % от числа законопроектов, снятых с рассмотрения Советом Государственной Думы);

не выполнены требования Конституции Российской Федерации и (или) Регламента Государственной Думы (45 % от числа законопроектов, снятых с рассмотрения Советом Государственной Думы).

На схеме представлены результаты анализа причин снятия с рассмотрения Государственной Думы законопроектов по решению Совета Государственной Думы.



Распределение по СПЗИ законопроектов, отклонённых Государственной Думой или снятых с рассмотрения Советом Государственной Думы, представлено на диаграмме.



В общем количестве законопроектов, отклонённых Государственной Думой или снятых с рассмотрения Советом Государственной Думы, наибольшую долю составляют законопроекты, внесённые депутатами Государственной Думы (56 %), на втором месте – законопроекты, внесённые законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (34 %).

Прохождение законов и законопроектов в Государственной Думе шестого созыва с учётом распределения по субъектам права законодательной инициативы

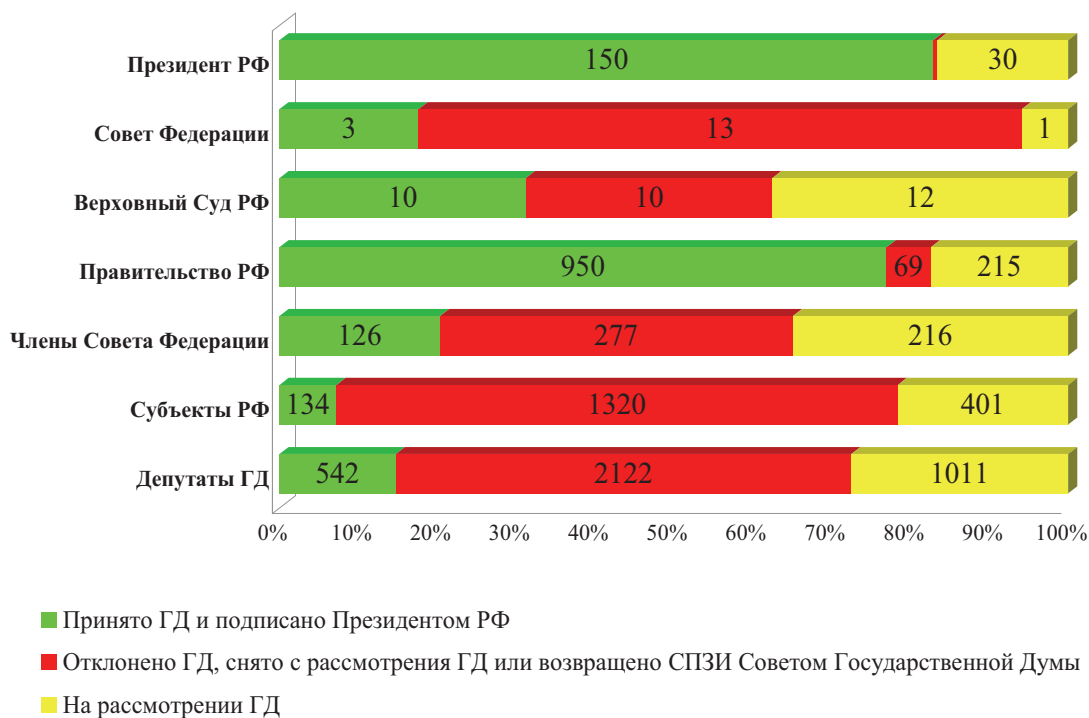
СПЗИ ¹	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	Находится на рассмотрении ГД	Работа завершена			Доля принятых законов от числа рассмотренных законопроектов
			Снято с рассмотрения Советом ГД ²	Отклонено ГД	Принято ГД	
Депутаты Государственной Думы	3675	1011	1058	1064	542	20,4%

¹ В количество законодательных актов по каждому СПЗИ включены также законопроекты, внесённые совместно с другими СПЗИ.

² Законопроекты, отозванные инициатором, возвращённые автору, снятые с рассмотрения Государственной Думы; законы, снятые с рассмотрения после их отклонения Советом Федерации либо Президентом Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации	1869	401	375	945	134	9,2%
Правительство Российской Федерации	1234	215	45	24	950	93,2 %
Члены Совета Федерации	619	216	144	133	126	31,3 %
Президент Российской Федерации	181	30	1 ¹	0	150	99,2 %
Верховный Суд Российской Федерации	32	12	7	3	10	50 %
Совет Федерации	17	1	9	4	3	18,8 %

Указанные в таблице данные для наглядности представлены на диаграмме.

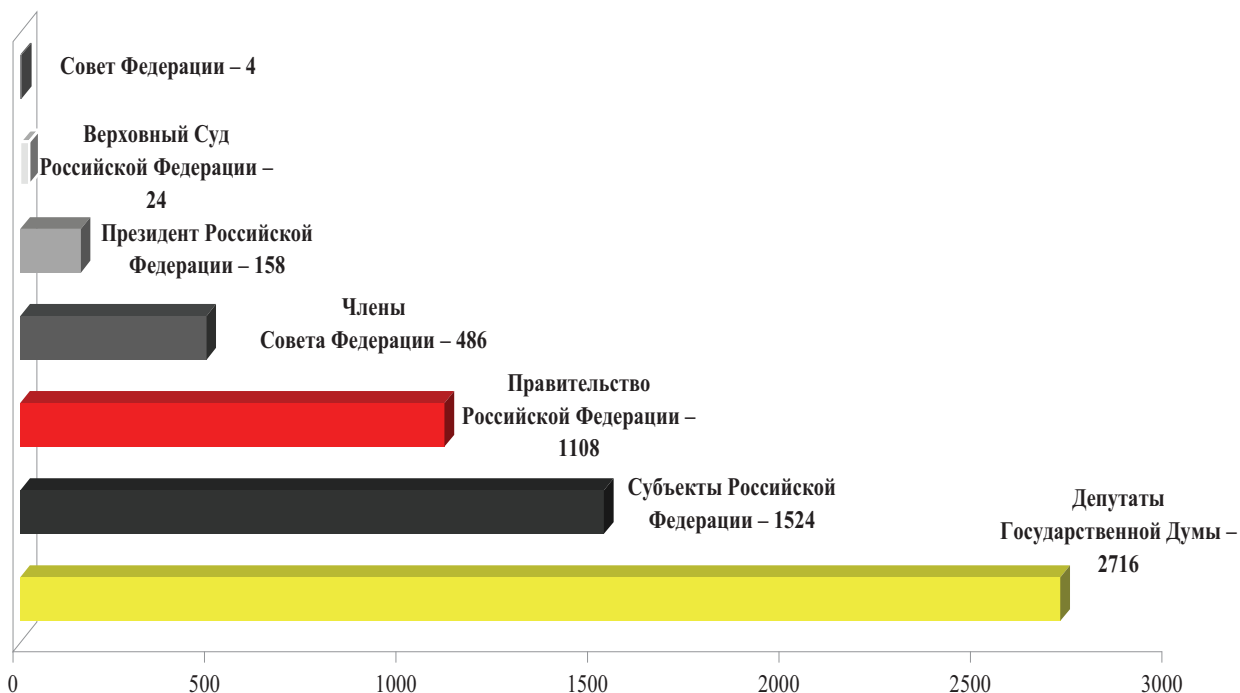


Максимальный показатель по количеству принятых законов от числа внесённых каждым СПЗИ в Государственную Думу текущего созыва –

¹ Законопроект отозван СПЗИ.

у Президента России: 99,2 %, у Правительства Российской Федерации – 93,2 %, минимальный показатель – 9,2 % – у законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, у депутатов Государственной Думы – 20,4 %.

Распределение по СПЗИ законопроектов, внесённых в Государственную Думу шестого созыва, представлено на диаграмме.



В Государственную Думу шестого созыва **внесено** 6020 законопроектов, из них почти 45 % внесено депутатами Государственной Думы, 25 % – законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 18 % – Правительством Российской Федерации, 8 % – членами Совета Федерации, 2,6 % – Президентом Российской Федерации, 0,4 % – Верховным Судом Российской Федерации, 0,06 % – Советом Федерации.

Распределение законов, **принятых (1820) Государственной Думой шестого созыва**, по СПЗИ¹ представлено на диаграмме.

¹ В количество законодательных актов по каждому СПЗИ включены также законопроекты, внесённые совместно с другими СПЗИ.

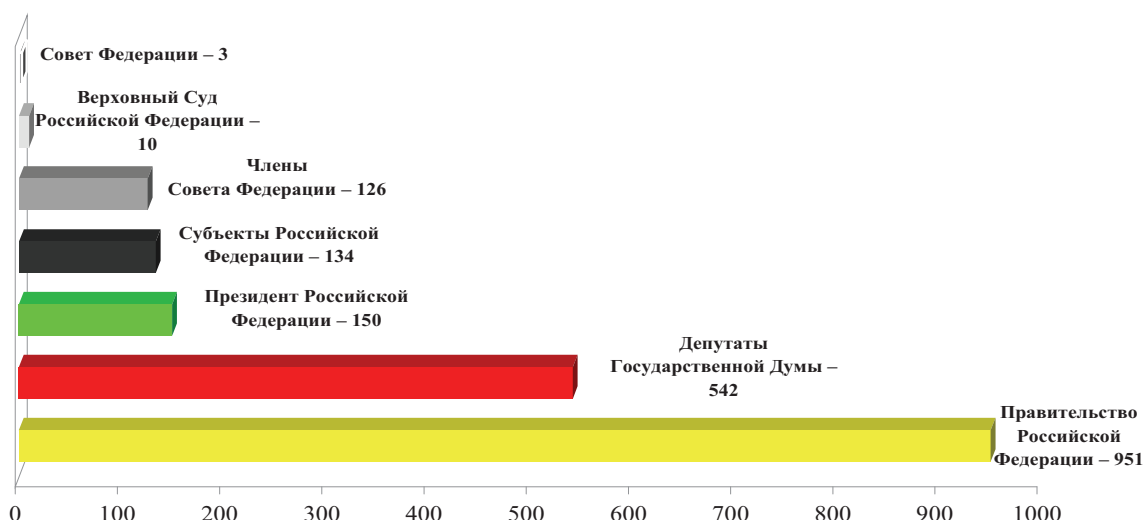
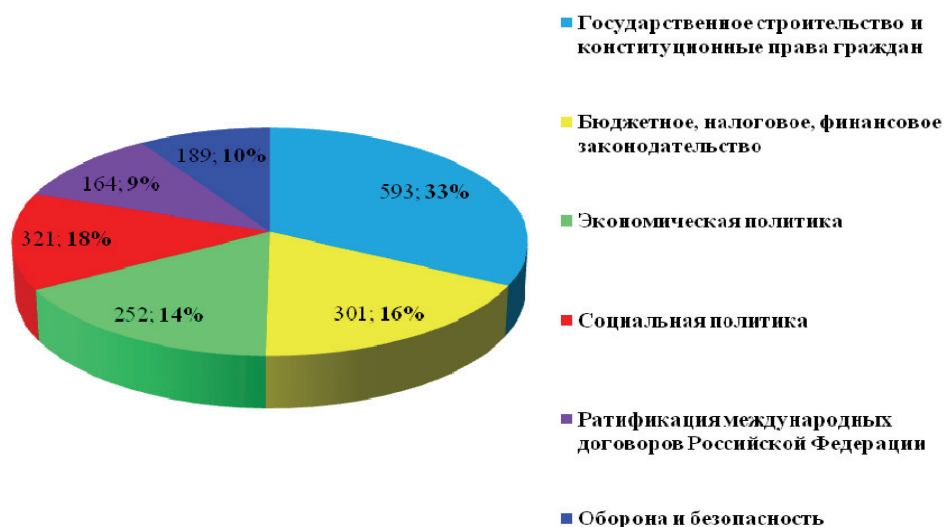


Диаграмма показывает, что портфель принятых Государственной Думой шестого созыва законов на 50 % состоит из инициатив Правительства Российской Федерации, почти 30 % законов принято по инициативе депутатов Государственной Думы, 8 % законопроектов внесено Президентом Российской Федерации, по 7 % составляют инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и членов Совета Федерации, менее 1 % – инициативы других СПЗИ.

Распределение по тематическим блокам законов, принятых Государственной Думой шестого созыва

Для наглядного представления содержательной направленности принятых Государственной Думой шестого созыва законов информация об их количестве распределена по тематическим блокам.

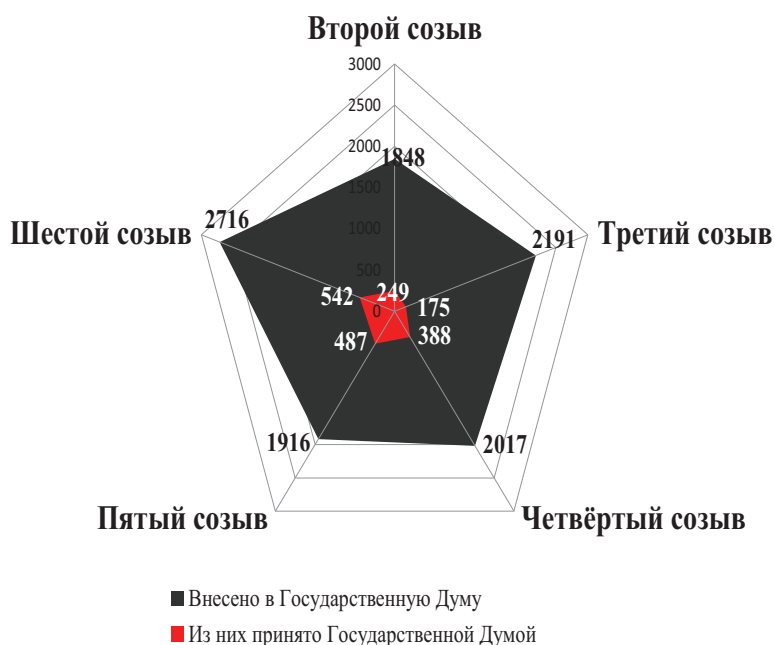


Наибольшее количество принятых законов – 593, или 33 %, – посвящено тематике "Государственное строительство и конституционные права граждан", 18 % законов – вопросам социальной политики, 16 % относится к правовому регулированию вопросов бюджетной, налоговой и финансовой сферы, 14 % – к вопросам регулирования экономической политики.

