

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ
И АНАЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

Издание Государственной Думы
Москва • 2012

УДК 328.34(470)

ББК 67.400

Н 47

Под общей редакцией
начальника Правового управления
Аппарата Государственной Думы
М. Н. Ласточкиной

Авторский коллектив:

П. С. Басова (часть III), О. А. Борзунова (часть I, раздел IV (гл. 5, 8, 9 (кроме § 9.1), 10, 11, 12, 13), А. В. Гайденко (часть III), Р. С. Киракозов (часть I, раздел II (гл. 1–4), раздел V (гл. 14, 17, 21, 23–25, 27–32), Е. Д. Колосова (часть I, раздел V (гл. 22), Г. В. Пахарева (часть I, раздел IV (гл. 7), раздел V (гл. 19, 20), Е. В. Пашкова (часть I, раздел IV (гл. 9 § 9.1), А. Е. Петров (часть III), Ю. Д. Полатов (часть I, раздел V (гл. 26), А. В. Руденко (часть I, раздел V (гл. 15, 16), Ю. В. Сапожникова (часть I, раздел III), А. С. Солдатов (часть I, раздел IV (гл. 6), раздел V (гл. 18), Н. Ю. Тихомирнова (часть II), А. Г. Филькин (часть III)

Н 47 **Некоторые** правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / Под общей ред. М. Н. Ласточкиной. – М.: Издание Государственной Думы, 2012. – 480 с.

УДК 328.34(470)

ББК 67.400

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	9
-------------------	---

ЧАСТЬ I

Заключение Правительства Российской Федерации как необходимый элемент законодательного процесса	11
--	-----------

Принятые сокращения	13
---------------------------	----

Раздел I. Правовая природа заключения Правительства Российской Федерации	26
---	-----------

Раздел II. Проекты федеральных законов о введении или отмене налогов и сборов, освобождении от их уплаты	36
---	-----------

Глава 1. Проекты федеральных законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты	36
--	----

§ 1.1. Проекты федеральных законов о введении налогов ...	37
---	----

§ 1.2. Проекты федеральных законов об отмене налогов ...	45
--	----

§ 1.3. Проекты федеральных законов об освобождении от уплаты налогов	50
---	----

§ 1.4. Проекты федеральных законов, которые содержат положения, регулирующие вопросы законодательства о налогах	61
---	----

§ 1.5. Проекты федеральных законов о налогах, реализация положений которых не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета	62
--	----

Глава 2. Проекты федеральных законов о введении или отмене сборов, освобождении от их уплаты	66
---	----

§ 2.1. Проекты федеральных законов о введении сборов ...	69
--	----

§ 2.2. Проекты федеральных законов об отмене сборов	72
---	----

§ 2.3. Проекты федеральных законов об освобождении от уплаты сборов	74
--	----

Раздел III. Проекты федеральных законов о выпуске государственных займов	77
---	-----------

Глава 3. О правовой природе государственных займов	77
--	----

Глава 4. Проекты федеральных законов в области выпуска государственных займов	85
Раздел IV. Проекты федеральных законов, предусматривающие изменение финансовых обязательств государства	92
Глава 5. О правовой природе финансовых обязательств	92
Глава 6. Проекты федеральных законов в области жилищного законодательства	94
Глава 7. Проекты федеральных законов в области природоохранного законодательства	102
Глава 8. Проекты федеральных законов в области трудового законодательства	106
Глава 9. Проекты федеральных законов в области социального законодательства	108
§ 9.1. Проекты федеральных законов в области обязательного государственного страхования	109
§ 9.2. Проекты федеральных законов в области социальной защиты инвалидов	116
§ 9.3. Проекты федеральных законов в области социального обслуживания населения	118
§ 9.4. Проекты федеральных законов в области государственной социальной помощи	121
Глава 10. Проекты федеральных законов в области пенсионного законодательства	124
Глава 11. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о налогах и сборах ..	130
Глава 12. Проекты федеральных законов в области бюджетного законодательства Российской Федерации	140
§ 12.1. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации	141
§ 12.2. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в федеральный закон о федеральном бюджете	149

Глава 13. Другие проекты федеральных законов, изменяющие финансовые обязательства государства	153
Раздел V. Проекты федеральных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета	155
Глава 14. О правовой природе расходов, покрываемых за счет федерального бюджета	155
Глава 15. Проекты федеральных законов в области законодательства о некоммерческих организациях	157
Глава 16. Проекты федеральных законов в области законодательства о саморегулируемых организациях	160
Глава 17. Проекты федеральных законов в области градостроительного законодательства	166
Глава 18. Проекты федеральных законов в области жилищного законодательства	172
Глава 19. Проекты федеральных законов в области природоохранного и природоресурсного законодательства . . .	188
Глава 20. Проекты федеральных законов в области разграничения полномочий	203
Глава 21. Проекты федеральных законов в области трудового законодательства	214
Глава 22. Проекты федеральных законов в области законодательства о занятости	219
Глава 23. Проекты федеральных законов в области социальной помощи	224
Глава 24. Проекты федеральных законов в области социального обеспечения	228
§ 24.1. Проекты федеральных законов о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС	229
§ 24.2. Проекты федеральных законов о государственных пособиях гражданам, имеющим детей	231
§ 24.3. Проекты федеральных законов о социальной з ащите инвалидов	234

§ 24.4. Проекты федеральных законов о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча	237
§ 24.5. Проекты федеральных законов о социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне	240
Глава 25. Проекты федеральных законов в области пенсионного законодательства	243
§ 25.1. Проекты федеральных законов о государственном пенсионном обеспечении	244
§ 25.2. Проекты федеральных законов о пенсионном обеспечении отдельных категорий граждан	247
§ 25.3. Проекты федеральных законов в области социальных гарантий деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы	250
§ 25.4. Проекты федеральных законов об обязательном пенсионном страховании	252
Глава 26. Проекты федеральных законов в области образования	255
§ 26.1. Проекты федеральных законов в области образования	257
§ 26.2. Проекты федеральных законов, регулирующих вопросы высшего и послевузовского профессионального образования	264
Глава 27. Проекты федеральных законов в области уголовного законодательства	267
Глава 28. Проекты федеральных законов в области уголовно-процессуального законодательства	271
Глава 29. Проекты федеральных законов в области уголовно-исполнительного законодательства	275

Глава 30. Проекты федеральных законов в области законодательства о судебной системе Российской Федерации . . .	279
Глава 31. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о налогах и сборах . . .	284
§ 31.1. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о налогах . . .	284
§ 31.2. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о сборах . . .	286
Глава 32. Проекты федеральных законов в области бюджетного законодательства Российской Федерации	289
§ 32.1. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации	290
§ 32.2. Проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период	294
§ 32.3. Проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и о внесении изменений в федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период	296
Приложение 1. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (<i>выдержка</i>)	299
Приложение 2. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (<i>выдержка</i>)	302

Приложение 3. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (выдержка)	313
Приложение 4. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации»	319
Перечень используемых проектов федеральных законов (с указанием субъектов права законодательной инициативы) . .	336

ЧАСТЬ II

Краткие методические рекомендации по проблемам формулирования и оформления статей законодательных актов о порядке вступления их в силу . . .	381
---	------------

ЧАСТЬ III

О правовом содействии законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и результатах прохождения внесенных ими законодательных инициатив в период работы Государственной Думы шестого созыва	437
---	------------

Предисловие

Предлагаемая работа направлена на повышение эффективности законодательного процесса при подготовке законопроектов субъектами права законодательной инициативы. Она представляет собой обобщение накопленного аналитического и правового опыта по оказанию правового содействия субъектам законотворческого процесса, оформлению статей законодательных актов о вступлении их в силу и проведению проверки в части необходимости получения заключения Правительства Российской Федерации на законопроекты, предусматривающие расходование средств федерального бюджета.

Первая часть сборника посвящена вопросам применения части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

При этом следует учитывать, что каждое из оснований получения заключения Правительства Российской Федерации на проект федерального закона имеет свои особенности, которые необходимо знать при организации законодательного процесса. Данная работа, учитывая опыт Правового управления Аппарата Государственной Думы по подготовке ответов о соответствии вносимых законопроектов Конституции и о необходимости получения на них заключений Правительства, посвящена задаче более подробно осветить особенности законодательного процесса с учетом названных выше особенностей.