Прохождение законов и законопроектов, инициированных депутатами Государственной Думы шестого созыва

Депутатами Государственной Думы шестого созыва инициировано на 42 % законопроектов больше, чем депутатами Государственной Думы пятого созыва, при этом количество принятых Государственной Думой шестого созыва законов больше на 11 % по сравнению с сопоставимым показателем пятого созыва.

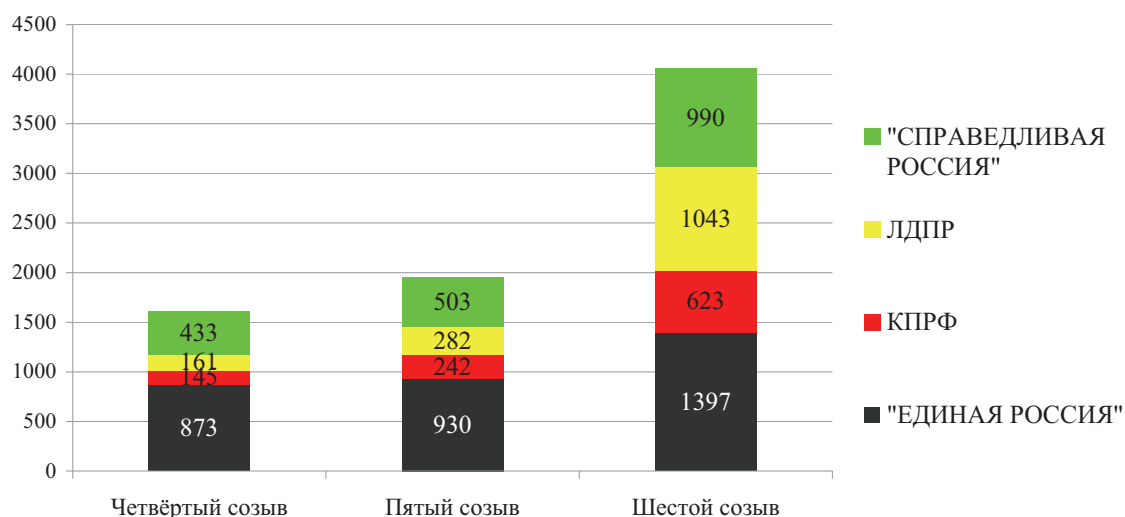
Соотношение законопроектов, внесённых депутатами Государственной Думы разных созывов, и принятых Госдумой законов представлено на диаграмме.



Анализ прохождения законов и законопроектов в Государственной Думе четвёртого, пятого и шестого созывов, инициированных депутатами – членами фракций политических партий¹, за сопоставимые периоды показал, что по

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

количеству внесённых законопроектов лидерами являются члены фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ", – внесён 1401 законопроект (это на 39 % больше, чем было внесено в Государственную Думу пятого созыва), члены фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" внесли 995 законопроектов (на 84 % больше, чем в Государственную Думу пятого созыва), депутаты фракции ЛДПР в Государственной Думе шестого созыва увеличили число внесённых законопроектов более чем в 3,5 раза, а члены фракции КПРФ – более чем в 2,5 раза по сравнению с сопоставимыми показателями пятого созыва.



Соотношение принятых Государственной Думой, отклонённых Госдумой и снятых с рассмотрения Государственной Думы, находящихся на рассмотрении Госдумы законодательных инициатив депутатов Государственной Думы с распределением по фракциям представлено на диаграмме.

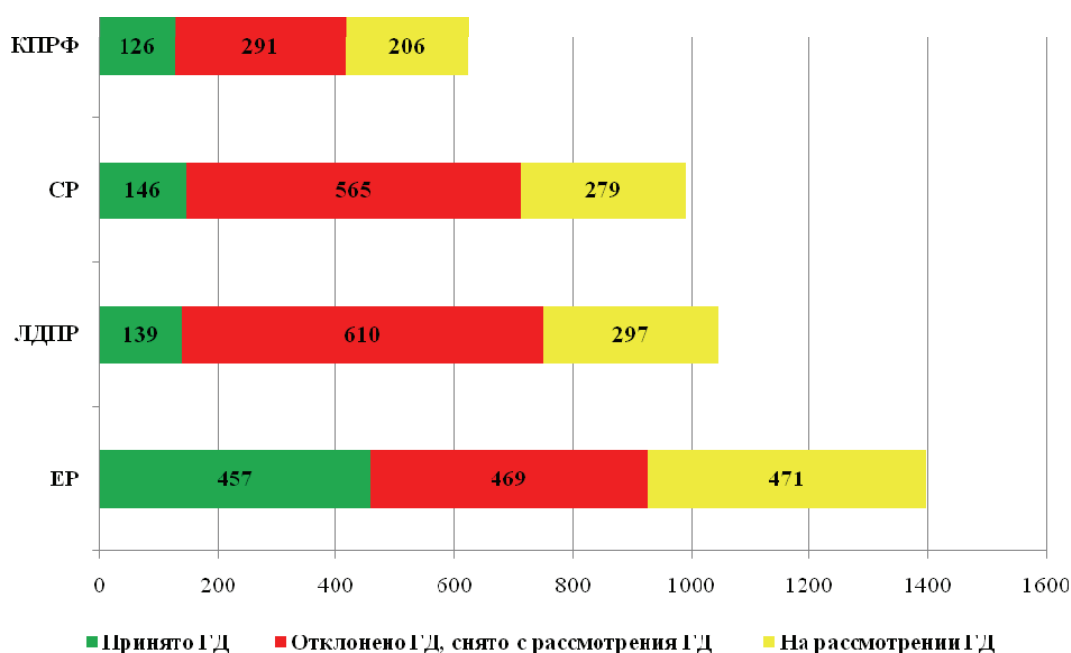


Диаграмма наглядно показывает, что доля принятых законов в общем количестве уже рассмотренных Государственной Думой законопроектов, внесённых по инициативе депутатов – членов каждой фракции, наибольшая у фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" – принято 49 % от количества рассмотренных Государственной Думой по инициативе членов фракции законопроектов *(на 2 % больше, чем в пятом созыве)*, этот же показатель у фракции КПРФ составляет 30 % *(на 6,5 % больше, чем в пятом созыве)*, у фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" – 20 % *(на уровне пятого созыва)*, у ЛДПР – 17 % *(на 8 % меньше, чем в пятом созыве)*.

Наибольшее количество отклонённых, отозванных, возвращённых, снятых с рассмотрения законопроектов – у фракции ЛДПР: 83 % от количества рассмотренных Государственной Думой по инициативе членов фракции, этот же показатель по законодательным инициативам членов фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" составляет 80 %, фракции КПРФ – 70 %, фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" – 51 %.

О внесении изменений и дополнений в кодексы Российской Федерации

В Государственную Думу шестого созыва внесено или перешло из предыдущих созывов 2574 проекта федеральных законов о внесении изменений и дополнений в кодексы Российской Федерации, что составляет 35 % законодательного портфеля Государственной Думы шестого созыва, из них:

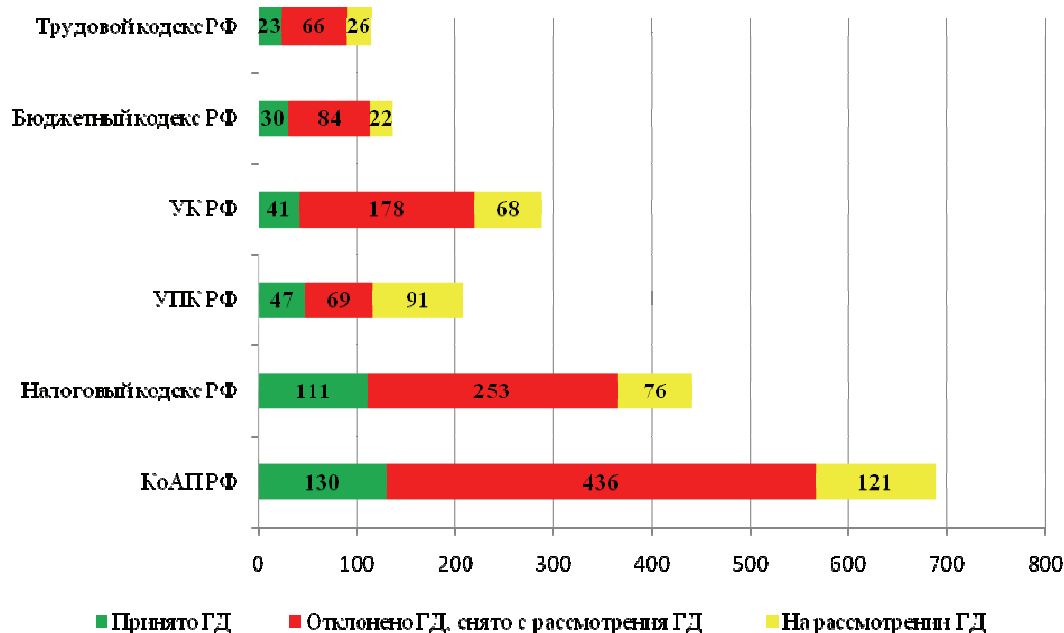
474 принятых закона внесли изменения во все кодексы Российской Федерации, за исключением Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принятого в марте 2015 года *(что составляет 26 % от общего количества принятых законов (1820) Государственной Думой шестого созыва)*;

1445 законопроектов отклонены Государственной Думой, сняты с рассмотрения, возвращены или отозваны СПЗИ *(39 % от общего количества законопроектов, отклонённых и снятых с рассмотрения (3722) Государственной Думы шестого созыва)*;

655 законопроектов находятся на рассмотрении Государственной Думы *(38 % от общего количества законопроектов, находящихся на рассмотрении Государственной Думы)*.

Наибольшее количество – 130 федеральных законов – принято с целью внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 111 законов внесли изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

На диаграмме представлена информация о кодексах Российской Федерации, во изменение каждого из которых принято более 20 законов в период работы Государственной Думы шестого созыва.



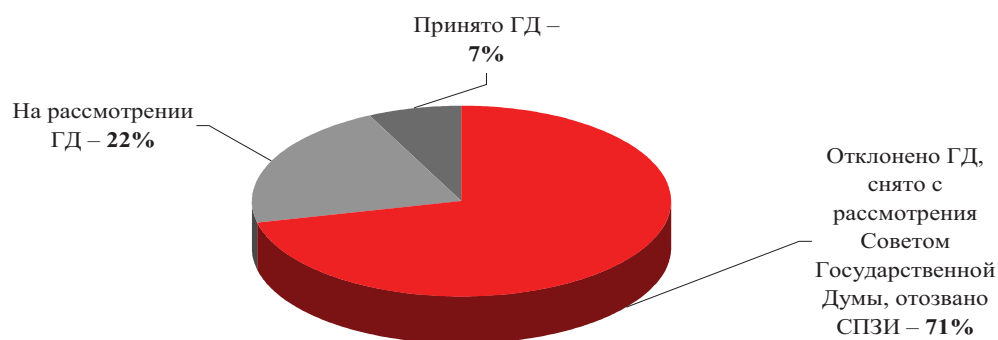
Рассмотрение законодательных инициатив в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации

В портфеле Государственной Думы шестого созыва – 1869 законопроектов, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, из них:

134 закона принято Госдумой (7,2 % от количества внесенных и 9 % от количества рассмотренных в Государственной Думе шестого созыва по инициативе субъектов Российской Федерации законопроектов);

1334 законопроекта отклонены Госдумой или сняты с рассмотрения Советом Государственной Думы;

401 законопроект находится на рассмотрении Государственной Думы.



С момента создания Совета законодателей в мае 2012 года на его рассмотрение поступила 381 законодательная инициатива из 38 субъектов Российской Федерации.

Сопоставительный анализ внесения в Государственную Думу законопроектов субъектов Федерации показал следующее:

в 2012 году на рассмотрение Совета законодателей не вносились законодательные инициативы;

в 2013 году на рассмотрение Совета законодателей внесено 40 законодательных инициатив, из них 22 инициативы внесены в Государственную Думу (5,7% от общего числа законопроектов субъектов Российской Федерации, внесённых в Государственную Думу в 2013 году (384));

в 2014 году – 159 инициатив, из них 38 внесено в Государственную Думу (9,3% от 409);

в 2015 году – 182 инициативы, из них 70 внесено в Государственную Думу (17,3% от 405).

Справочно: за этот же период законодательными (представительными) органами государственной власти из 85 субъектов Российской Федерации в Государственную Думу было внесено 1384 законопроекта.