Впервые анализируется специфика подготовки ответов о соответствии вносимых законопроектов части 3 статьи 104 Конституции и о необходимости получения заключения Правительства на законопроекты практически во всех основных сферах правового регулирования общественной жизни, отраслях как материального,

так и процессуального права. С учетом мнения Правового управления комитета Государственной Думы на основании части 2¹ статьи 107 Регламента Государственной Думы определяют соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции.

Во второй части сборника предлагаются рекомендации субъектам законодательной деятельности по формулированию и оформлению статей законодательных актов о порядке вступления их в силу. Известно, что это – единственный вопрос, урегулированный на федеральном законодательном уровне еще с 1994 года (Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания»). Однако, многие вопросы, связанные со вступлением в силу законодательных актов, с действием их во времени, урегулированы в общих чертах, недостаточно подробно, а практика показывает необходимость более детальной их проработки.

С учетом практической потребности и многолетнего опыта работы Правового управления Аппарата Государственной Думы были созданы «Краткие методические рекомендации по проблемам формулирования и оформления статей законодательных актов о порядке вступления их в силу», в которых содержатся как самые простые, так и более сложные случаи.

Этот документ направлен на выработку единых подходов и на формализацию статей о порядке вступления в силу и в конечном итоге на повышение качества законодательного акта.

В третьей части обобщены и проанализированы сведения о ходе и результатах рассмотрения в Государственной Думе шестого созыва законопроектов, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Проанализированы обращения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о проведении предварительной экспертизы проектов законов, подготавливаемых или подготовленных к внесению ими в Государственную Думу (так называемое нулевое чтение).



ЧАСТЬ I

Заключение Правительства Российской Федерации как необходимый элемент законодательного процесса

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации, СЗ РФ, 2009, № 4, ст. 445

ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» – Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», СЗ РФ, 1997, № 1, ст. 1

ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» – Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712

ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» – Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», СЗ РФ, 2001, № 52 (ч. I), ст. 4916

ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» – Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», СЗ РФ, 2004, № 27, ст. 2710

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3823

ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2006, № 23, ст. 2381

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I), СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301; (ч. II), (ред. от 17.07.2009), СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 410

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2002, № 46, ст. 4532

ГрадК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. I), ст. 16

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. I), ст. 14

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 1

ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2006, № 50, ст. 5278

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3824

ТрудК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 3

ТК РФ – Таможенный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 3

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 1997, № 2, ст. 198

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 2001, № 52 (ч. I), ст. 4921

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации, СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2954

Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» – Основы законодательства Российской Федерации 22.07.1993 г. № 5487-1 «Об охране здоровья граждан», «Ведомости СНД и ВС РФ», 1993, № 33, ст. 1318

ФЗ «О банках и банковской деятельности» – Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», СЗ РФ, 1996, № 6, ст. 492

Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» – Закон Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 1991, № 21, ст. 699

Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц» – Закон Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2003-I «О налогах на имущество физических лиц», «Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 1992, № 8, ст. 362

Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» – Закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2116-I «О налоге на прибыль предприятий и организаций», «Ведомости СНД и ВС РФ», 1992, № 11, ст. 525

Закон РФ «О недрах» – Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-I «О недрах», СЗ РФ, 1995, № 10, ст. 823

Закон РФ «Об образовании» – Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-I «Об образовании», СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 150

Закон РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» – Закон Российской Федерации от 12.02.1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», «Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 1993, № 9, ст. 328

Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» – Закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5473-I «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», «Ведомости СНД и ВС РФ», 1993, № 33, ст. 1316

ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации», СЗ РФ, 1999, № 28, ст. 3466

ФЗ «О ветеранах» – Федеральный закон от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», СЗ РФ, 1995, № 3, ст. 168

ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» – Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1024

ФЗ «О животном мире» – Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1462

ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» – Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2222

ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» – Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1929

ФЗ «Об экологической экспертизе» – Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», СЗ РФ, 1995, № 48, ст. 4556

ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» – Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», СЗ РФ, 1995, № 48, ст. 4563

ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» – Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», СЗ РФ, 1995, № 50, ст. 4872

ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» – Федеральный закон от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 18

ФЗ «О радиационной безопасности населения» – Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 141

ФЗ «О некоммерческих организациях» – Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 145

ФЗ «О рынке ценных бумаг» – Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1918

ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» – Федеральный закон от 13.06.1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2955

ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» – Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», СЗ РФ, 1996, № 35, ст. 4135

ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» – Федеральный закон от 18.12.1996 г. № 2-ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации», СЗ РФ, 1997, № 2, ст. 199

ФЗ «Об отходах производства и потребления» – Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», СЗ РФ, 1998, № 26, ст. 3009

ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» – Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3813

ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» – Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3814

ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» – Федеральный закон

от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», СЗ РФ, 1998, № 48, ст. 5850

ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» – Федеральный закон от 31.03.1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», СЗ РФ, 1999, № 14, ст. 1667

ФЗ «Об охране озера Байкал» – Федеральный закон от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2220

ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» – Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2222

ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» – Федеральный закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», СЗ РФ, 1999, № 29, ст. 3686

ФЗ «О государственной социальной помощи» – Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», СЗ РФ, 1999, № 29, ст. 3699

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005

ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Рос-

сийской Федерации о налогах и сборах» – Федеральный закон от 06.08.2001 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», СЗ РФ, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3413

ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» – Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», СЗ РФ, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3418

ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» – Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», СЗ РФ, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3431

ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» – Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4831

ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» – Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», СЗ РФ, 2001, № 51, ст. 4832

ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» – Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», СЗ РФ, 2001, № 52 (ч. I), ст. 4920

ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» – Федеральный закон от 29.12.2001 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса

Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», СЗ РФ, 2001, № 53 (ч. I), ст. 5023

ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» – Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», СЗ РФ, 2002, № 2, ст. 128

ФЗ «Об охране окружающей среды» – Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», СЗ РФ, 2002, № 2, ст. 133

ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» – Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3021

ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» – Федеральный закон от 25.10.2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», СЗ РФ, 2002, № 43, ст. 4188

ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» – Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», СЗ РФ, 2002, № 43, ст. 4190

ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесение изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» – Федеральный закон от 06.06.2003 г. № 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесение изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации», СЗ РФ, 2003, № 23, ст. 2174

ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», СЗ РФ, 2004, № 31, ст. 3215

ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» – Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», СЗ РФ, 2004, № 52 (ч. I), ст. 5270

ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» – Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. I), ст. 15

ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву» – Федеральный закон от 21.03.2005 г. № 18-ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву», СЗ РФ, 2005, № 13, ст. 1076

ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» – Федеральный закон от 22.12.2005 г. № 173-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год», СЗ РФ, 2005, № 52 (ч. I), ст. 5586

ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» – Федеральный закон от 10.01.2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», СЗ РФ, 2006, № 3, ст. 280

ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» – Федеральный закон от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год», СЗ РФ, 2006, № 52 (ч. II), ст. 5504

ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» – Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», СЗ РФ, 2007, № 18, ст. 2117

ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» – Федеральный закон 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», СЗ РФ, 2007, № 31, ст. 4006

ФЗ «О саморегулируемых организациях» – Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6076

ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке

формирования пенсионных накоплений» – Федеральный закон от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», СЗ РФ, 2008, № 18, ст. 1943

ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» – Федеральный закон от 24.11.2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», СЗ РФ, 2008, № 48, ст. 5499

ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6249

ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» – Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков», СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3618

ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», СЗ РФ, 2009, № 30, ст. 3735

ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» – Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете», СЗ РФ, 2009, № 46, ст. 5418

ФЗ «О ратификации Соглашения о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами» – Федеральный закон от 28.11.2009 г. № 300-ФЗ «О ратификации Соглашения о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами», СЗ РФ, 2009, № 48, ст. 5750

ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» – Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», СЗ РФ, 2011, № 49 (ч. I), ст. 7049

ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» – Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», СЗ РФ, 2010, № 40, ст. 4970

2. Органы

Банк России – Центральный банк Российской Федерации

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

Правительство РФ – Правительство Российской Федерации

Президент РФ – Президент Российской Федерации

Минздравсоцразвития РФ – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минрегион РФ – Министерство регионального развития Российской Федерации

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

Минрегион РФ – Министерство регионального развития Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации (России)

ФСС РФ – Фонд социального страхования Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

3. Прочие сокращения

АЭС – Атомная электростанция

п. – пункт

под. – подпункт

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ст. – статья

г. – год

гл. – глава

ч. – часть

руб. – рублей

коп. – копеек

тыс. – тысяч

законодательство о налогах и сборах – законодательство Российской Федерации о налогах и сборах

Раздел I

Правовая природа заключения Правительства Российской Федерации

Настоящий период развития нашего государства характеризуется постоянно возрастающим уровнем законотворчества. С совершенствованием всех отраслей российского законодательства связывают надежды на успех в строительстве правового социального государства.