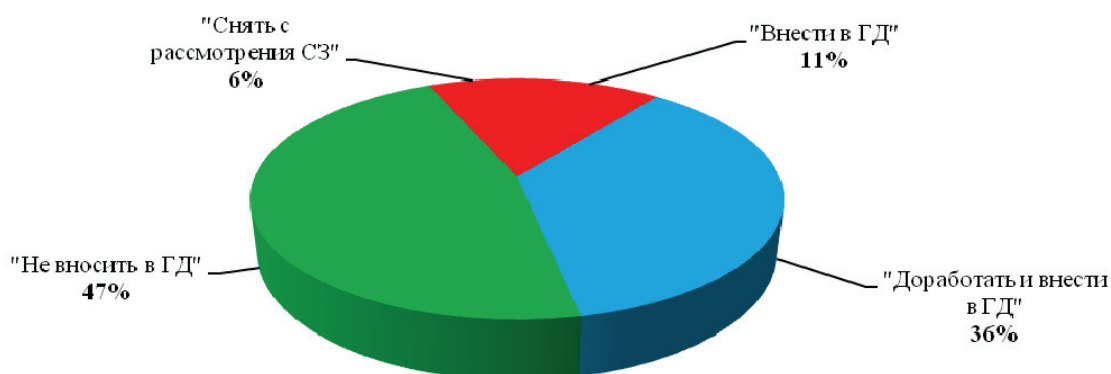
Совет законодателей за весь период работы рассмотрел 344 законодательные инициативы и вынес по ним соответствующие рекомендации:

"внести в Государственную Думу" – 36 (2013 – 2, 2014 – 17, 2015 – 17), из них 23 внесено в Государственную Думу;

"доработать и внести в Государственную Думу" – 125 (2013 – 23, 2014 – 58, 2015 – 44) – 53 внесено в Государственную Думу;

"не вносить" – 161 (2013 – 15, 2014 – 70, 2015 – 76) – 33 внесено в Государственную Думу;

"снять с рассмотрения Совета законодателей" – 22 (2014 – 7, 2015 – 15).



Из поступивших на рассмотрение Совета законодателей инициатив (381) 121 законопроект внесён в Государственную Думу, из них:

- 5 законов принято Государственной Думой;
- 1 законопроект принят Государственной Думой во втором чтении;
- 60 законопроектов отклонено Государственной Думой;
- 4 законопроекта возвращено СПЗИ для выполнения требований Конституции Российской Федерации;
- 2 законопроекта снято с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом СПЗИ;
- 49 законопроектов – на рассмотрении Государственной Думы.



Анализ внесённых в Государственную Думу законопроектов (121) из числа тех, которые ранее были направлены на рассмотрение Совета законодателей, показывает, что:

треть (33) была внесена в Государственную Думу вопреки рекомендациям Совета законодателей не вносить их в Государственную Думу;

12 законопроектов (10,9 %) субъекты Российской Федерации внесли в Государственную Думу, не дожидаясь решения Совета законодателей (средний срок рассмотрения законодательной инициативы в Совете законодателей – три месяца);

76 было внесено в Государственную Думу с резолюциями Совета законодателей "внести в Государственную Думу" и "доработать и внести в Государственную Думу".

Из всех законопроектов (1384), внесённых в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации с момента создания Совета законодателей, лишь 8,7 % (121) направлялось на рассмотрение Совета законодателей, из них Госдумой принято 5 законов, что составляет 4,6 % от всех принятых Госдумой "региональных" законов (109) за рассматриваемый период.

Раздел III. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации

Введение

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 учетом этого и во исполнение решения Совета законодателей 27 апреля 2015 года был проведен анализ следующих сфер правового регулирования: реализация Послания Президента Российской Федерации в области предпринимательской деятельности (в части малого и среднего бизнеса); развитие антикризисного законодательства; развитие законодательства, обеспечивающего наибольшую привлекательность национальной юрисдикции для участников гражданского оборота; развитие законодательства об инновациях.

Анализ производился на основании материалов, поступивших от законодательных органов 79 субъектов Российской Федерации¹, и включает в себя обобщенные тезисы, содержащие:

- оценку субъектами Российской Федерации принятого в 2015 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 См. Приложение 1.

1. Реализация Послания Президента Российской Федерации в области предпринимательской деятельности (в части малого и среднего бизнеса)

1.1. Оценка принятого в 2015 году федерального законодательства на основе правоприменительной практики в сфере малого и среднего предпринимательства

Принятые в 2015 году изменения в федеральное законодательство в сфере развития малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) коснулись таких актуальных вопросов, как привлечение инвестиций в деятельность малого и среднего бизнеса, вовлечение субъектов МСП в экономику регионов, расширение налоговых преференций, сокращение числа контрольных мероприятий. Отмечен рост количества субъектов МСП, обеспечивающих государственные закупки.

Субъекты Российской Федерации высоко оценили принятие Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации". Большинство регионов отмечают, что положительную роль в развитии МСП могут сыграть Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 158-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым увеличен с 3 до 5 лет минимальный срок рассрочки оплаты приобретаемого субъектами МСП недвижимого имущества при реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества. Также отмечается, что увеличение в 2 раза предельного значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) для отнесения хозяйствующих субъектов к категории субъектов МСП позволит

расширить круг предприятий, имеющих право принимать участие в региональной программе поддержки субъектов МСП и индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения¹.

Вместе с тем, беспокойство вызывают негативные последствия, выявленные в 2015 году при реализации Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 50-ФЗ "О внесении изменений в статью 33 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" и статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации", который обязывает работодателей, не относящихся к бюджетной сфере, компенсировать один раз в два года своим работникам расходы на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно в пределах территории Российской Федерации. Представители предпринимательского сообщества сообщают, что реализация данного закона повлекла за собой увеличение себестоимости товаров и услуг, производимых субъектами МСП, и как следствие – снижение конкурентоспособности производимой ими продукции, а также привела к переносу ряда организаций в другие районы, тем самым сократив число субъектов МСП и количество рабочих мест в регионе².

1.2. Реализация федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации в сфере малого и среднего предпринимательства

Практически все субъекты Российской Федерации отмечают положительный эффект от реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 477-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса", который наделяет регионы правом предоставления двухлетних "налоговых каникул" для вновь зарегистрировавшихся предпринимателей, Федерального

¹ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2015 года № 702 "О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства".

² По данным Законодательной Думы Хабаровского края.

закона от 13 июля 2015 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в статью 12 части 1 и часть 2 Налогового кодекса Российской Федерации", которым расширен перечень видов деятельности (с 47 до 63), при осуществлении которых индивидуальные предприниматели вправе применять патентную систему налогообложения, а также Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ "О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Их принятие позволило усовершенствовать региональное законодательство путем внесения изменений в уже существующие законодательные акты, а также разработать и утвердить новые региональные законы в данных сферах.

Субъектами Федерации активно внедряются инструменты субсидирования отдельных затрат субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе:

- организациям, осуществляющим социально ориентированную деятельность, направленную на достижение общественно полезных целей;
- организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- субсидирование части лизинговых платежей субъектов малого и среднего предпринимательства по договорам лизинга оборудования;
- на возмещение части затрат, связанных с приобретением оборудования в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг);
- на уплату субъектом малого и среднего предпринимательства первого взноса (аванса) при заключении договора лизинга оборудования;
- на софинансирование муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства, в том числе в монопрофильных муниципальных образованиях.

1.3. Предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере малого и среднего предпринимательства

Анализ материалов, поступивших из субъектов Российской Федерации, показал, что важнейшими направлениями совершенствования законодательства в сфере малого и среднего предпринимательства являются:

- снижение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;

- содействие развитию субъектов МСП за счет обеспечения доступности кредитных ресурсов, включая предоставление банковских гарантий и субсидирование процентной ставки по кредитам;

- развитие объектов инфраструктуры поддержки МСП (бизнес-инкубаторов, технопарков, промышленных парков, организаций инфраструктуры в области инноваций и промышленного производства);

- расширение возможности доступа малых и средних предприятий к государственным закупкам.

В качестве мер по совершенствованию законодательства на федеральном уровне предлагается:

- внести изменения в пункт 4 статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", исключив субъекты МСП, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, реализующие подакцизную продукцию, из перечня субъектов МСП, которым не оказывается финансовая поддержка;

- внести изменения в Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 50-ФЗ "О внесении изменений в статью 33 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" и статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации"; предлагается за счет средств федерального бюджета осуществлять выплаты компенсации стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отдыха и обратно гражданам,

проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, работающим у работодателей, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, либо выплаты компенсации работодателям, возместившим своим работникам данные расходы;

- внести изменения в подпункт 3 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 2 июля 2010 года № 151-ФЗ "О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях" с целью увеличения размера микрозайма; законопроект № 789974-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях" (в части увеличения максимального размера микрозайма с 1 миллиона до 3 миллионов рублей) отклонен 10 ноября 2015 года;

- внести изменения в статью 346.45 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие при пропуске срока уплаты налога вместо утраты права на применение патентной системы налогообложения и перевода на общий режим налогообложения использование других последствий, например, штраф или начисление пени за просрочку уплаты;

- внести изменения в статью 394 Налогового кодекса Российской Федерации в части уменьшения ставки земельного налога до 0,5% в отношении земельных участков, используемых в предпринимательской деятельности субъектами малого и среднего предпринимательства; согласно статье 395 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей налоговые льготы, в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства льготы по уплате земельного налога не распространяются;

- внести изменения в статью 5 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ "О кредитных историях" в части включения лизинговых компаний в состав источников формирования кредитных историй, обязанных предоставлять информацию в отношении лизингополучателей, в бюро кредитных историй, включенное в государственный реестр, без получения согласия на ее представление;

- продлить применение специального налогового режима в виде единого налога на вмененный доход (ЕНВД) до 2025 года;
- увеличить предельный размер дохода, позволяющий применять упрощенную систему налогообложения, до 150 млн. рублей;
- разработать комплекс мер по снижению стоимости кредитов для малого и среднего предпринимательства с установлением приоритетов (например, для неторгового сектора), в том числе, снижение ключевой ставки Центрального Банка Российской Федерации;
- дополнить Перечень видов продукции¹, относимой к сельскохозяйственной продукции, кодом, в соответствии с которым можно будет отнести мальков морской рыбы, выращенных в искусственной среде обитания организацией, не являющейся рыболовецкой артелью (колхозом);
- ускорить принятие проекта федерального закона № 745638-6 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации", направленного на упрощение процедуры доступа для субъектов малого и среднего предпринимательства к заготовке и сбору недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбору лекарственных растений;
- внести изменения в федеральное законодательство в части установления "страховых каникул" для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей в производственной, социальной и научной сферах на двухлетний период;
- внести изменения в федеральное законодательство, регламентирующие включение самозанятых граждан в категорию налогоплательщиков, имеющих право на применение патентной системы налогообложения, а также увеличение размера штрафных санкций за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации;

¹ Постановление Правительства РФ от 25 июля 2006 года № 458 "Об отнесении видов продукции к сельскохозяйственной продукции и к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства".

- ввести в федеральное законодательство понятие "молодежное предпринимательство", "социальное предпринимательство".

Кроме того, субъектами Федерации были предложены меры по изменению Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку МСП, включая крестьянские (фермерские) хозяйства¹, в части сокращения сроков подписания соглашений между Министерством экономического развития Российской Федерации и высшим исполнительным органом субъектов Российской Федерации (пункт 36), а также распространения поддержки только на те субъекты МСП, у которых основным является один из видов деятельности, указанных в пункте 53 данных Правил.

1.4. Планы по совершенствованию регионального законодательства в сфере малого и среднего предпринимательства

В целях создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности планируется дальнейшее совершенствование регионального законодательства путем приведения его в соответствие с федеральным. Особое внимание будет уделяться вопросам снижения административных барьеров, развития государственно-частного партнерства, кластерной политики, социального предпринимательства, поддержке субъектов МСП, работающих в области инноваций и высоких технологий, повышения эффективности участия малого бизнеса в государственных и муниципальных закупках.

Планируется создание механизмов стимулирования крупных предприятий к взаимодействию с представителями малых предприятий на условиях субконтрактации и аутсорсинга. Будет продолжена практика предоставления совместных гарантий при взаимодействии субъектов фондов поддержки МСП

¹ В рамках подпрограммы "Развитие малого и среднего предпринимательства" государственной программы РФ "Экономическое развитие и инновационная экономика", утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2014 года № 1605.

с акционерным обществом "Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства". В ряде регионов разрабатывается комплекс мер, направленных на привлечение населения к занятию собственным делом посредством обучения предпринимательству и популяризации предпринимательской деятельности.

Большинство субъектов Российской Федерации продолжают работу, направленную на:

- расширение перечня видов деятельности и условий для применения патентной системы налогообложения;

- установление налоговой ставки в размере 0% для налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, впервые зарегистрированных после 1 января 2016 года, применяющих упрощенную систему налогообложения и осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной и научной сферах;

- снижение ставки налога для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения для отдельных видов деятельности;

- предоставление льгот по налогу на прибыль организаций резидентам особых экономических зон.

В области оказания финансовой поддержки субъектам МСП и организациям, в отдельных регионах планируется:

- применение бюджетных инвестиций и государственных гарантий по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

- предоставление субсидий, в том числе на конкурсной основе, которые могут направляться на компенсацию части процентных ставок по банковским кредитам;

- предоставление субсидий на возмещение части затрат по договорам финансовой аренды (лизинга);

- компенсация части затрат на приобретение основных средств и нематериальных активов в приоритетных отраслях экономики;
- компенсация части затрат по аренде выставочных площадей и на прохождение сертификации по международным стандартам качества;
- поддержка инфраструктуры микрофинансирования.

Выводы

Большинство регионов оценивают совершенствование федерального законодательства как эффективную и необходимую меру по поддержке и развитию субъектов малого и среднего предпринимательства в неблагоприятных экономических условиях. Внесенные изменения окажут позитивное влияние на предпринимательский климат в регионах, позволят улучшить условия для создания новых и развития действующих малых и средних предприятий.

2. Развитие антикризисного законодательства

2.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2015 году федерального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер на основе правоприменительной практики

Субъекты Российской Федерации положительно оценивают и признают необходимыми антикризисные меры и совершенствование федерального законодательства в данной сфере.

Так, принятые меры позволили в 2015 году снизить финансовую нагрузку на бизнес, участвующий в государственных закупках, а также смягчить последствия кризисных явлений путем предоставления заказчикам права применять отсрочку уплаты неустоек (штрафов, пеней) и списывать начисленные суммы неустоек (штрафов, пеней) в рамках исполнения отдельных контрактов, предоставления возможности изменять по соглашению с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) срок исполнения контракта и (или) цену контракта, а также путем предоставления права осуществлять реструктуризацию задолженностей коммерческих банков, возникших в связи с предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения исполнения контракта. Регионами также отмечается, что ощутимую поддержку оказывает Фонд развития промышленности, созданный на основании федерального закона о промышленной политике¹.

В то же время, по мнению регионов, принятые в 2015 году федеральные законы в сфере антикризисных мер содержат преимущественно нормы прямого действия, не требующие изменения регионального законодательства, регулирующего сходные правоотношения, либо данные меры были приняты по вопросам исключительного ведения Российской Федерации. В связи с этим в регионах отсутствует оценка правоприменительной практики в данной сфере.

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации".

2.2. Реализация федерального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер на уровне субъектов Российской Федерации

Большинством субъектов Российской Федерации были приняты Планы первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году и на 2016–2017 годы, предусматривающие реализацию ключевых направлений антикризисного плана Правительства Российской Федерации. Первоочередные меры, принимаемые субъектами Федерации для обеспечения экономической активности и социальной стабильности, можно сгруппировать по следующим направлениям:

- финансовая поддержка экономической активности;
- поддержка импортозамещения;
- поддержка социальной стабильности;
- снижение административных барьеров;
- обеспечение продовольственной безопасности;
- градостроительное развитие и развитие рынка недвижимости;
- повышение эффективности бюджетных расходов;
- мероприятия в транспортной отрасли.

Многие регионы утвердили Планы содействия импортозамещению на период до 2017 года.

В отдельных субъектах Российской Федерации были образованы комиссии по обеспечению устойчивости развития экономики региона, в задачи которых входит разработка мероприятий по смягчению последствий международных санкций в условиях нестабильной финансово-экономической ситуации, а также комиссии по мониторингу финансово-экономического состояния системообразующих предприятий и организаций.

Многие регионы в своих антикризисных планах сделали упор на реализацию дополнительных мер социальной защиты, например, в виде предоставления бесплатного питания отдельным категориям граждан, обучающихся в государственных профессиональных образовательных организациях. В целях улучшения лекарственного обеспечения граждан

принимаются документы, определяющие порядок льготного лекарственного обеспечения. Принимаются также меры по ограничению роста стоимости коммунальных услуг для населения.

Региональными органами власти в соответствии с федеральным законодательством организуется возможность получения гражданами и юридическими лицами государственных услуг (перечень которых расширяется) в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Большинством субъектов Российской Федерации были приняты региональные законы, содержащие антикризисные меры. Так, в ряде регионов приняты законы о переходе на однолетние региональные бюджеты и однолетние бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Значительное число регионов в своей антикризисной деятельности уделило внимание плану реализации Программы "Жилье для российской семьи" в рамках государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации".

Ряд субъектов Федерации, испытывающих сложности на рынке труда, приняли Программы дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда.

В ряде регионов введен мораторий на увеличение действующих ставок арендной платы за городское имущество и отмену действующих в отношении него льгот.

Промышленно развитые регионы утвердили перечень системообразующих предприятий, в отношении которых исполнительными органами государственной власти ежемесячно ведется мониторинг по основным показателям деятельности.

В некоторых регионах созданы штабы по мониторингу и оперативному реагированию на изменение конъюнктуры продовольственных рынков в целях сохранения ценовой стабильности на продовольственном рынке.

В рамках реализации положений статьи 17 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-

экономического развития в Российской Федерации" субъектами Федерации внесены изменения в региональные законы в отношении налогообложения, в частности, об освобождении от уплаты налога на имущество организаций в течение 5 календарных лет, снижении ставки по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в региональный бюджет.

Среди реализованных субъектами Российской Федерации мероприятий необходимо отметить следующие:

- сокращение бюджетных расходов, в том числе за счет совершенствования системы оплаты труда государственных гражданских служащих;

- субсидирование части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным субъектами малого и среднего предпринимательства в российских кредитных организациях;

- расширение размеров потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по отдельным видам предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения;

- установление налоговой ставки в размере 0% для отдельных категорий налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения и патентную систему налогообложения.

2.3. Предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер

В материалах, предоставленных регионами, содержится большое количество предложений по совершенствованию федерального законодательства, в той или иной степени связанного с вопросами регулирования антикризисных мер.

В сфере АПК с целью стимулирования реализации торговыми сетями отечественной сельскохозяйственной продукции, расширения ее закупок у российских товаропроизводителей, а также создания дополнительных условий для импортозамещения сельскохозяйственной продукции предлагается дополнить

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" и Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" положениями, определяющими обязательную долю площадей в торговых сетях для продажи сельскохозяйственной продукции, страной происхождения которой является Российская Федерация.

В целях стимулирования производителей продуктов питания предлагается:

- ввести льготное налогообложение предприятий, производящих продукцию из сырья местных товаропроизводителей;

- ужесточить стандарты ГОСТ к пищевой промышленности, ввести обязательную маркировку "содержит/не содержит ГМО" для всех продуктов питания, ввести запрет закупать ГМО-продукты и производить товары, содержащие ГМО;

- внести изменение в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства", предусмотрев положения по оказанию государственной поддержки предприятиям пищевой и перерабатывающей промышленности, предоставлению права на получение субсидий для возмещения части затрат на строительство, реконструкцию и технологическую модернизацию производственных объектов.

Предлагается также дополнить данный Федеральный закон новым разделом "Развитие инженерно-технической системы АПК", предусмотрев следующие мероприятия:

- разработка порядка субсидирования затрат на закупку предприятиями ремонтной отрасли современного металлообрабатывающего оборудования, установок для восстановления и упрочнения изношенных деталей инновационными способами;

- разработка порядка возмещения части затрат для предприятий регионального сельхозмашиностроения на НИОКР, освоение новой продукции и передовых технологий;

- в качестве условий аккредитации в Минпромторге России предлагается принять решение о проведении обязательных сертификационных испытаний техники по показателям назначения на государственных машиноиспытательных станциях Российской Федерации;

- разработка порядка обязательной аттестации региональных дилеров по продаже и гарантийному обслуживанию техники и технологического оборудования российских и зарубежных производителей;

- установление для поставщиков техники и оборудования обязательного требования по обеспечению предприятий агропромышленного комплекса ремонтной документацией;

- включение в перечень направлений грантовой поддержки в области развития сельскохозяйственной кооперации производственно-обслуживающие кооперативы, ассоциации, союзы и прочие формы объединений, осуществляющих технический сервис сельскохозяйственной техники и оборудования;

- выделение средств на условиях софинансирования из региональных бюджетов на подготовку, переподготовку и повышение квалификации инженерно-технических специалистов и кадров массовых профессий, а также укрепление материально-технической базы сельских образовательных учреждений.

Ряд регионов предлагают внести изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" в части наделения федеральных органов исполнительной власти в области государственного регулирования торговой деятельности либо органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению предельного размера оптовых и розничных торговых надбавок (наценок) на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров. Кроме того, указанным законом предлагается установить:

- обязанность торговой сети компенсировать 50 % от стоимости возвращенных поставщику по истечении срока реализации товаров, поставленных

за соответствующий отчетный период (в действующей редакции Федерального закона компенсация не предусмотрена);

- недопущение включения в цену договора поставки выплат, уменьшающих цену продовольственных товаров, в том числе скидок, предоставляемых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность (торговая сеть), в связи с приобретением продовольственных товаров;

- ограничение вознаграждения по договорам оказания услуг на рекламу, маркетинговые услуги размером не более 5% от стоимости продовольственных товаров, поставленных за определенный период;

- уточнение срока согласования изменения цены товара, который не должен превышать 15 календарных дней с момента получения торговой сетью предложения по изменению цены товара.

Некоторые регионы отмечают, что в связи с тем, что ряд нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена федеральным Планом, до настоящего времени не принят, замедляется реализация соответствующих мероприятий на региональном уровне. Так, нормативный правовой акт, определяющий порядок предоставления субсидий организациям оборонно-промышленного комплекса, Правительством Российской Федерации до сих пор не принят. Мероприятия по совершенствованию системы предоставления государственных гарантий Российской Федерации в целях поддержки экспорта в части расширения действия государственных гарантий Российской Федерации по обязательствам нефинансового характера (исполнение экспортного контракта) не завершены. Не был принят весь комплекс мер, необходимых для реализации механизма субсидирования в 2015 году процентной ставки по кредитам, выдаваемым АО "РОСЭКСИМБАНК" в рамках поддержки экспорта высокотехнологичной продукции, в связи с чем перечисленные АО "РОСЭКСИМБАНК" средства федерального бюджета не могут использоваться.

Регионами предлагается внести изменения в часть 3 статьи 19 Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в

Российской Федерации" в части исключения необходимости соответствия индустриального (промышленного) парка и управляющей компании индустриального (промышленного) парка требованиям, установленным в соответствии с частью 1 статьи 19 федерального закона, в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Предлагается также расширить область применения Фонда развития промышленности, например, для программ замены устаревшего оборудования и технологий.

В целях развития межрегиональных связей для формирования устойчивых механизмов замещения "санкционных" товаров отечественной продукцией предлагается:

- создание единой федеральной информационной системы, включающей сведения о предприятиях, выпускаемой ими продукции, производимых работах и услугах, с последующей актуализацией сведений;

- формирование информационного поля по кооперационным связям между организациями промышленного комплекса субъектов Федерации.

В связи с резким увеличением тарифов железнодорожного транспорта ряд регионов предлагают ужесточить государственный контроль за деятельностью железнодорожных компаний и установлением железнодорожных тарифов.

В целях обеспечения социальной стабильности регионы предлагают принятие дополнительных мер по обеспечению государственных гарантий по оплате труда работников в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности.

Регионы отмечают, что в кризисный период особую актуальность приобретают программы по субсидированию строительства арендного жилья и общежитий с тем, чтобы обеспечить перемещение трудовых ресурсов из населенных пунктов, где расположены "проблемные" предприятия, в точки экономического роста.

В целях стимулирования развития жилищной сферы и активизации строительства регионы считают целесообразным предусмотреть субсидирование процентной ставки для населения по ипотеке. Аналогичное субсидирование процентных ставок под государственную гарантию должно быть для сельского хозяйства и импортозамещения.

Исходя из материалов, предоставленных субъектами Российской Федерации, можно сделать вывод, что основными направлениями совершенствования федерального законодательства в бюджетной и налоговой сферах являются:

- предоставление бюджетных ассигнований бюджетам субъектов Российской Федерации на различные программы;
- снижение налоговой нагрузки для отдельных налогоплательщиков;
- совершенствование федерального законодательства в части компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации;
- направление финансирования не в банковскую сферу, а непосредственно в регионы, имеющие кредиты в банках;
- упрощение процедуры предоставления государственных гарантий по кредитам, привлекаемым предприятиями для создания импортозамещающих производств;
- субсидирование за счет средств федерального бюджета части стоимости тарифа на технологическое присоединение предприятиям и организациям, реализующим инвестиционные проекты, направленные на импортозамещение;
- увеличение нормативов зачислений налоговых доходов от уплаты акцизов на табачную продукцию и нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации с учетом места осуществления деятельности, подлежащей налогообложению акцизами на табачные изделия.

В связи с этим регионами был предложен ряд конкретных мер по вопросам антикризисного регулирования.

В части налогового законодательства предлагается:

- установить возможность уплаты самозанятыми гражданами налога в связи с применением патентной системы налогообложения и обязательных платежей по

страховым взносам одновременно с их регистрацией в качестве индивидуальных предпринимателей по принципу "одного окна", а также ввести особый порядок исчисления и уплаты налога на доходы физических лиц и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для самозанятых граждан, осуществляющих определенные виды приносящей доход деятельности без привлечения наемных работников и не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей ("патент для самозанятых граждан");

- установить более низкий базовый размер государственной пошлины за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции с закреплением принципа дифференциации при расчете государственной пошлины в зависимости от количества обособленных подразделений у соискателя лицензии (статья 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации); по мнению авторов, это позволит оказать поддержку небольшим торговым предприятиям, сохранить рабочие места, послужит целям формирования конкурентной среды, наполнения бюджетов субъектов Федерации;

- внести изменения в пункт 8 статьи 346.43 Налогового кодекса Российской Федерации, разрешив субъектам Федерации устанавливать размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода кратным количеству объектов и увеличивать максимальный размер такого дохода в отношении вида предпринимательской деятельности, указанного в подпункте 48 пункта 2 статьи 346.43 "услуги общественного питания, оказываемые через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей", аналогично видам предпринимательской деятельности, указанным в подпунктах 45–47 указанного пункта (розничная торговля, осуществляемая через объекты стационарной торговой сети, а также через объекты нестационарной торговой сети; услуги общественного питания, оказываемые через объекты, имеющие залы обслуживания посетителей);

- предоставить права субъектам Федерации устанавливать виды предпринимательской деятельности на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности в сфере бытовых услуг

населению, в отношении которых устанавливается налоговая ставка в размере 0 % для индивидуальных предпринимателей, подпадающих под "налоговые каникулы";

- исключить доходы, получаемые в результате применения специальных режимов налогообложения, из оценки налогового потенциала субъектов Федерации в целях расчета объема межбюджетных трансфертов для стимулирования субъектов Федерации к расширению применения налогоплательщиками специальных режимов налогообложения.