Роль законотворческого процесса в государственном механизме нельзя переоценить. Законы могут подталкивать либо задерживать развитие тех или иных общественных отношений, решать либо быть препятствием в решении государственных задач.

Важно, чтобы законы соответствовали состоянию общества, уровню развития науки и техники, были социально значимыми. При этом самое главное, чтобы законы были исполнимы. Вот почему так важна экономическая сторона любой правовой нормы.

Еще на первой стадии законотворческого процесса при разработке законопроекта необходимо финансово и экономически обосновать его принятие. Понадобятся ли средства на его осуществление, в каком размере, чьи это будут инвестиции – государственные (бюджетные) или привлеченные (частные), каковы будут экономические выгоды от его реализации, соответствуют ли расходы ожидаемым результатам? Решение поставленных вопросов возлагается не только на субъекты законодательной инициативы, но и на Правительство Российской Федерации как высший государственный орган исполнительной власти, отвечающий за федеральный бюджет и проведение государственной политики по всем социально значимым направлениям.

В соответствии с Конституцией Правительство РФ разрабатывает федеральный бюджет, после его принятия в качестве закона обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. На Правительстве РФ лежит обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; а также единой го-

сударственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, экологии, социальной политики. Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью.

В последнее время наблюдается все возрастающая роль Правительства РФ в законотворчестве. Участие Правительства в данном процессе регулируется положениями Конституции Российской Федерации, ст. 37 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Регламентом Правительства Российской Федерации.

Участие Правительства РФ в законодательном процессе возможно несколькими способами. Прежде всего, оно выступает в качестве субъекта законодательной инициативы.

В данном случае оно обладает не только стандартными полномочиями, свойственными всем субъектам права законодательной инициативы (право представлять собственный законопроект в палатах Федерального Собрания), но и исключительными полномочиями, свойственными только ему (только Правительству принадлежит право внесения в Государственную Думу законопроекта о федеральном бюджете).

Кроме того, Правительство РФ может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства РФ подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

Есть также случай, предусмотренный положениями ст. 104 Конституции РФ, когда участие Правительства РФ обязательно на стадии подготовки законопроекта к внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Прохождение проектов федеральных законов начинается с их внесения субъектом права законодательной инициативы в Государственную Думу – единственный орган государственной власти, уполномоченный Конституцией РФ на принятие федеральных законов.

При этом Конституция РФ непосредственно не устанавливает ни условий, ни порядка реализации уполномоченными субъектами

принадлежащего им права законодательной инициативы, ни каких-либо требований к проекту федерального закона или его инициатору. Исключение составляют проекты федеральных законов, указанные в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, в соответствии с которой проекты федеральных законов о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие проекты федеральных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы только при наличии заключения Правительства РФ. В указанных случаях Правительство РФ является участником процесса реализации права законодательной инициативы в силу прямого указания Конституции РФ, что также предусматривается ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому соответствующие заключения Правительством РФ направляются как субъекту права законодательной инициативы, так и в Государственную Думу.

Поэтому при отсутствии заключения Правительства РФ данная инициатива еще не может квалифицироваться как законодательная, а сами проекты федеральных законов в системе действующего правового регулирования не являются проектами федеральных законов, внесенными в Государственную Думу, исходя из буквального смысла Конституции РФ.

Тем самым Конституция РФ обязывает субъекты права законодательной инициативы до внесения в Государственную Думу проекта федерального закона, из числа указанных в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, представить его в Правительство РФ для получения заключения и одновременно предусматривает обязанность Правительства РФ, участвующего в процессе реализации права законодательной инициативы, давать заключения на такие проекты федеральных законов¹.

¹ См. Постановление КС РФ от 29.11.2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации»//СЗ РФ, 2006, № 50, ст. 5371.

Проект федерального закона, поступивший на заключение в Правительство РФ от субъекта права законодательной инициативы или Государственной Думы с финансово-экономическим обоснованием и иными материалами, перечень которых определен в ст. 105 Регламента Государственной Думы, согласно п. 99 Регламента Правительства РФ¹ в 2-дневный срок направляется Аппаратом Правительства РФ для подготовки проекта заключения в соответствующие федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, в том числе в обязательном порядке в Минфин России, Минэкономразвития России и Минюст России, которые направляют свои предложения главному исполнителю не позднее чем в 15-дневный срок с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ. Проекты заключений, предусмотренных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, согласовываются в порядке, установленном Регламентом Правительства РФ².

Главным исполнителем по проектам заключений Правительства РФ является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное регулирование в соответствующей сфере деятельности.

Главной исполнитель в 20-дневный срок с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ обеспечивает подготовку проекта заключения, его согласование и представление в Правительство РФ, а при невозможности представления заключения в указанный срок согласовывает с субъектом права законодательной инициативы продление срока и письменно информирует Правительство РФ о достигнутом согласии.

Подготовка проектов заключений Правительства РФ осуществляется с соблюдением требований, предусмотренных п. 57 Регла-

¹ Утвержден постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

² Утвержден постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260/СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 2313.

мента Правительства РФ, согласно которым проект заключения Правительства РФ по проекту федерального закона до его внесения в Правительство РФ подлежит обязательному согласованию:

с федеральными министрами (их заместителями) – по вопросам, отнесенным к сферам деятельности соответствующих министерств и к сферам деятельности находящихся в их ведении иных федеральных органов исполнительной власти;

с руководителями иных федеральных органов исполнительной власти (их заместителями), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, – по вопросам, отнесенным к сферам деятельности этих органов;

при необходимости с другими государственными органами и иными организациями. Состав органов и организаций, с которыми требуются дополнительные согласования, определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект заключения Правительства РФ, а также Председателем Правительства РФ и заместителями Председателя Правительства РФ.

Данные органы направляют свои предложения главному исполнителю не позднее чем в 15-дневный срок с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ.

После указанных согласований проекты федеральных законов до внесения на рассмотрение в Правительство РФ направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Минюст России, который дает оценку проекта нормативного акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия в нем внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений, отсутствия в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, а также на предмет соблюдения правил юридической техники.

Проекты нормативных актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных

внебюджетных фондов Российской Федерации, одновременно направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Минфин России. В заключении Минфин России дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов Российской Федерации.

Подготовка проектов заключений Правительства РФ осуществляется с учетом необходимости согласования предполагаемых сроков вступления в силу соответствующего федерального закона и сроков подготовки проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона, и, как правило, в 20-дневный срок с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ. Если Государственной Думой согласованы с Правительством РФ более сжатые сроки, головной исполнитель организует оперативную подготовку соответствующих проектов заключений Правительства РФ.

Заключения подписываются соответствующими федеральными министрами или их заместителями и представляются в 7-дневный срок с даты поступления проектов актов. По договоренности между соответствующими руководителями или по указанию руководителей их заместителями может быть установлен иной срок подготовки заключений, который для наиболее объемных и сложных проектов актов не может превышать 30 дней.

Проекты заключений Правительства РФ вносятся в Правительство РФ исключительно руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, либо лицами, исполняющими их обязанности, с приложением всех материалов, поступивших от субъекта права законодательной инициативы или из Государственной Думы и от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Неурегулированные разногласия по проектам заключений Правительства РФ рассматриваются департаментами Аппарата Правительства РФ в пределах сфер их ведения, Заместителем

Председателя Правительства РФ (в соответствии с распределением обязанностей).