В части бюджетного законодательства предлагается:

- предоставить право субъектам Федерации при определении величины подушевых доходов и предельного уровня расчетных подушевых налоговых доходов из объема расчетных налоговых доходов муниципальных образований исключать поступления от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории России, поскольку они имеют целевой характер и формируются независимо от принимаемых муниципалитетом мер по развитию собственной налоговой базы;

- внести изменение в статью 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающее ограничение предельного объема муниципального долга исключительно собственными налоговыми доходами (без учета поступлений не только по дополнительным, но и по дифференцированным нормативам отчислений);

- предусмотреть резервирование бюджетных ассигнований на предоставление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2016 год", как это было предусмотрено Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов".

В части государственных и муниципальных закупок предлагается внести в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" следующие изменения:

- предоставить сельскохозяйственным товаропроизводителям преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15% при осуществлении государственных и муниципальных закупок;

- продлить на 2016 год положения части 61 статьи 34 в части предоставления отсрочки уплаты неустоек и списания начисленных сумм неустоек, а также включить в закон положения, аналогичные содержащимся в части 11 статьи 95 в части возможности изменения в 2016 году контрактов в случаях и в порядке, установленных Правительством Российской Федерации.

Также субъектами Федерации с целью снижения процентных ставок за пользование кредитами банков было предложено проработать механизм, позволяющий обеспечить предоставление крупнейшими банками соответствующих банковских кредитов не выше ключевой ставки Банка России, увеличенной не более чем на 1,5 процентных пункта.

Отдельные регионы уже разработали законодательные инициативы. На рассмотрение Государственной Думы внесены:

- законопроект "О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности"¹, согласно которому кредитная организация не вправе в одностороннем порядке увеличивать процентные ставки по кредитам свыше действующей ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации, увеличенной на три процентных пункта, и (или) изменять порядок их определения по договорам с клиентами – индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами;

- законопроект "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты

¹ Разработан и внесен Законодательным Собранием Забайкальского края.

Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике"¹, в целях недопущения проявления кризисных явлений в отрасли электроэнергетики;

- законопроект "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"², которым предлагается установить на ограниченный период времени, по примеру "дачной амнистии", особенности государственной регистрации права муниципальной собственности на такое имущество, предусматривающие упрощенную процедуру государственной регистрации;

- законопроект "О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О теплоснабжении" и статью 20 Федерального закона "О водоснабжении и водоотведении"³, с целью недопущения существенного роста тарифов на услуги горячего водоснабжения, так как закрытие схем горячего водоснабжения в соответствии с требованиями действующего законодательства может привести к росту стоимости коммунальных услуг без значительного улучшения их качества.

2.4. Планы субъектов Российской Федерации по совершенствованию регионального законодательства по вопросам регулирования антикризисных мер

Почти все регионы планируют в 2016 году актуализацию планов первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году и на 2016–2017 годы. В связи с принятием на федеральном уровне таких системных законодательных актов как законы о стратегическом планировании⁴, о промышленной политике⁵, о государственно-

¹ Законопроект № 888584-6, разработан и внесен Думой Ставропольского края 26 сентября 2015 года.

² Законопроект № 785164-6, разработан и внесен Курской областной Думой.

³ Законопроект № 884614-6, разработан и внесен Курской областной Думой.

⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

⁵ Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации".

частном и муниципально-частном партнерстве¹ многие регионы планируют формирование или корректировку региональных нормативных актов в соответствии с федеральным законодательством. Большинство субъектов Федерации собираются продолжить в 2016 года совершенствование системы налогообложения, в частности, применять меры, стимулирующие приток инвестиций в регион и развитие малого и среднего бизнеса, вносить изменения в патентную систему налогообложения, увеличивать возможности для применения упрощенной системы налогообложения и снижения налоговых платежей по ней, устанавливать налоговые каникулы. В отдельных регионах планируется разработка мер в области государственных гарантий и повышения доступности ипотечных кредитов для населения.

Выводы

Анализ материалов, поступивших от субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что принятое в 2015 году на федеральном уровне законодательство в сфере антикризисного регулирования оценивается ими в основном положительно. Регионы активно включились в формирование соответствующих мер. Вместе с тем, у регионов накопился большой массив предложений по совершенствованию федерального законодательства. Прежде всего это касается поддержки процессов импортозамещения, снижения стоимости кредитов, а также совершенствования федерального законодательства в бюджетной и налоговой сферах.

¹ Федеральный закон от 13 июля 2014 года № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

3. Развитие законодательства, обеспечивающего наибольшую привлекательность национальной юрисдикции для участников гражданского оборота (в части инвестиционной деятельности)

3.1. Оценка субъектами Российской Федерации принятого в 2015 году на федеральном уровне законодательства по вопросам инвестиционной деятельности

Инвестиционная деятельность в субъектах Российской Федерации осуществляется на основе действующих федеральных законов, в том числе принятых (вступивших в силу) в 2015 году. Как отмечается в материалах, поступивших от субъектов Российской Федерации, принятие базовых федеральных законов в сферах реализации промышленной политики и осуществления государственно-частного партнерства позволило упорядочить региональные нормативные правовые акты в данных сферах, актуализировать условия осуществления деятельности по привлечению инвестиций.

В целом, регионами дана положительная оценка развитию федерального законодательства в сфере регулирования инвестиционной деятельности за 2015 год. Принятое законодательство направлено на создание комфортных условий для инвестирования в инфраструктурные проекты, а также установление льгот и преференций для субъектов предпринимательской деятельности. Так, например, определен порядок отбора инвестиционных проектов, механизм предоставления субсидий на создание объектов инфраструктуры с закреплением конкретных финансовых ресурсов.

Ряд субъектов Федерации отмечает, что изменения, внесенные в 2015 году в федеральное законодательство в сфере инвестиционной деятельности, положительно отразятся на условиях привлечения инвестиций в экономику России и повышении качества товаров, работ, услуг. Среди них приоритетное значение придается таким законам, как:

- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Федерации" (вступил в силу с 1 января 2016 года); по оценке регионов, данный закон направлен на развитие института государственно-частного партнерства как одного из инструментов стимулирования инвестиционной деятельности; закон закрепляет единые правовые условия для организации и ведения инвестиционной деятельности по реализации долгосрочных инфраструктурных проектов в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях государственно-частного и муниципально-частного партнерства; согласно статье 47 данного закона до 1 июля 2016 года нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в данной сфере подлежат приведению в соответствие с положениями федерального закона; разработанные на его основе региональные законы позволят регионам унифицированно подходить к решению задач в области государственно-частного партнерства в условиях непростой экономической ситуации продолжать развивать инфраструктурные отрасли;

- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 245-ФЗ "О внесении изменения в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" вносит изменения в части предоставления земельных участков, выделенных в счет не востребуемых земельных долей, право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло до 1 июля 2011 года;

- Федеральный закон от 6 апреля 2015 года № 85-ФЗ "О внесении изменений в статью 219 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 4 Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)" увеличивает сроки подачи уведомления об участии в иностранных организациях (об учреждении иностранных структур без образования юридического лица);

- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 249-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и статью 112 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", которым устанавливаются особенности планирования и

осуществления закупок при реализации инвестиционных проектов;

- Федеральный закон от 28 ноября 2015 года № 327-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий меры налогового стимулирования инвестиционной активности российских организаций;

- Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 156-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", предусматривающий меры обеспечения привлечения инвестиций и роста количества малых и средних предприятий, осуществляющих деятельность в инновационной сфере.

По мнению ряда субъектов Федерации, положительное влияние на инвестиционный климат оказало и внесение изменений в Земельный Кодекс путем принятия Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". В частности, внесенные на его основе изменения в региональные нормативно-правовые акты позволили резидентам индустриальных парков получать земельные участки без торгов. Как следствие, привлекательность индустриальных парков как механизмов улучшения инвестиционного климата выросла.

Важную роль в создании благоприятных условий для инвесторов играют также принимаемые на федеральном и региональном уровнях нормативные акты, направленные на стимулирование инвестиционной деятельности, в частности, Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 708 "О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности", которым были утверждены Правила заключениями специальных инвестиционных контрактов.

По оценке регионов, на федеральном уровне создана целостная система нормативных правовых актов, включающая отбор инвестиционных проектов, механизм предоставления субсидий на создание объектов инфраструктуры с

закреплением конкретных финансовых ресурсов (постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2015 года № 692 и № 693, распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 марта 2015 года № 484 р и от 13 июля 2015 года № 1339 р).

Помимо этого, были приняты законодательные акты, направленные на стимулирование инвестиционной деятельности в конкретных регионах:

- постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 года № 899 "О создании территории опережающего социально экономического развития "Камчатка";

- Федеральный закон от 29 ноября 2014 года № 377-ФЗ "О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя", принят с целью обеспечения благоприятных условий для привлечения инвестиций, развития действующих и создания новых промышленных производств и устойчивого социально-экономического развития Республики Крым; территория Крымского полуострова объявлена свободной экономической зоной с особым налоговым режимом, которая начала функционировать с 1 января 2015 года;

- Федеральный закон от 23 ноября 2015 года № 321-ФЗ "О внесении изменений в статьи 284 и 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", направлен на формирование благоприятных условий для осуществления хозяйственной деятельности на территории Магаданской области, создания новых предприятий и привлечения инвестиций;

- федеральные законы от 29 июня 2015 года № 178-ФЗ "О внесении изменений в статью 288.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" и от 29 июня 2015 года № 207-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", направленные на уточнение порядка предоставления налоговых и таможенных льгот резидентам Особой экономической зоны в Калининградской области направлены;

- федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток" и № 214-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О свободном порте Владивосток", принят в целях создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в действующие и вновь создаваемые предприятия, инфраструктурные объекты на Дальнем Востоке; законами предусматривается установление налоговых преференций для налогоплательщиков-резидентов свободного порта Владивосток по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль.

3.2. Реализация федерального законодательства по вопросам инвестиционной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации (нормативные акты, государственные программы, конкретные проекты регионального уровня)

Как показывает анализ, в 2015 году на основе федеральных новаций в субъектах Российской Федерации продолжался процесс совершенствования регионального законодательства по вопросам инвестиционной деятельности, в том числе с учетом складывающихся реалий в экономике, необходимости реализации антикризисных мероприятий и выполнения задач по импортозамещению.

С учетом планов социально-экономического развития в большинстве субъектов Российской Федерации утверждены и реализуются инвестиционные стратегии (концепции, программы и т.п.), которыми определяются основные приоритеты, в том числе отраслевые, факторы и направления развития инвестиционных процессов в регионе, кадровая политика, механизмы и основные этапы реализации, ресурсы и ожидаемые результаты. Правовые условия для создания благоприятного инвестиционного режима, стимулирования инвестиционной активности организаций, привлечения инвестиций в экономику в субъектах Федерации определяются региональными законами, устанавливающими направления, режимы, меры и механизмы государственной поддержки субъектов хозяйственной деятельности, реализующих

инвестиционные проекты на территории региона, их ответственность.

Можно отметить следующие важнейшие вопросы развития инвестиционной деятельности, на которые в основном были направлены принятые в 2015 году изменения и дополнения регионального законодательства. Расширение инструментария финансовых мер стимулирования инвесторов позволяет оказывать поддержку не только предприятиям, привлекающим банковские ресурсы, но и вкладывающим собственные средства. Во многих регионах улучшены условия для применения льготного налогообложения для участников инвестиционных проектов. Применяются пониженные налоговые ставки, дифференцированные по сферам и отраслям деятельности, по которым реализуются инвестиционные проекты.

В целях установления благоприятного льготного режима налогообложения для организаций в большинстве субъектах Российской Федерации законодательно снижена ставка налога на прибыль. В отдельных субъектах Федерации снижена ставка налога на имущество в отношении организаций, признанных в соответствии с главой 3.3 части 1 Налогового кодекса Российской Федерации участниками региональных инвестиционных проектов, в результате реализации которых будет осуществляться производство товаров. Региональными нормативно-правовыми актами предусмотрены субсидии субъектам предпринимательства на возмещение части затрат на уплату процентов по привлекаемым заемным средствам, полученным в кредитных организациях для реализации инвестиционных проектов.

Получили дальнейшее развитие такие механизмы государственной поддержки, как лизинг техники и оборудования, субсидирование налога на прибыль, налога на имущество, передача имущества в залог, гарантии по кредитам, направляемым на реализацию инвестиционных проектов и программ. Приняты меры, направленные на обеспечение стабильных условий деятельности инвесторов, установление для них гарантий стабильности регионального налогового законодательства, защиту прав, интересов и имущества инвесторов независимо от форм собственности. Усилено внимание к проведению отбора

субъектов инвестиционной деятельности на право предоставления государственных гарантий.

Принимаются меры, направленные на усиление государственной поддержки в привлечении кредитных средств для осуществления более широкого круга инвестиционных проектов организациями, включенными в перечень организаций регионального значения. В значительной части субъектов Российской Федерации приняты законы и нормативные правовые акты, направленные на совершенствование системы предоставления государственной поддержки инвесторам, реализующим инвестиционные проекты в области создания новых производств.

Предусматривается государственная поддержка создания и развития индустриальных промышленных парков, зон экономического развития, в том числе инвестиционной деятельности резидентов, функционирования управляющих компаний в различных формах. При этом устанавливаются такие формы государственной поддержки, как долгосрочные гарантии, льготный порядок налогообложения, субсидирование части инвестиционных расходов, сопровождение проектов. Как правило, развитие индустриальных (промышленных) парков направлено на создание условий для устойчивого долгосрочного развития промышленного потенциала региона, организацию новых конкурентоспособных промышленных производств, привлечение инвестиций для модернизаций действующих предприятий.

В целях реализации Федерального закона "О территориях опережающего социально экономического развития в Российской Федерации" и соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации в ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, устанавливающие налоговые льготы по региональным налогам и налогу на прибыль для организаций, получивших статус резидента территории опережающего социально экономического развития.

В связи с принятием Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации" многими субъектами Российской Федерации приняты законы, утверждающие критерии, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду юридическим лицам без проведения торгов.

Рядом субъектов Российской Федерации приняты нормативные акты, которыми регулируются отношения, связанные с привлечением иностранных инвестиций в экономику региона и предоставлением льгот и гарантий иностранным инвесторам при осуществлении ими инвестиций на территории региона.

В связи с принятием федерального законодательства о государственно-частном и государственно-муниципальном партнерстве во многих регионах приняты свои законы и другие нормативные акты, регулирующие отношения, связанные с созданием условий для стабильного развития государственно-частного партнерства, привлечением и эффективным использованием материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических ресурсов его участников при реализации приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы территории.

В целях совершенствования системы организации инвестиционного процесса в значительной части регионов утверждены Стандарты деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного налогового регулирования в регионе. По вопросам, отнесенным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах к ведению субъектов Российской Федерации, разработаны "дорожные карты", установлен порядок сопровождения инвестиционных проектов по принципу "одного окна". В некоторых регионах разработаны и внедрены методики оценки бюджетной эффективности инвестиционных проектов, реализуемых или планируемых к реализации на территории региона.

3.3. Предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере инвестиционной деятельности

Содержащиеся в поступивших из субъектов Российской Федерации материалах предложения по совершенствованию федерального законодательства условно можно разделить на три направления. Первое из них относится непосредственно к правовому регулированию инвестиционной деятельности, второе касается налогового регулирования, связанного с инвестиционной деятельностью, и третье – предложения по изменению или дополнению иных сфер законодательства, влияющие на различные аспекты инвестиционного процесса.

В части правового регулирования инвестиционной деятельности ряд субъектов Российской Федерации предлагает внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 2014 года № 1055 "Об утверждении Методики отбора инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона", в том числе:

- исключить запрет инвестиций российских или иностранных физических и юридических лиц, государственных корпораций и иных организаций, косвенный контроль за которыми осуществляется Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации либо муниципальными образованиями;

- снизить сумму частных инвестиций с 1 млрд. рублей до 500 млн. рублей, что повысит доступность получения субсидий из федерального бюджета на создание объектов инфраструктуры для региональных инвестиционных проектов;

- исключить требование о представлении заключения уполномоченного финансового консультанта, подтверждающее обоснованность расчетов бизнес плана и финансово экономической модели, поскольку стоимость услуг такого консультанта является обременительной с финансовой точки зрения и при этом не гарантирующей получение бюджетных инвестиций, и возложить предоставление аналогичных услуг безвозмездно на государственные структуры.

Предлагается принять меры, направленные на некоторую унификацию регионального законодательства. В частности, в инвестиционном

законодательстве Российской Федерации определить однозначные критерии для отбора инвестиционных проектов, определить конкретные гарантии защиты инвестиций, установить конкретные способы поощрения инвестиций для малого, среднего и крупного бизнеса. В целях обеспечения инвестиционной безопасности прав и интересов субъектов инвестиционной деятельности при реализации соответствующих проектов предлагается законодательно закрепить определения таких понятий, как "инвестиционная безопасность", "инвестиционный договор" и т.д.

Также вносятся предложения привести в терминологическое единство текст Закона РСФСР от 26 июня 1991 года № 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" и Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" или даже отменить первый из этих законов.

В части изменения налогового законодательства предлагается:

- рассмотреть возможность совершенствования правового регулирования налогообложения инвестиционной деятельности, в частности путем разработки проекта федерального закона "О механизме налогового стимулирования инвестиционной деятельности организаций в Российской Федерации";

- внести изменения в главу 3.3 Налогового кодекса Российской Федерации "Особенности налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов" в части упрощения требований к налогоплательщикам — участникам инвестиционных проектов;¹

¹ В соответствии со статьей 25.9 Налогового кодекса РФ организация, получившая статус участника регионального инвестиционного проекта, должна отвечать установленным требованиям, в частности, иметь в собственности (в аренде на срок не менее чем до 1 января 2024 года) земельный участок, на котором планируется реализация регионального инвестиционного проекта. Установление такого длительного срока договора аренды земельного участка существенно снижает круг возможных участников регионального инвестиционного проекта, а на территории Республики Саха (Якутия) полностью исключает возможности реализации главы 3.3 Налогового кодекса, так как таких длительных договоров аренды земельных участков не заключено. Также в статье 25.8 Налогового кодекса установлены размеры минимальных объемов капитальных вложений в соответствии с инвестиционной декларацией для признания региональным инвестиционным проектом. Вместе с тем, установленные размеры существенно превышают возможности местных предприятий для применения данных норм Налогового кодекса. В целях учета различных возможностей субъектов РФ предлагается в пункт 5 статьи 25.8 Налогового кодекса РФ предоставить законом субъекта РФ изменить минимальный объем капитальных вложений и сроки осуществления капитальных вложений.

- подготовить нормативные правовые акты, предусматривающие перенос срока уплаты налога на добавленную стоимость на высокотехнологичное импортное оборудование с момента пересечения границы Российской Федерации на момент ввода оборудования в эксплуатацию или выхода на окупаемость; проработать возможность предоставления инвестиционных налоговых кредитов на уплату таможенной пошлины с высокотехнологичного импортного оборудования;

- в целях пресечения злоупотреблений и устранения последствий недобросовестной деятельности участников инвестиционных проектов дополнить главу 3.4 Налогового кодекса Российской Федерации нормой о пересчете уплаченных сумм налогов в случае прекращения статуса участника инвестиционного промышленного проекта со дня включения организации в реестр на основании вступившего в силу решения по результатам налоговой проверки, выявившей несоответствие инвестиционного проекта и (или) его участника установленным требованиям;

- установить максимальное количество льгот по каждому виду федеральных и региональных налогов, минимальные и максимальные сроки предоставления налоговых льгот в целях формирования единообразия региональных законодательных актов, предоставляющих различные льготы и преференции субъектам инвестиционной деятельности.

К предложениям по изменению или дополнению иных сфер законодательства, влияющие на различные аспекты инвестиционного процесса, можно отнести следующие:

- доработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона "Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона";

- в рамках Федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" предусмотреть право субъектов Российской Федерации на создание особых экономических зон регионального уровня, где будут действовать особые режимы осуществления предпринимательской и

инвестиционной деятельности;

- в целях формирования долгосрочного инструмента стимулирования развития регионов предлагается при формировании бюджетной политики на очередной бюджетный период устанавливать стимулирующие трансферты; предоставляться регионам такие трансферты должны не только в форме грантов, но и в форме субсидий с учетом региональных особенностей; в качестве показателей эффективности использования этих субсидий целесообразно использовать прирост производительности труда за счет создания высокопроизводительных рабочих мест и увеличение поступления налогов в федеральный бюджет по конкретной отрасли.

Правительству Российской Федерации рекомендуется проработать вопрос создания фонда страхования нефинансовых рисков, наступающих вследствие неправомерных действий должностных лиц в отношении инвесторов, реализующих крупные инвестиционные проекты. Задачей указанного фонда будет предоставление гарантий неприкосновенности любой инвестиции свыше 100 млн. у.е. Все риски нефинансового и непредпринимательского плана, включая ущерб и потерю бизнеса от неправомерных действий отдельных государственных служащих и уполномоченных органов, покрывает бюджет Российской Федерации. Лицо, чьими действиями был нанесен такой ущерб, подлежит пожизненной дисквалификации и является соответчиком по таким гарантиям. Предлагается ввести в наблюдательный совет данного фонда руководителей крупнейших мировых инвестиционно-консалтинговых компаний, а также предложить возглавить его Президенту Российской Федерации. Рассмотреть вариант создания аналогичного механизма на уровне института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах для инвестиций уровня субъектов малого и среднего предпринимательства.

Ряд предложений касается несвоевременного принятия нормативных правовых актов в развитие положений вступивших в силу федеральных законов. Так, согласно пунктам 4 и 5 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном

партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" требуется принятие соответствующих нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по представлению формы предложений о реализации инвестиционного проекта. Однако до настоящего времени указанные нормативные правовые акты не приняты. Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации" регламентируется новый механизм поддержки инвестиционных компаний — специальный инвестиционный контракт. Данный инструмент может оказать существенное влияние на развитие отдельных секторов производства. Необходимо, чтобы федеральные ведомства, ответственные за внедрение этого механизма ускорили подготовку и принятие всех подзаконных актов для возможности использования этого инструмента всеми производителями уже в 2016 году.

3.4. Планы по совершенствованию законодательства в сфере регулирования инвестиционной деятельности

В рамках работы по совершенствованию регионального законодательства в сфере инвестиционной деятельности, приведению его в соответствие с новациями федерального законодательства предусматривается внесение изменений в региональные инвестиционные стратегии (концепции, программы и т.п.) с учетом новых задач социального и экономического развития территорий.

Многие субъекты Российской Федерации предполагают внести изменения в законодательство, регулирующее государственную поддержку инвестиционной деятельности, в том числе направленные на:

- принятие дополнительных мер государственной поддержки инвестиционной деятельности;
- расширение перечня мер по реализации государственной инвестиционной политики, в том числе заключение соглашений о государственно частном партнерстве и участие в развитии территорий опережающего социально-экономического развития;

- уточнение понятия осуществляемых инвестиционных проектов по приоритетным направлениям экономики "Приоритетные инвестиционные проекты" и определение мер государственной поддержки таких проектов;

- создание индустриальных (промышленных) парков на территории региона в целях реализации субъектами инвестиционной деятельности инвестиционных проектов;

- внедрение в практику специальных инвестиционных контрактов;

- устранение излишних административных барьеров для развития инвестиционной деятельности, для чего в качестве одной из форм осуществления региональной государственной организационной поддержки предусматривается сопровождение инвестиционных проектов по принципу "одного окна";

- утверждение Стандартов деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного налогового регулирования в регионе по вопросам, отнесенным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах к ведению субъектов Российской Федерации.

Также предусматривается принятие закона "О региональных экономических зонах", что позволит создать нормативную базу для обеспечения деятельности индустриальных (промышленных) парков, технопарков, туристических парков и агропромышленных парков.

Отдельными субъектами Российской Федерации в целях совершенствования налоговой политики, направленной на поддержку инвестиционной деятельности предусмотрен к реализации перечень проектов региональных законов, устанавливающих:

- расширение перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения;

- установление налоговой ставки в размере 0% для отдельных категорий налогоплательщиков-индивидуальных предпринимателей при применении упрощенной системы налогообложения и патентной системы налогообложения, а также распространение "налоговых каникул" на социально значимые услуги;

- предоставление инвестиционного налогового кредита в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации;

- установление пониженной ставки налога на имущество в размере 1,1% в отношении вновь введенных в эксплуатацию объектов основных средств, облагаемых налогом на имущество.

В связи с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" многие субъекты Российской Федерации предполагают привести в соответствие с ним существующие региональные законы по этой теме или принять новые законы, а также законы, регулирующие вопросы концессионных соглашений.

Во исполнение статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации рядом регионов планируется принятие законов "Об установлении критериев, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты, инвестиционные проекты, для реализации которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов".

В значительной части субъектов Российской Федерации продолжается создание регионального законодательства о промышленной политике, направленного на создание дополнительных благоприятных условий для реализации новых инвестиционных проектов в промышленном комплексе, в частности предусматривается возможность реализации таких форм поддержки субъектов промышленной деятельности, как специализированный инвестиционный контракт, а также формирование регионального фонда развития промышленности.

4. Развитие законодательства об инновациях

4.1. Оценка принятого в 2015 году федерального законодательства на основе правоприменительной практики

Основные изменения федерального законодательства в 2015 году, существенно повлиявшие на осуществление в регионах инновационной деятельности, связаны с внесением изменений¹ в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно технической политике" в части определения статуса и полномочий фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности. В частности, была закреплена норма о финансовом обеспечении научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов преимущественно за счет грантов, передаваемых физическим лицам и (или) юридическим лицам на реализацию указанных программ и проектов. Для регионов данная норма предоставляет возможность продвигать свои инновационные проекты на федеральном уровне и получать федеральную государственную поддержку (гранты, субсидии на реализацию инновационных проектов и программ), что будет способствовать привлечению инвестиций в сферу малого инновационного технологического предпринимательства и созданию новых рабочих мест.

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 156-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" направлен на увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства за счет расширения возможности привлечения иностранных инвестиций, в том числе в сфере инновационной деятельности. Также законом установлено полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации организовывать и осуществлять оценку соответствия проектов планов закупки

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 270-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации".

товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, проектов изменений, вносимых в такие планы, конкретных заказчиков требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках.

Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" введено государственное регулирование в сфере использования российских программ для электронных вычислительных машин или баз данных. Закон направлен на защиту внутреннего рынка Российской Федерации в области информационных технологий, поддержку российских организаций, осуществляющих деятельность в данной сфере, закрепление закупок преимущественно российских программ для электронных вычислительных машин или баз данных для государственных и муниципальных нужд. Программное обеспечение в современном мире используется во всех отраслях экономики, и обеспечение технологической независимости в данном вопросе является основой обеспечения информационной безопасности России. Кроме того, создание Единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных в рамках реализации указанного закона позволит отечественным разработчикам программного обеспечения укрепиться на рынке.