В случае если после рассмотрения разногласий они остались неурегулированными, решение принимается Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности.

Заключения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ, Заместителем Председателя Правительства РФ, осуществляющим в соответствии с распределением обязанностей взаимодействие с палатами Федерального Собрания, как правило, после рассмотрения их проектов на заседании Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности. Заключение направляется субъекту права законодательной инициативы, вносящему проект федерального закона, и в Государственную Думу.

Заключение Правительства РФ направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок не более одного месяца с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ. По согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен.

В сложившейся практике посредством заключения Правительства РФ на основании финансово-экономической и правовой экспертизы выражает свою позицию по проекту федерального закона: поддерживает оно проект федерального закона или нет.

Вместе с тем следует иметь в виду, что Конституция РФ не связывает реализацию законодательной инициативы соответствующим субъектом с характером даваемого Правительством РФ заключения, т.е. с тем, поддерживает оно предложенный проект федерального закона или нет. Правительство РФ не ограничено в своем праве давать оценку проектам федеральных законов, указанным в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, однако отрицательная оценка проекта федерального закона, свидетельствующая об отсутствии его поддержки со стороны Правительства РФ, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные

данные, не может блокировать реализацию права законодательной инициативы, принадлежащего уполномоченным субъектам в силу Конституции РФ и составляющего существенный элемент их конституционно-правового статуса, и потому не может служить препятствием для внесения проекта федерального закона на рассмотрение Государственной Думы.

Таким образом, наличие заключения Правительства РФ именно на соответствующий проект федерального закона, подпадающий под установленную ч. 3 ст. 104 Конституции РФ квалификацию, является предусмотренным непосредственно Конституцией РФ условием реализации права законодательной инициативы, которая, однако, не зависит от характера указанного заключения. У субъекта права законодательной инициативы сохраняется возможность внести свой проект федерального закона с отрицательным заключением и собственными поясняющими материалами непосредственно в Государственную Думу. Принятие же или отклонение проекта федерального закона – прерогатива Государственной Думы, пределы усмотрения которой при осуществлении принадлежащих ей полномочий по реализации законодательной функции Федерального Собрания Российской Федерации установлены Конституцией РФ.

Таким образом, направление субъектом права законодательной инициативы проекта федерального закона в Правительство РФ для получения заключения Правительства РФ необходимо рассматривать в качестве самостоятельного и обязательного элемента такой стадии законодательного процесса, как разработка проекта федерального закона.

Несоблюдение требований Конституции РФ в части, касающейся необходимости получения заключения Правительства РФ, будет являться причиной невозможности реализации своего права на внесение проекта федерального закона в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы.

Учитывая, что на вопрос о необходимости наличия заключения Правительства РФ не во всех случаях можно ответить однозначно, в ст. 107 Регламента Государственной Думы была введена новая

часть вторая¹, установившая, что, если в материалах к зарегистрированному проекту федерального закона отсутствует заключение Правительства РФ, соответствие проекта федерального закона требованиям ст. 104 Конституции РФ и п. «д» ч. первой ст. 105 Регламента Государственной Думы профильный комитет Государственной Думы определяет с учетом мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы, которое высказывается в течение 14 дней со дня поступления соответствующего поручения профильного комитета Государственной Думы.

В результате такой проверки может выявиться необходимость получения заключения Правительства РФ на проект федерального закона в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ. Следует отметить, что имеют место случаи, когда субъекты права законодательной инициативы вносят в Государственную Думу проекты федеральных законов без заключения Правительства РФ, которые согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ, а профильные комитеты Государственной Думы, которым Председателем Государственной Думы поручается в соответствии со ст. 107 Регламента Государственной Думы провести проверку этих проектов федеральных законов на соответствие требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы, не всегда в полной мере изучают вносимые проекты федеральных законов и содержащиеся в них положения, связанные с изменением финансовых обязательств государства и расходами, покрываемыми за счет федерального бюджета, и вносят их на рассмотрение Совета Государственной Думы как проекты федеральных законов, не требующие заключения Правительства РФ. В связи с этим в Разъяснении Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы по вопросу представления субъектами права законодательной инициативы за-

¹ См. Постановление Государственной Думы от 17.11.2006 г. № 3751-4 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//СЗ РФ, 2006, № 48, ст. 4993.

ключений Правительства РФ на проекты федеральных законов при внесении их в Государственную Думу¹ указано, что профильный комитет Государственной Думы, в который (в соответствии с вопросами его ведения) направлен поступивший проект федерального закона, тщательно изучает проект федерального закона и все материалы к нему, положения, непосредственно или косвенно связанные с изменением финансовых обязательств государства. После проведенной проверки указанный комитет в своем заключении, утверждаемом решением комитета, дает оценку проекта федерального закона на соответствие его требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы, указывает статьи, разделы проекта федерального закона, связанные с необходимостью наличия заключения Правительства РФ. Решение комитета Государственной Думы по данному вопросу направляется в Совет Государственной Думы для принятия решения².

При проведении указанной оценки следует учитывать, что каждое из перечисленных в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ оснований получения заключения Правительства РФ на проект федерального закона имеет свои особенности, которые необходимо рассмотреть более подробно.

Учитывая опыт и специфику работы Правового управления Аппарата Государственной Думы, мы поставили задачу более подробно осветить особенности законодательного процесса в последнем случае.

¹ См. решение комитета от 19.06.2003 г. № 122/3.

² См. Комментарий к Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации/Под общей ред. Г. П. Ивлиева, О. И. Ковалева. – М.: Издание Государственной Думы, 2008. – С. 248, 249.

Раздел II

Проекты федеральных законов о введении или отмене налогов и сборов, освобождении от их уплаты

Глава 1. Проекты федеральных законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты

Под налогом в соответствии с п. 1 ст. 8 НК РФ понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Согласно НК РФ в Российской Федерации предусмотрена трехуровневая система взимания налогов: федеральные налоги, региональные налоги и местные налоги, что подтверждает классификацию налогов по уровню государственного управления.

Федеральными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации.

К федеральным налогам относятся:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог.

Региональными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и законами субъектов Российской Федерации о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Данные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях субъектов Российской Федерации в соответствии с НК РФ и законами субъектов Российской Федерации о налогах.

К региональным налогам относятся:

налог на имущество организаций;

налог на игорный бизнес;

транспортный налог.

Местными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Данные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

К местным налогам относятся:

земельный налог;

налог на имущество физических лиц.

§ 1.1. Проекты федеральных законов о введении налогов

Налоги следует считать «законно установленными», если они приняты федеральным законодательным органом с соблюдением установленного регламента, в надлежащей форме, то есть федеральным законом, содержание которого позволяет со всей однозначностью определить налогоплательщика и обязательные элементы налогообложения применительно к устанавливаемому налогу: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок уплаты налога, сроки уплаты налога.

Кроме того, данный федеральный закон должен быть опубликован и введен в действие в установленном законодательством о налогах и сборах порядке. Данный порядок предполагает, что акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по ис-

течении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

Исключения составляют акты законодательства о налогах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, а также отменяющие налоги, снижающие размеры ставок налогов, устраняющие обязанности налогоплательщиков или иным образом улучшающие их положение. Указанные акты могут вступать в силу со дня их официального опубликования, если прямо предусматривают это.

Введение налога предусматривалось следующими проектами федеральных законов:

проект федерального закона № 19540–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»¹, которым предлагалось ввести налог на прибыль организаций;

проект федерального закона № 86727–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации»², которым предлагалось ввести налог на добычу полезных ископаемых;

проект федерального закона № 76942–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах

¹ Федеральный закон от 06.08.2001 г. № 110-ФЗ//СЗ РФ, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3413.

² Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 126-ФЗ//СЗ РФ, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3429.

налоговой системы в Российской Федерации»¹, которым предлагалось ввести налог с продаж;

проект федерального закона № 101177–3 «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»², которым предлагалось ввести единый социальный налог.