Федеральный закон от 20 апреля 2015 года № 100-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе наукограда Российской Федерации" и Федеральный закон "О науке и государственной научно технической политике" регулирует вопросы развития образовательной, научной, технической и инновационной деятельности в наукоградах на основе совершенствования деятельности органов местного самоуправления, порядок предоставления средств государственной поддержки, выделяемых на развитие инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры и рост инвестиционной привлекательности наукоградов. Указанный закон способствует гармонизации

норм российского законодательства в сфере науки и государственной научно-технической политики.

Важным законом, определяющим формы взаимодействия государства и бизнеса в решении проблем инновационного развития, является Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации" дополнительно определяет задачу стандартизации: внедрение передовых технологий, достижение и поддержание технологического лидерства Российской Федерации в высокотехнологичных (инновационных) секторах экономики. Национальные стандарты разрабатываются участниками работ по стандартизации в целях содействия использованию полученных в различных областях знаний и решений, инноваций, достижений науки и техники.

Практические меры по развитию экономического и научного потенциала определены в Плане реализации в 2015–2016 годах. Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 года № 373-р.

4.2. Реализация федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации (нормативные акты, государственные программы, конкретные проекты регионального уровня)

Рядом субъектов Российской Федерации были разработаны и приняты законы "Об инновационной деятельности", в которых определены экономические, правовые и организационные условия развития инновационной деятельности. Реализация таких законов нацелена на создание условий для перевода экономики региона на инновационный путь развития.

Многими субъектами Федерации приняты и реализуются государственные программы, направленные на развитие инноваций. Приняты правила

предоставления грантов в виде субсидий на реализацию мероприятий по созданию и обеспечению деятельности региональных центров инжиниринга, центров прототипирования и центров молодежного инновационного творчества.

Некоторыми региональными правительствами приняты постановления, которыми были расширены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации применительно к деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе закупок инновационной продукции и высокотехнологичной продукции. Были приняты поправки, предусматривающие наделение правительств субъектов Российской Федерации полномочиями по организации и осуществлению в установленном Правительством Российской Федерации порядке мониторинга и оценки соответствия проектов планов закупки товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции и высокотехнологичной продукции.

Рядом регионов в 2015 году были приняты программы мероприятий по развитию инновационных территориальных кластеров. В отдельных субъектах Российской Федерации в 2015 году начали реализовываться государственные программы, направленные на качественную подготовку инженерных кадров. Предоставляются льготы по уплате налога на имущество организациям в отношении объектов недвижимого имущества, передаваемых в пользование образовательным организациям, осуществляющим подготовку рабочих и инженерных кадров.

В 2015 году в регионах реализовывались государственные программы, направленные на развитие импортозамещения и научно-производственной кооперации в отраслях промышленности. В рамках этих программ предприятиям оказывается содействие при выходе на рынки крупных корпораций и естественных монополий, а также внешние рынки.

В 2015 году регионами были образованы центры поддержки технологий и инноваций. Целью их создания является обеспечение более широкого доступа разработчикам к специализированным базам данных и другим информационным

ресурсам в области интеллектуальной собственности, обучение разработчиков навыкам проведения патентных исследований, консультирование по вопросам создания, правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности, пропаганда и популяризация в обществе вопросов правовой охраны и использования результатов интеллектуальной собственности.

Для субъектов инновационной деятельности предоставляются налоговые льготы в виде снижения ставки по налогу на имущество организаций, земельному налогу, налогу на прибыль организаций в части, зачисляемой в региональные бюджеты, а также устанавливаются льготные ставки арендной платы за пользование земельными участками. Кроме того, в целях возмещения части затрат по уплате процентов по кредитным договорам и соглашениям, а также на возмещение части капитальных и (или) текущих затрат, связанных с производством инновационной продукции, отдельными регионами за счет средств их бюджетов предоставляются субсидии субъектам инновационной деятельности, реализующим приоритетные инновационные проекты.

4.3. Предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере регулирования инновационной деятельности

Анализ материалов, поступивших от субъектов Российской Федерации, позволил выявить отдельные положения федерального законодательства по вопросам инновационной деятельности, требующие дальнейшего совершенствования. Так, по мнению региональных законодателей, в целях создания благоприятных условий для развития инновационной деятельности предлагается:

- рассмотреть возможность принятия закона о стимулировании деятельности предприятий в научно-технической сфере в виде налоговых льгот, ускоренной амортизации, облегчения таможенного режима при импорте (или внести соответствующие изменения в действующее законодательство);

- принять федеральный закон, регламентирующий инновационную деятельность и создание на федеральном уровне единого органа,

координирующего инновационную деятельность (создание правового режима организации, финансирования, стимулирования и планирования инновационного процесса и внедрения его результатов в производство, а также продвижения новшеств на внутренний и внешний рынок);

- принять необходимые нормативно-правовые акты в целях создания системы финансовой поддержки изобретательства и рационализаторства путем компенсации затрат на регистрацию права собственности;

- рассмотреть вопрос о льготном кредитовании для приобретения технологического и испытательного оборудования, контрольно-измерительной аппаратуры, лицензионных систем автоматизированного проектирования, новых научных знаний и технических решений;

- предусмотреть дополнительные льготы и преференции хозяйствующим субъектам, в том числе в части снижения налоговой нагрузки при продаже лицензий на использование результатов интеллектуальной деятельности, а также освобождения предприятий от уплаты налога на прибыль при постановке на учет результатов интеллектуальной деятельности в качестве нематериальных активов;

- внести изменения в федеральное законодательство с целью установления на двухлетний период "страховых каникул" для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей в научной сфере;

- усовершенствовать законодательство Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг для государственных нужд в части увеличения инновационной составляющей в государственных закупках;

- установить нулевые налоговые ставки для малых и средних инновационных компаний в первые три года их деятельности;

- рассмотреть возможность предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства, работающим в инновационной сфере, дополнительных налоговых льгот, в частности, по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость;

- установить максимальное количество льгот по каждому виду федеральных и региональных налогов, минимальные и максимальные сроки предоставления

налоговых льгот, в целях упорядочения региональных законодательных актов, предоставляющих различные льготы и преференции субъектам инвестиционной и предпринимательской деятельности;

- определить методику оценки эффективности расходования средств государственной поддержки инновационной деятельности и особенности осуществления контроля за целевым использованием бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности, а также средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и измеряемые критерии, используемые при такой оценке;

- расширить предоставляемую поддержку организаций дополнительного образования детей и молодежи, реализующих инновационные образовательные программы в области научно-технического творчества молодежи, в целях стимулирования инновационной активности молодежи;

- рассмотреть возможность подготовки следующих законодательных инициатив:

о внесении изменений в федеральные законы от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", определяющих приоритет инновационной продукции на всех без исключения государственных и муниципальных аукционах и конкурсах, а также государственных корпораций и предприятий при равной цене;

об установлении льгот по налогу на прибыль в части ставки, поступающей в федеральный бюджет, для корпораций, приобретающих инновационную продукцию; с этой целью подготовить исчерпывающее понятие инновационной продукции, а также составить ее полный перечень с привлечением отраслевых экспертов.

В связи с необходимостью принятия на федеральном уровне закона, регламентирующего порядок предоставления поддержки инновационной

деятельности, предлагается осуществить дополнительную проработку проекта федерального закона № 495392-5 "О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации" в части регламентации механизмов и условий предоставления государственной поддержки, отнесения к получателям поддержки субъектов инновационной деятельности и инновационной инфраструктуры без дополнительных критериев отбора, исключения установления дополнительных условий для юридических лиц – получателей поддержки.

Необходимо на федеральном уровне реализовать, с использованием успешного регионального опыта, модель системы планирования и управления НИОКР, включающей в себя 6 этапов реализации: планирование, финансирование, выполнение и учет НИОКР, а также контроль за использованием результатов интеллектуальной деятельности (РИД) и анализ эффективности НИОКР.

В целях совершенствования механизма адресной государственной поддержки инновационной деятельности предлагается в федеральном законодательстве закрепить понятия:

"инновационное предприятие" — хозяйствующий субъект, осуществляющий предпринимательскую деятельность, связанную с разработкой, производством и поставкой инновационной продукции (товаров, услуг), для которого указанная продукция составляет основную часть (не менее 70%) общего объема производства товаров (услуг);

"инновационно-активное предприятие" — хозяйствующий субъект, осуществляющий выпуск инновационной продукции в течение последних 6 месяцев, обладающий зарегистрированными в установленном порядке правами на результаты интеллектуальной деятельности не старше 2 лет, обеспечивающий участие сотрудников предприятия в профильных мероприятиях не реже, чем 3 раза в 6 месяцев.

Подчеркивается необходимость скорейшего принятия долгосрочной государственной Стратегии Российской Федерации в области интеллектуальной

собственности. Необходимо воссоздать существовавшую в СССР систему работы с рационализаторскими предложениями и законодательно закрепить правовую охрану рационализаторских предложений путем внесения изменения в статью 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации. Также необходимо урегулировать вопрос выплаты вознаграждения авторам за внедрение рационализаторского предложения.

В целом, регионами подчеркивается, что инновационная деятельность как сфера экономики недостаточно нормативно обеспечена на федеральном уровне. Определение термина "инновация" дано в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно технической политике", который посвящен отношениям между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции. Несмотря на то что в 2011 году в данный закон включена глава IV.1 "Государственная поддержка инновационной деятельности", тем не менее в законе инновационная деятельность по-прежнему рассматривается преимущественно в контексте научных и технических изысканий, а практическая инновационная деятельность предприятий не получила отражения. В связи с этим представляется затруднительной разработка регионального законодательства в сфере инновационной деятельности субъектов хозяйствования.

4.4. Планы по совершенствованию регионального законодательства в сфере регулирования инновационной деятельности

В ряде регионов продолжается работа по подготовке проектов законов, направленных на расширение полномочий органов исполнительной власти по организации и осуществлению оценки соответствия проектов планов закупки инновационной и высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, требованиям законодательства Российской Федерации.

Отдельные субъекты Федерации в 2016 году планируют внесение изменений в свои региональные нормативные акты с целью передачи муниципальным образованиям права предоставления субсидий и грантов малым

инновационным компаниям. Софинансирование и компенсация части затрат инновационных компаний при реализации инновационных проектов в муниципальных образованиях обеспечит активное взаимодействие местных органов власти с малыми инновационными компаниями, что, в свою очередь, позволит наиболее эффективно расходовать бюджетные средства, выделяемые на эти цели.

Регионами планируется разработка положений о порядке предоставления субсидий субъектам инновационной деятельности, осуществляющим исследования и разработки приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, в целях возмещения понесенных затрат на разработку и реализацию инновационных проектов, внедрение инновационной продукции и технологий.

Продолжится работа по разработке положений о порядке предоставления субсидий субъектам инновационной деятельности, осуществляющим исследования и разработки, в целях возмещения понесенных затрат на разработку и реализацию инновационных проектов, внедрение инновационной продукции и технологий.

Будет продолжено рассмотрение вопроса о целесообразности создания и развития системы государственных и негосударственных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 270-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике".

Ряд субъектов Федерации планируют принять региональные законы, предусматривающие для некоммерческих организаций, образующих инновационную инфраструктуру, освобождение от уплаты налога на имущество, используемое в целях развития инновационной деятельности с целью оказания мер государственной поддержки инновационной деятельности.

Регионами продолжается работа по разработке и принятию региональных законов о промышленной политике, которыми предусмотрена государственная поддержка научно-технической и инновационной деятельности.

Ряд регионов ведут разработку государственных программ "Повышение изобретательской активности и развитие рынка интеллектуальной собственности", целью которых является создание действенного механизма получения экономических преимуществ от инновационной деятельности, повышение конкурентоспособности республиканских товаропроизводителей на отечественном и зарубежных рынках за счет эффективного управления интеллектуальной собственностью.

Ассоциацией инновационных регионов России ведется разработка модельного закона об инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации.

Выводы

Анализ материалов, поступивших от субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что принятое в 2015 году на федеральном уровне законодательство в сфере регулирования инновационной деятельности и совершенствования инструментов и механизмов поддержки субъектов инновационной деятельности не является достаточным и требует дальнейшего совершенствования, в том числе в части придания ему большей системности. Регионы по собственной инициативе с учетом специфики их территорий принимают различные законы, касающиеся инновационной деятельности и научно-технической политики. Однако, по большей части, они носят разрозненный характер, содержат разные подходы и методы поддержки инновационной деятельности.

Заключение

В Отчёте о состоянии российского законодательства в 2015 году проведён анализ федерального законодательства по следующим направлениям:

антикризисное законодательство, в том числе по вопросам развития малого и среднего бизнеса, финансовых рынков и банковской деятельности, налогов и сборов;

законодательство в области противодействия коррупции;

законодательство, направленное на создание условий, способствующих импортозамещению;

новации административного процесса и процессуального законодательства;

законодательство в сфере развития гражданского общества;

законодательство в сфере обеспечения информационной безопасности;

законодательство в области осуществления инновационной деятельности;

законодательство в сфере охраны здоровья граждан.

Отдельное внимание в Отчёте уделено анализу реализации международных договоров Российской Федерации, заключённых по широкому кругу вопросов:

международные договоры в области экономического сотрудничества;

международные договоры по вопросам поощрения и защиты иностранных инвестиций;

международные договоры в области обеспечения и защиты прав человека.

В Отчёт включены информация об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2015 году и статистический анализ результативности законодательного процесса.

В процессе работы над Отчётом о состоянии российского законодательства в 2015 году большое внимание было уделено реализации рекомендаций предыдущих отчётов, касающихся необходимости более широкого учёта экспертных мнений и научных оценок в законотворческом процессе. Важным результатом работы в 2015 году явились нашедшие отражение в парламентской практике концептуальные предложения по совершенствованию российского законодательства, выработанные Научным советом по правотворчеству при

Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевой идеей при подготовке Отчёта за 2015 год стали итоги реализации в законодательной деятельности положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2014 году. По результатам анализа можно констатировать, что реализована большая часть обозначенных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации приоритетов антикризисной политики, таких как законодательное определение мер по избавлению бизнеса от излишнего контроля и надзора, введение льготных налоговых режимов для малого бизнеса, амнистирование капиталов, возвращённых в Россию, создание условий, способствующих импортозамещению. Комплексный подход к решению данных задач позволил принять законодательные меры, которые на практике призваны оптимизировать финансовые средства субъектов малого предпринимательства, избавить их от административного, налогового давления, от негативного воздействия монополий.

Эффективная реализация закреплённых в законодательных актах возможностей финансовой и банковской отраслей будет способствовать сохранности капитала и имущества физических лиц и, как следствие, обеспечит доверие граждан, юридических лиц, а также инвесторов к банковской системе.

Совершенствование налогового законодательства необходимо продолжить в более масштабном плане. Хотя законодательство о налогах и сборах характеризуется определённой системностью и иерархичностью и на федеральном уровне имеет кодифицированный характер, Налоговый кодекс Российской Федерации требует некоторых уточнений. Излишняя сложность и внутренняя противоречивость отдельных его положений, несоответствие некоторых норм специальной части Налогового кодекса общим принципам налогообложения, необоснованно широкий круг не решённых на законодательном уровне вопросов, полномочия по регулированию которых делегированы Правительству Российской Федерации, снижают эффективность

действующего налогового законодательства и вызывают необходимость достаточно частого внесения в него изменений.

Приоритетными направлениями деятельности законодателя должны быть дальнейшее расширение мер налогового стимулирования инвестиций, антикризисных налоговых мер, а также повышение эффективности системы налогового администрирования.

Стратегическим приоритетом является и необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в области промышленной политики и технического регулирования. Пристального внимания требуют вопросы проектного финансирования, государственных гарантий, фонда поддержки промышленности, индустриальных парков, специального инвестиционного контракта, государственных и корпоративных закупок, государственно-частного партнёрства.

Изучение принятых парламентом мер позволяет сделать вывод о том, что активно продолжается целенаправленная работа по формированию нормативно-правовой базы, способствующей повышению устойчивости отечественного аграрного и промышленного комплекса, его финансовой составляющей, а также по созданию новых механизмов экономической поддержки программ импортозамещения.

Подводя итог изучению вопросов развития российского законодательства по тем направлениям, которые были определены в антикризисном плане на 2015 год в качестве приоритетных, следует отметить, что их правовое регулирование обеспечивалось не столько точечным реагированием, сколько общим комплексным подходом. Системность в обеспечении решения антикризисных задач должна сохраниться и в дальнейшем, но без утраты способности обеспечивать национальные приоритеты и оперативно учитывать динамику изменений в международной политике.

По итогам проведённого анализа можно констатировать, что современный этап развития законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме, представляющего собой систему институтов и сбалансированных норм,

регулирующих взаимодействие гражданского общества и государства в осуществлении форм непосредственного и представительного народовластия, характеризуется высокой степенью реализации регулятивной функции права в упорядочении общественных отношений, связанных с формированием и функционированием политической системы государства. В настоящее время наиболее актуальным является вопрос восстановления доверия к институту представительной демократии, в том числе путём совершенствования форм активной работы с населением, расширения личного участия выборных лиц в решении социальных проблем.

К настоящему времени в Российской Федерации сформирована и развивается законодательная основа для формирования и развития институтов гражданского общества. Одним из базовых элементов гражданского общества являются самоорганизация граждан и эффективно действующие некоммерческие организации, возникающие на основе такой самоорганизации.

В качестве приоритетных направлений совершенствования законодательства, регулирующего отдельные вопросы формирования и функционирования институтов гражданского общества, и правоприменительной практики можно выделить развитие норм, определяющих порядок деятельности религиозных организаций, статус общественных объединений и некоммерческих организаций (в том числе социально ориентированных), а также устанавливающих юридические механизмы обеспечения конкурсной поддержки социально ориентированных организаций.

Разработан и принят комплекс нормативных правовых актов, позволяющих предупреждать возникновение угроз информационной безопасности и противодействовать уже имеющимся угрозам, а также принимать меры против возможных вызовов национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере.

Несмотря на наличие целого спектра федеральных законов, которые в той или иной мере затрагивают вопросы инноваций, в стране отсутствует специальный закон об инновационной деятельности, что является одним из

важнейших факторов, препятствующих активизации инновационной деятельности. Законодательное обеспечение и соответствующий ему организационно-экономический механизм формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики должны предусматривать государственное стимулирование инновационных процессов, создание национальной инновационной системы.

По результатам анализа реализации международных договоров Российской Федерации в области экономического сотрудничества становится очевидным, что за истекший год существенно изменились направления интеграции России в мировую экономику в связи с влиянием внешних факторов – введением санкций и падением цен на нефть.

Приоритеты внешнеэкономической политики России в увязке с долгосрочными целями внутренней политики определены во внешнеэкономической стратегии России и реализуются в рамках международных договоров, а также в принимаемых федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

В течение 2015 года Государственной Думой был принят целый ряд федеральных законов о ратификации многосторонних и двусторонних договоров, регламентирующих экономические связи государств – участников СНГ. Историческим событием последних лет, несомненно, стало вступление в силу с 1 января 2015 года Договора о Евразийском экономическом союзе, который позволит создать на огромном евразийском пространстве единый рынок товаров, услуг, капитала, рабочей силы, мощный региональный экономический блок.

По итогам анализа международных договоров сделан вывод, что особое значение придаётся многосторонним и двусторонним соглашениям в области защиты иностранных инвестиций. Заключение международного соглашения является одной из самых действенных гарантий для иностранного инвестора и служит средством дополнительной защиты его интересов. Это объясняется тем, что правовые нормы, которые содержатся в международных соглашениях, не

только имеют прямое действие, но и обладают приоритетом по сравнению с нормами национального права.

Оценивая национальное законодательство в области иностранных инвестиций, следует отметить, что в течение 2015 года был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на решение задач по повышению инвестиционной привлекательности Российской Федерации.

Анализ международных договоров Российской Федерации в области обеспечения и защиты прав человека показал, что они являются важнейшим условием достижения стабильности и устойчивости развития межгосударственных отношений. Российская Федерация последовательно выступает за соблюдение принципа всеобщего уважения прав человека и человеческого достоинства, который призван служить объединению стран и народов, способствовать построению справедливого мирового порядка.

Российская Федерация является участницей подавляющего большинства основных универсальных международных договоров в области прав человека, стремится выполнять принятые международные обязательства в полном объеме, подтверждая свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного соблюдения международных обязательств. Данный принцип служит критерием соблюдения законности в деятельности субъектов международного права в международных отношениях и выступает в качестве условия стабильности, эффективности международного правопорядка.

На основе анализа реализации международных договоров Российской Федерации в области обеспечения и защиты прав человека можно говорить о том, что основной тенденцией является практически полная имплементация Российской Федерацией всех основных международных договоров в области прав и свобод человека и гражданина.

* * *

Анализ предложений субъектов Российской Федерации, характеризующих состояние и развитие законодательства в области предпринимательской

деятельности (в части малого и среднего бизнеса); развития антикризисного законодательства; развития законодательства, обеспечивающего наибольшую привлекательность национальной юрисдикции для участников гражданского оборота (в части инвестиционной деятельности; развитие законодательства об инновациях показывает, что основные усилия регионов направлены на реализацию задач по совершенствованию перечисленных сфер правового регулирования, поставленных Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию, других программных выступлениях, 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 нерешенными, что обуславливает потребность в дальнейшем совершенствовании федерального законодательства.

В большинстве субъектов Российской Федерации работа по реализации нового федерального законодательства проводится на регулярной основе с последующей концептуальной проработкой и правовым оформлением в форме соответствующих планов по реализации поставленных задач. 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.

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 наработанную ими правоприменительную практику. Это в перспективе позволит определить основные "проблемные зоны" действующего федерального и регионального законодательства и тенденции, которые могут повлиять на ход его совершенствования. Пакет системных мер по совершенствованию российского законодательства, предлагаемых региональными законодателями, призван стать основой при формировании государственной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

* * *

За период работы с октября 2014 года и до завершения 2015 года Федеральным Собранием Российской Федерации сформирован рабочий массив законодательства, нацеленный на решение приоритетных стратегических задач, призванных обеспечить преодоление глобальных кризисных явлений, экономическую самостоятельность страны, устойчивость её финансовой и банковской системы, защиту национальных интересов, гарантировать реализацию прав и свобод человека и в целом безопасность нашего государства. В перспективе реализация принятых нормативных правовых актов не только обеспечит регулирование общественных отношений в наиболее динамично развивающихся сферах, но и станет основой модернизации российского законодательства и развития правовых норм, определяющих его сбалансированность и эффективность.

Новые глобальные вызовы предъявляют повышенные требования как к международному праву, так и к качеству национального законодательства. Стремительное изменение баланса сил на международной арене, опасность внешней террористической угрозы, стратегическое осознание суверенитета государства как гаранта неотъемлемых прав и свобод человека в независимом,

самостоятельном государстве создали посыл для современного осмысления конституционных приоритетов. Защита национальных интересов, создание условий для развития конкурентоспособной экономики, обеспечение защищённости граждан, социальных гарантий нуждающимся, формулирование целей, направленных на охрану здоровья людей и на воспитание подрастающего поколения, составляют первоочередные задачи правового регулирования.

С учётом комплексного характера этих задач, их многофункциональности и интегрированности в другие сферы права необходимым условием обеспечения качества законодательства становится наличие глубокой экспертной оценки. Фундаментальные основы научной юридической мысли, как и новационные предложения правоведов в различных областях права, в совокупности с предложениями практикующего юридического сообщества должны стать неотъемлемой частью законотворческого процесса, обогатить методы и инструментарий законодательной деятельности.

Эффективность и качество реализации законодательных актов, принятых в 2015 году, должны оцениваться по прошествии определённого времени с учётом заложенных целей и задач. При этом критерием оценки должны выступать не только количественные параметры, но и качественные, в том числе отношение граждан к закону как к высшему социальному регулятору, отражающему волю всего народа. В этом контексте важнейшим условием выступает реальное влияние закона на повышение качества жизни граждан.

СВЕДЕНИЯ
о направлении субъектами Российской Федерации
материалов к Отчёту о состоянии российского законодательства в 2015 году

№ п./п.	Субъект РФ	Наименование органа государственной власти субъекта РФ, направившего материалы
1.	Республика 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 Ингушетия	Народное Собрание Республики Ингушетия
8.	Республика Калмыкия	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия
9.	Республика Карелия	Законодательное Собрание Республики Карелия
10.	Республика Коми	Государственный Совет Республики Коми
11.	Республика Крым	Государственный Совет Республики Крым
12.	Республика Марий Эл	Правительство Республики Марий Эл
13.	Республика Мордовия	Государственное Собрание Республики Мордовия
14.	Республика Саха (Якутия)	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)
15.	Республика Татарстан	Государственный Совет Республики Татарстан
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.	Ставропольский край	Дума Ставропольского края
26.	Хабаровский край	Законодательная Дума Хабаровского края
27.	Амурская область	Правительство Амурской области

28.	Архангельская область	Архангельское областное Собрание депутатов
29.	Астраханская область	Дума Астраханской области
30.	Белгородская область	Белгородская областная Дума
31.	Брянская область	Брянская областная Дума
32.	Владимирская область	Законодательное Собрание Владимирской области
33.	Волгоградская область	Волгоградская областная Дума
34.	Вологодская область	Законодательное Собрание Вологодской области
35.	Воронежская область	Воронежская областная Дума
36.	Ивановская область	Ивановская областная Дума
37.	Иркутская область	Законодательное Собрание Иркутской области
38.	Калининградская область	Калининградская областная Дума
39.	Калужская область	Законодательное Собрание Калужской области
40.	Кемеровская область	Совет народных депутатов Кемеровской области
41.	Кировская область	Законодательное Собрание Кировской области
42.	Костромская область	Костромская областная Дума
43.	Курганская область	Курганская областная Дума
44.	Курская область	Курская областная Дума
45.	Ленинградская область	Законодательное собрание Ленинградской области
46.	Липецкая область	Липецкий областной Совет депутатов
47.	Магаданская область	Магаданская областная Дума
48.	Московская область	Московская областная Дума
49.	Мурманская область	Мурманская областная Дума
50.	Нижегородская область	Законодательное Собрание Нижегородской области
51.	Новгородская область	Новгородская областная Дума
52.	Новосибирская область	Законодательное Собрание Новосибирской 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.	Ульяновская область	Законодательное Собрание Ульяновской области
70.	Ярославская область	Ярославская областная Дума
71.	Москва	Московская городская Дума
72.	Санкт-Петербург	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
73.	Еврейская автономная область	Законодательное Собрание Еврейской автономной области
74.	Ненецкий автономный округ	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа
75.	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
76.	Ямало-Ненецкий автономный округ	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа
77.	Республика Северная Осетия – Алания	Парламент Республики Северная Осетия – Алания
78.	Омская область	Законодательное Собрание Омской области
79.	Удмуртская Республика	Государственный Совет Удмуртской Республики

**СОВЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
при Федеральном Собрании Российской Федерации

**ОТЧЁТ О СОСТОЯНИИ
РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В 2015 ГОДУ**

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления делами
Аппарата Совета Федерации
при участии аппарата Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 05.04.2016. Формат 60x84 1/8.

Усл.-печ. л. 41,15. Тираж 350 экз. Заказ №