Помимо перечисленных проектов федеральных законов, которыми, как было отмечено, предлагалось ввести налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог с продаж, единый социальный налог, на рассмотрение Государственной Думы вносились следующие проекты федеральных законов, предлагающие введение в Российской Федерации новых налогов:

проект федерального закона № 342373–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о внесении изменений в другие акты законодательства Российской Федерации»³, которым предлагалось ввести налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;

проект федерального закона № 363331–3 «О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и другие акты законодательства Российской Федерации»⁴, которым предлагалось ввести экологический налог;

проект федерального закона № 391910–4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением налога на наследование и дарение»⁵, которым предлагалось ввести налог на наследование и дарение;

¹ Федеральный закон от 27.11.2001 г. № 148-ФЗ/СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4554.

² Федеральный закон от 31.12.2001 г. № 198-ФЗ/СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 4.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 16.01.2009 г. № 1596–5 ГД/СЗ РФ, 2009, № 4, ст. 461.

⁴ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 26.06.2008 г.

⁵ Отклонен постановлением Государственной Думы от 13.04.2007 г. № 4433–4 ГД/СЗ РФ, 2007, № 17, ст. 1986.

проект федерального закона № 442151–4 «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которым предполагалось ввести налог на предметы роскоши;

проект федерального закона № 474086–4 «О внесении изменений в статью 15 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 61 и 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предполагалось ввести налог на доходы индивидуальных предпринимателей (налог на предпринимательский доход).

Соответственно, на перечисленные проекты федеральных законов, которыми предусматривалось введение в Российской Федерации нового налога, и на проекты федеральных законов, которыми будет предложено введение других налогов, согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ.

Следует учитывать, что, несмотря на то что налог может считаться законно установленным лишь в том случае, когда в законе определены налогоплательщики и перечисленные в п. 1 ст. 17 НК РФ элементы налогообложения, вносимые на рассмотрение Государственной Думы проекты федеральных законов не всегда содержат полный перечень обязательных элементов налогообложения, что, однако, не свидетельствует о том, что на них не требуется получить заключение Правительства РФ.

В качестве примера можно привести проект федерального закона № 322259–3 «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и ряд других законодательных актов в части обеспечения финансовых основ местного самоуправления»², которым предлагалось ввести единый целевой налог на местные нужды.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 03.07.2008 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 09.12.2005 г. № 2549-IV ГД//СЗ РФ, 2005, № 51, ст. 5505.

В структуре данного налога отсутствовали, в частности, такие элементы налогообложения, как налоговая база и порядок исчисления налога. При этом объектом налогообложения предлагалось считать факт проживания налогоплательщика в муниципальном образовании более одного года, что не согласуется с понятием объекта налогообложения, данного в п. 1 ст. 38 НК РФ.

Другим примером, когда предложенная проектом федерального закона структура платежа по своей правовой природе фактически соответствовала налогу, что позволяло сделать вывод о том, что в проекте федерального закона речь идет о введении нового налога, является проект федерального закона № 90047545-3 «О рентных платежах в природопользовании»¹, которым предлагалось ввести рентные платежи за пользование природными ресурсами Российской Федерации, находящимися в государственной и (или) муниципальной собственности.

Следовательно, вне зависимости от того, будут ли перечислены в проекте федерального закона, которым предлагается ввести новый налог, все элементы налогообложения или только их часть, а также независимо от раскрытия содержания данных элементов на проект такого федерального закона в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ.

При рассмотрении проектов федеральных законов, предусматривающих введение налога, на предмет их соответствия ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, по нашему мнению, следует учитывать особенность такого элемента налогообложения, как объект налогообложения, под которым согласно п. 1 ст. 38 НК РФ понимается реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога.

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 09.10.2008 г.

Особенность объекта налогообложения, в частности, заключается в том, что в отличие от других элементов налогообложения его изменение в определенных случаях может привести к установлению фактически нового налога, который до изменения объекта налогообложения не взимался.

Так, в частности, в соответствии с Законом РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» объектом налогообложения являлась валовая прибыль предприятия, уменьшенная (увеличенная) в соответствии с положениями данного Закона. Вместе с тем согласно ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», которым был введен налог на прибыль организаций, под объектом налогообложения налога на прибыль организаций признается прибыль, полученная налогоплательщиком, которая определяется для российских организаций как полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов.

В этой связи на проекты федеральных законов, предусматривающие изменение установленного объекта налогообложения, в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ.

В данном случае следует также учитывать то обстоятельство, что налог можно ввести в отношении объектов, которые ранее не признавались объектами налогообложения того или иного налога. Так, в частности, в ст. 182 НК РФ перечислены объекты налогообложения акцизом, к которым, например, относятся реализация на территории Российской Федерации лицами произведенных ими подакцизных товаров, в том числе реализация предметов залога и передача подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или новации; получение (оприходование) денатурированного этилового спирта организацией, имеющей свидетельство на производство неспиртосодержащей продукции; получение пря-

могонного бензина организацией, имеющей свидетельство на переработку прямогонного бензина.

Проектом федерального закона № 374252–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹ предлагалось дополнить указанный перечень объектов налогообложения акцизом новыми объектами: получение (оприходование) денатурированного этилового спирта организацией, имеющей свидетельство на производство топливного этанола; получение (оприходование) топливного этанола организацией, имеющей свидетельство на производство спиртосодержащего моторного топлива.

Другими примерами введения налога в отношении нового объекта налогообложения являются:

проект федерального закона № 252632–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»², которым предлагалось установить в качестве объекта налогообложения по налогу на имущество физических лиц доли в строениях, помещениях и сооружениях;

проект федерального закона № 366167–3 «О внесении изменений в статьи 359 и 361 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось включить в объект обложения транспортным налогом прицепы и полуприцепы с определением налоговой базы для данной категории транспортных средств как грузоподъемность в тоннах.

В этой связи на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в установленный объект налогообло-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 22.05.2007 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 13.04.2010 г.

³ Федеральный закон от 20.08.2004 г. № 108-ФЗ//СЗ РФ, 2004, № 34, ст. 3523.

жения в части установления новых объектов налогообложения, которые ранее не облагались тем или иным налогом, также требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ.

При рассмотрении вопроса о получении заключения Правительства РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие введение нового налога, следует учитывать положения п. 7 ст. 12 и ст. 18 НК РФ. Из данных положений следует, что помимо перечисленных в ст. 13, 14, 15 НК РФ налогов НК РФ могут устанавливаться специальные налоговые режимы, которые могут предусматривать федеральные налоги, не указанные в ст. 13 НК РФ. Специальные налоговые режимы применяются в случаях и порядке, предусмотренных НК РФ и иными актами законодательства о налогах и сборах.

Исходя из положений п. 7 ст. 12 и п. 1 ст. 18 НК РФ допустимым и возможным содержанием специальных налоговых режимов является:

- установление федеральных налогов, не указанных в ст. 13 НК РФ;
- установление особого порядка определения элементов налогообложения;

- освобождение от обязанности по уплате отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов, указанных в ст. 13–15 НК РФ;

- определение порядка введения в действие и применения специальных налоговых режимов.

К специальным налоговым режимам относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог), которая была введена ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»;

- упрощенная система налогообложения, которая была введена ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты

законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»;

система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, которая была введена ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»;

система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, которая была введена ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации».

Помимо перечисленных специальных налоговых режимов, которые применяются в настоящее время, на рассмотрение Государственной Думы вносился также проект федерального закона № 282588–4 «О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предлагалось ввести такой специальный налоговый режим, как система налогообложения для организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий.

В этой связи обращаем внимание, что на проекты федеральных законов, предусматривающие введение нового специального налогового режима, также в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ.

§ 1.2. Проекты федеральных законов об отмене налогов

В соответствии с п. 5 ст. 12 НК РФ федеральные, региональные и местные налоги отменяются НК РФ.

Исходя из данного в п. 1 ст. 8 НК РФ понятия «налог» под отменой налога следует понимать принятие законодательным органом нормативного правового акта, согласно которому поименованные в ст. 13, 14, 15 НК налоги утрачивают силу с определенной даты.

Примерами отмены налога являются:

проект федерального закона № 76942–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹, которым предлагалось отменить налог с продаж;

проект федерального закона № 323851–3 «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»², которым предлагалось отменить налог на наследование;

проект федерального закона № 195774–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием 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»³, которым предлагалось отменить единый социальный налог.

Соответственно, на проекты федеральных законов, предусматривающие отмену налога, до их внесения на рассмотрение Государственной Думы в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ.

¹ Федеральный закон от 27.11.2001 г. № 148-ФЗ//СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4554.

² Федеральный закон от 01.07.2005 г. № 78-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 27, ст. 2717.

³ Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 30, ст. 3739.

Учитывая, что налог не может считаться установленным, если в нем не определены налогоплательщики и элементы налогообложения, перечисленные в п. 1 ст. 17 НК РФ, то в том случае, если в Государственную Думу будет внесен проект федерального закона, предусматривающий отмену в установленном налоге одного из элементов налогообложения, на такой проект федерального закона также потребуется получить в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ заключение Правительства РФ ввиду того, что отмена хотя бы одного из элементов налогообложения приведет к отмене всего налога.

Следует отметить, что налог может быть также отменен в отношении одного из объектов налогообложения, который до внесения соответствующего изменения в НК РФ признавался одним из объектов налогообложения.

В данном случае следует учитывать, что такая отмена может быть осуществлена как путем прямого признания утратившими силу норм, устанавливающих тот или иной объект, который до такого внесения изменения признавался объектом налогообложения, так и путем внесения изменения в положения НК РФ, содержащие перечень объектов, которые не признаются объектами налогообложения.

Примером, когда в проекте федерального закона было предложено отменить налог в отношении объекта, который ранее признавался объектом налогообложения, является проект федерального закона № 294451-4 «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»¹, согласно которому взимаемый налог (акциз) в отношении такого объекта налогообложения, как операции, связанные с получением на территории Российской Федерации нефтепродуктов организацией или индивидуальным предпринимателем, имеющими свидетельство, было предложено отменить со дня вступления в силу федерального закона.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 134-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. I), ст. 3433.

Примерами, когда налог был отменен путем внесения изменения в положения НК РФ, содержащие перечень объектов, которые не признаются объектами налогообложения, являются:

проект федерального закона № 76436–4 «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось расширить установленный в п. 2 ст. 146 НК РФ перечень обстоятельств, не признаваемых объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость, отнесеня к нему передачу имущественных прав организации ее правопреемнику (правопреемникам);

проект федерального закона № 178286–4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»², которым предлагалось исключить из установленного в п. 1 ст. 182 НК РФ перечня объектов налогообложения акцизом такую операцию, как реализация организациями с акцизных складов алкогольной продукции, приобретенной у налогоплательщиков – производителей указанной продукции, либо с акцизных складов других организаций;

проект федерального закона № 153025–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, согласно которому к объектам, не признаваемым объектами налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых, были отнесены дренажные подземные воды, не учитываемые на государственном балансе запасов полезных ископаемых, извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых или при строительстве и эксплуатации подземных сооружений;

проект федерального закона № 167438–4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

¹ Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 118-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3129.

² Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 107-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. I), ст. 3118.

³ Федеральный закон от 29.05.2002 г. № 57-ФЗ//СЗ РФ, 2002, № 22, ст. 2026.

в связи с созданием Российского международного реестра судов»¹, которым предлагалось расширить установленный в п. 2 ст. 358 НК РФ перечень имущества, не признаваемого объектом налогообложения по транспортному налогу, отнеся к нему суда, зарегистрированные в Российском международном реестре судов.

Следует учитывать, что налог также может быть отменен вследствие внесения изменений в перечень лиц, признаваемых до внесения таких изменений налогоплательщиками того или иного налога.

Так, в частности, до 1 января 2008 г. налогоплательщиками налога на добавленную стоимость в соответствии со ст. 143 НК РФ признавались организации, индивидуальные предприниматели, лица, осуществляющие перемещение товаров через таможенную границу Российской Федерации, определяемые в соответствии с ТК РФ. Данный перечень налогоплательщиков являлся исчерпывающим и не содержал исключений.

Однако в проекте федерального закона № 469622-4 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² было предложено внести изменение в ст. 143 НК РФ, согласно которому из данного перечня было сделано исключение, заключающееся в том, что организации, являющиеся иностранными организаторами Олимпийских игр и Паралимпийских игр, в отношении операций, совершаемых в рамках организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость. Тем самым налог фактически был отменен в отношении определенной категории лиц.

Другими примерами отмены налога являются:

¹ Федеральный закон от 20.12.2005 г. № 168-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 52 (ч. I), ст. 5581.

² Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ//СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6071.

проект федерального закона № 294451–4 «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось исключить из числа налогоплательщиков акциза лиц, совершающих операции по оптовой, оптово-розничной и розничной реализации нефтепродуктов;

проект федерального закона № 150881–5 «О внесении изменений в статью 357 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось установить, что налогоплательщиками транспортного налога не признаются пенсионеры, являющиеся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, в отношении транспортных средств, принадлежащих им на праве собственности, если с момента выпуска этого транспортного средства прошло более 10 лет.

С учетом положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в НК РФ в части отмены налога как путем признания утратившими силу положений ст. 13, 14, 15 НК РФ, определяющих перечень федеральных, региональных и местных налогов, так и путем внесения изменений в объект налогообложения, а также в перечень лиц, признаваемых налогоплательщиками, требуется получить заключение Правительства РФ.

§ 1.3. Проекты федеральных законов об освобождении от уплаты налогов

Освобождение от уплаты налогов по своей сути – льгота, которая является исключением из вытекающих из ст. 19 и 57 Конституции РФ принципов всеобщности и равенства налогообложения, в силу которых каждый обязан платить законно установленный на-

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 134-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. I), ст. 3433.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 05.06.2009 г. № 2212–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 24, ст. 2886.

лог с соответствующего объекта налогообложения. Льготы всегда носят адресный характер, и их установление относится к исключительной прерогативе законодателя. Именно законодатель вправе определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы¹.

КС РФ в своем определении указал, что предусмотренное ст. 145 НК РФ освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика по налогу на добавленную стоимость является разновидностью налоговых льгот².

Согласно п. 1 ст. 56 НК РФ льготами по налогам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере.

Таким образом, преимущества отдельных категорий налогоплательщиков могут выражаться:

в более низкой налоговой ставке;

в переносе сроков уплаты налогов и сборов;

в иной периодичности исполнения обязанности по уплате налогов и сборов (например, не ежедекадно или ежемесячно, а по окончании квартала);

¹ См. Определение КС РФ от 20.11.2003 г. № 392-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пронченко Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 21 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации»//Документ опубликован не был; Определение КС РФ от 16.07.2009 г. № 936-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ефимова Николая Васильевича на нарушение его конституционных прав статьями 391 и 395 Налогового кодекса Российской Федерации и статьей 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»//Документ опубликован не был.

² См. Определение КС РФ от 07.02.2002 г. № 37-О «По жалобе гражданина Кривихина Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца третьего статьи 143 и пункта 2 статьи 145 Налогового кодекса Российской Федерации»//СЗ РФ, 2002, № 20, ст. 1913.

в праве осуществлять различные налоговые вычеты (уменьшающие налогооблагаемую базу);

в праве на ускоренную амортизацию основных средств (что также приводит к уменьшению налогооблагаемой базы) либо на включение в себестоимость товаров (работ, услуг) затрат, которые обычно в нее не включаются, и т. д.;

в полном освобождении от уплаты налогов и сборов (такая льгота может предоставляться как по одному, так и по всем видам налогов и сборов).

Вместе с тем применительно к процедуре получения заключения Правительства РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие освобождение от уплаты налогов, к таким проектам относятся проекты, суть которых выражается в:

освобождении от уплаты налогов (такая льгота может предоставляться как по одному, так и по всем видам налогов и сборов);

создании условий, при которых налогоплательщик фактически будет освобожден от уплаты налога.

С учетом данной структуры далее рассматриваются проекты федеральных законов, предусматривающие освобождение от уплаты налогов.

* * *

Примерами проектов федеральных законов, которые предусматривают освобождение налогоплательщиков от уплаты некоторых федеральных, региональных и местных налогов и на которые, соответственно, требуется получить заключение Правительства РФ согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, являются проекты федеральных законов, предусматривающие введение одного из специальных налоговых режимов.

Данное положение обусловлено тем, что в отличие от налогов, которые перечислены в ст. 13, 14, 15 НК РФ и введение одного из которых не может привести к освобождению от уплаты других налогов, в специальном налоговом режиме согласно п. 7 ст. 12 и ст. 18 НК РФ может быть предусмотрено освобождение

от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных ст. 13–15 НК РФ, в связи с установлением обязанности по уплате другого налога, не указанного в данных статьях НК РФ.

Так, в частности, применение:

системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) предусматривает для организаций, являющихся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога, освобождение от обязанности по уплате налога на прибыль организаций (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, облагаемых по налоговым ставкам, предусмотренным п. 3 и 4 ст. 284 НК РФ), налога на имущество организаций. Кроме того, указанные организации не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, а также налога на добавленную стоимость, уплачиваемого в соответствии со ст. 174¹ НК РФ);

упрощенной системы налогообложения предусматривает освобождение организаций от обязанности по уплате налога на прибыль организаций (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, облагаемых по налоговым ставкам, предусмотренным п. 3 и 4 ст. 284 НК РФ), налога на имущество организаций. Кроме того, организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, а также налога на добавленную стоимость, уплачиваемого в соответствии со ст. 174¹ НК РФ;

системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности предусматривает освобождение организаций от обязанности по уплате налога на прибыль организаций (в отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога

на имущество организаций (в отношении имущества, используемого для ведения предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом);

системы налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции предусматривает освобождение инвестора от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления.

Соответственно, на проекты федеральных законов, предусматривающие введение нового специального налогового режима, заключение Правительства РФ требуется получить не только ввиду того, что специальным налоговым режимом предусматривается федеральный налог, который не указан в ст. 13 НК РФ, но и по той причине, что специальный налоговый режим предусматривает освобождение от уплаты налогов.

Следует отметить, что заключение Правительства РФ требуется получить не только на проекты федеральных законов, предусматривающие введение нового специального налогового режима, но и на проекты федеральных законов, в которых предлагается внести изменения в положения НК РФ, регулирующие применение специальных налоговых режимов. К таким проектам федеральных законов относятся проекты, направленные на внесение изменений в специальные налоговые режимы в части предоставления освобождения от уплаты налогов, в отношении которых налогоплательщик, применявший один из специальных налоговых режимов, ранее исполнял обязанность по его уплате.

Несмотря на то что введение одного из налогов, указанных в ст. 13, 14, 15 НК РФ, не может привести к освобождению от уплаты других налогов, федеральным законом, предусматривающим такое введение, может быть предусмотрено внесение изменений в положения НК РФ, регулирующие освобождение от налогообложения некоторых операций (работ, услуг).

Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 396651–4 «О внесении изменений в статьи 149 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось освободить от налогообложения налогом на добавленную стоимость операции по реализации на территории Российской Федерации лекарственных средств отечественного и зарубежного производства, включая лекарственные субстанции, в том числе внутриаптечного изготовления;

проект федерального закона № 193014–5 «О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предлагалось освободить от налогообложения работы (услуги) по ремонту морских судов и судов внутреннего плавания;

проект федерального закона № 395882–4 «О внесении изменений в статью 35 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», статью 151 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»², которым предлагалось установить, что при выпуске для свободного обращения моторных транспортных средств для перевозки грузов, тягачей, прицепов, полуприцепов, ввезенных на территорию Калининградской области и помещенных под таможенный режим свободной таможенной зоны до дня вступления в силу ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», налог на добавленную стоимость не уплачивается;

проект федерального закона № 25391–3 «О внесении изменения и дополнения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предлагалось освободить от нало-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 20.03.2007 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 30.09.2008 г.

гообложения налогом на доходы физических лиц доходы тренеров, полученные за призовые места на спортивных соревнованиях;

проект федерального закона № 407087–4 «О внесении изменения в статьи 256, 265 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось освободить от налогообложения налогом на прибыль организаций средства и имущество, переданные организациями на финансирование деятельности научных и образовательных организаций, а также фондов поддержки науки и образования;

проект федерального закона № 91459–4 «О внесении изменения в статью 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось освободить от налогообложения налогом на имущество организаций имущество российских федеральных ядерных центров;

проект федерального закона № 220511–5 «О внесении изменения в статью 358 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось исключить из перечня объектов налогообложения транспортным налогом пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, принадлежащие индивидуальным предпринимателям, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок.

Соответственно, на проекты федеральных законов, вносящие изменения в положения статей НК РФ, предусматривающие освобождение от налогообложения некоторых операций (работ, услуг), также требуется получить в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ заключение Правительства РФ, как и на проекты федеральных законов, предусматривающие предоставление освобождения от уплаты налога при применении специального налогового режима.

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 07.10.2011 г. № 5945–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 42, ст. 5902.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 16.05.2007 г. № 4564–4 ГД//СЗ РФ, 2007, № 22, ст. 2568.

³ Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 368-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52 (ч. I), ст. 6444.

* * *

К проектам федеральных законов, предусматривающим создание условий, при которых налогоплательщик фактически будет освобожден от уплаты налога, относятся проекты федеральных законов, регулирующие:

отношения, связанные с доходами, не учитываемыми при определении налоговой базы;

отношения по предоставлению освобождения от обязанности по уплате налога некоторым налогоплательщикам;

ставки налога.

К проектам федеральных законов, предусматривающим внесение изменений в положения статей НК РФ, регулирующие отношения, связанные с доходами, не учитываемыми при определении налоговой базы, относятся:

проект федерального закона № 226480–3 «О внесении дополнения в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются доходы, полученные образовательными учреждениями в виде безвозмездной помощи;

проект федерального закона № 163197–5 «О внесении изменений в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось внести дополнение в ст. 251 НК РФ, предусматривающее отнесение к видам доходов организаций, не учитываемых при определении налоговой базы, имущественный взнос Российской Федерации в имущество созданных Российской Федерацией на основании федерального закона, государственной корпорации или фонда, формирование уставного капитала которых не предусмотрено.

К проектам федеральных законов, предусматривающим внесение изменений в положения статей НК РФ, регулирующие отно-

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 10.04.2009 г. № 1939–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 16, ст. 1882.

² Федеральный закон от 14.03.2009 г. № 36-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 11, ст. 1265.

шения по предоставлению освобождения от обязанности по уплате налога некоторым налогоплательщикам, относятся:

проект федерального закона № 173775–4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы»¹, которым предлагалось предоставить налогоплательщикам налога на доходы физических лиц, осуществившим в налоговом периоде продажу квартиры, имущественный налоговый вычет в сумме, полученной от такой продажи, при условии, что такая квартира находилась в собственности налогоплательщика три года и более;

проект федерального закона № 372033–4 «О внесении изменений в статьи 346²⁶, 346²⁷, 346²⁹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось предоставить право применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности индивидуальным предпринимателям, осуществляющим изготовление и реализацию изделий народных художественных промыслов и (или) ремесел;

проект федерального закона № 399594–4 «О внесении изменений в главу 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось предоставить право на применение системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности налогоплательщикам, осуществляющим оказание услуг по передаче во временное владение и (или) пользование стационарных торговых мест, расположенных

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 144-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. I), ст. 3443.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 06.03.2007 г.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 17.04.2007 г.

на рынках и других объектах, предназначенных для организаций и ведения розничной торговли;

проект федерального закона № 367052–4 «О внесении дополнений в главу 26.3 Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось предоставить право применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности налогоплательщикам, оказывающим услуги по прокату инвентаря и оборудования для проведения досуга и отдыха.

К проектам федеральных законов, предусматривающим внесение изменений в положения статей НК РФ, регулирующие отношения по установлению ставки налога, относятся проекты федеральных законов, которыми предусматривается установление налоговой ставки 0 процентов или продление ее действия. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 167016–4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»², которым предлагалось установить, что налогообложение налогом на добавленную стоимость производится по налоговой ставке 0 процентов при реализации товаров, помещенных под таможенный режим свободной таможенной зоны;

проект федерального закона № 476927–4 «О внесении изменений в статью 2¹ Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»³, которым предлагалось

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.02.2007 г.

² Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 117-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3128.

³ Федеральный закон от 29.11.2007 г. № 280-ФЗ//СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6041.

продлить срок действия налоговой ставки в размере 0 процентов по налогу на прибыль организаций для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

проект федерального закона № 66616–5 «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить ставку налога по акцизу в размере 0 рублей 00 копеек за 1 литр пива с нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли спирта этилового до 0,5 процента включительно.

Вместе с тем следует отличать проекты федеральных законов, которыми предлагается установление налоговой ставки 0 процентов, от проектов федеральных законов, которые вносят изменения в положения НК РФ, регулирующие основания для применения такой ставки налога. Так, в частности, в соответствии с под. 9 п. 1 ст. 164 НК РФ налогообложение по налоговой ставке 0 процентов производится при реализации выполняемых российскими перевозчиками на железнодорожном транспорте работ (услуг) по перевозке или транспортировке экспортируемых за пределы территории Российской Федерации товаров и вывозу с таможенной территории Российской Федерации продуктов переработки на таможенной территории Российской Федерации, а также связанных с такой перевозкой или транспортировкой работ (услуг), в том числе работ (услуг) по организации перевозок, сопровождению, погрузке, перегрузке². Проект федерального закона № 309593–5 «О внесении изменений в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»³, фактически повторив содержание приведенной нормы НК РФ, дополнил ее положением, согласно которому применение нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость по международным перевозкам, осуществляемым российскими перевозчиками на железнодорожном транспорте, стано-

¹ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 142-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 30 (ч. I), ст. 3598.

² Обращаем внимание, что под. 9 п. 1 ст. 164 НК РФ указан в редакции Федерального закона от 28.02.2006 г. № 28-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 10, ст. 1065.

³ Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 50-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 15, ст. 1746.

вится возможным при наличии специальной отметки таможенного органа, подтверждающей помещение груза под соответствующий таможенный режим, что по мнению субъекта права законодательной инициативы, изложенному в пояснительной записке к проекту федерального закона, является способом устранения разного толкования нормы, предусмотренной под. 9 п. 1 ст. 164 НК РФ.

При внесении таких изменений, которыми содержание случаев применения налоговой ставки 0 процентов не изменяется, а определяются (изменяются) только условия ее применения, заключение Правительства РФ на проект федерального закона не требуется.

С учетом изложенного полагаем, что заключение Правительства РФ необходимо получить в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ на проекты федеральных законов, направленные на регулирование отношений, связанных с доходами, не учитываемыми при определении налоговой базы, с предоставлением освобождения от обязанности по уплате налога некоторым налогоплательщикам, а также направленные на установление ставки налога в размере 0 процентов.

§ 1.4. Проекты федеральных законов, которые содержат положения, регулирующие вопросы законодательства о налогах

Большинство вносимых в Государственную Думу проектов федеральных законов относится к предмету регулирования гражданского, административного законодательства, законодательства в области природопользования и других отраслей законодательства. Несмотря на то, что в целом эти проекты федеральных законов призваны регулировать указанные отношения, в некоторых из них содержатся положения, относящиеся к предмету регулирования законодательства о налогах и сборах.

Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 331537–4 «Об особых условиях предпринимательской деятельности на территории Чеченской Ре-

спублики»¹, которым предлагалось предоставить освобождение от уплаты федеральных, региональных и местных налогов и сборов организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории Чеченской Республики и осуществляющим предпринимательскую деятельность, в том числе инвестиционную, на территории Чеченской Республики в течение первых семи лет;

проект федерального закона № 169329–4 «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»², которым предлагалось установить налоговую ставку по налогу на имущество организаций в отношении имущества, созданного или приобретенного при реализации инвестиционного проекта в соответствии с федеральным законом об Особой экономической зоне в Калининградской области, в размере 0 процентов, для резидентов в течение первых шести календарных лет начиная со дня включения юридического лица в Единый реестр резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области.

Соответственно, на проекты федеральных законов, содержащие положения, касающиеся вопросов предоставления освобождения от уплаты налогов, в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ.

§ 1.5. Проекты федеральных законов о налогах, реализация положений которых не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета

К проектам федеральных законов, на которые не требуется получить заключение Правительства РФ в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ ввиду того, что предлагаемые в них изменения не направлены на введение нового налога или на установление (изменение) объекта налогообложения, на отмену налога, а также на предоставле-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 14.12.2006 г.

² Федеральный закон от 10.01.2006 г. № 16-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 3, ст. 280.

ние освобождения от уплаты налога, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в часть первую НК РФ, а также в часть вторую НК РФ в части изменения таких элементов налогообложения, как налоговая база (при изменении порядка ее определения), налоговая ставка (при ее уменьшении, но не при ее установлении в размере 0 процентов, а также при ее увеличении), порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Примерами проектов федеральных законов, вносящих изменения в часть первую НК РФ, являются:

проект федерального закона № 35960–5 «О внесении изменений в статью 76 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось уточнить порядок и сроки принятия решений налоговым органом о приостановлении и об отмене приостановления операций по счетам в банках организаций и индивидуальных предпринимателей;

проект федерального закона № 193871–5 «О внесении изменений в статьи 88 и 92 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось расширить полномочия налоговых органов при проведении мероприятий налогового контроля;

проект федерального закона № 189343–5 «О внесении изменения в статью 89 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось изменить основания продления срока проведения выездной налоговой проверки;

проект федерального закона № 429435–4 «О внесении изменений в статью 119 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»⁴, которым предлагалось увеличить минимальный размер штрафа за непредставление налоговой декларации.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 15.01.2009 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 08.09.2009 г.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 14.01.2011 г. № 4759–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 4, ст. 568.

⁴ Отклонен постановлением Государственной Думы от 05.09.2008 г. № 883–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 37, ст. 4177.

Примерами проектов федеральных законов, вносящих изменения в часть вторую НК РФ, в части изменения таких элементов налогообложения, как налоговая база, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, являются:

1) по налоговой базе:

проект федерального закона № 75874–4 «О внесении дополнения в статью 275.1 Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить порядок определения налоговой базы по налогу на прибыль организаций в отношении налогоплательщиков, имеющих обособленные подразделения, осуществляющие деятельность, связанную с использованием объектов обслуживания производств и хозяйств;

2) по налоговой ставке:

проект федерального закона № 254547–4 «О внесении изменения в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось снизить ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья;

проект федерального закона № 24191–5 «О внесении изменения в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось увеличить ставки земельного налога в отношении земель, не используемых или используемых не по целевому назначению;

3) по порядку исчисления налога:

проект федерального закона № 259042–5 «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»⁴, которым предлагалось ввести дифференцированный порядок исчисления налога на добычу полезных ископаемых при добыче угля;

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 15.01.2008 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 04.04.2011 г.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 03.06.2008 г.

⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 425-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 1, ст. 37.

4) по порядку уплаты налога:

проект федерального закона № 29775–5 «О внесении изменений в статьи 161 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось уточнить порядок уплаты налога на добавленную стоимость при реализации отдельных видов государственного и муниципального имущества;

проект федерального закона № 261003–5 «О внесении изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»², которым предлагалось уточнить порядок уплаты налога на имущество физических лиц налогоплательщиками;

5) по срокам уплаты налога:

проект федерального закона № 212780–5 «О внесении изменения в статью 63 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось изменить сроки уплаты налогов и сборов;

проект федерального закона № 101453–5 «О внесении изменения в статью 174 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»⁴, которым предлагалось изменить сроки уплаты налога на добавленную стоимость;

б) к другим проектам относятся:

проект федерального закона № 239223–4 «О внесении изменения в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предлагалось ввести обязанность для налогового агента уплачивать налог на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщика;

проект федерального закона № 195783–5 «О внесении изменения в статью 252 части второй Налогового кодекса Российской Феде-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 25.12.2008 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 19.10.2011 г. № 6026–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 44, ст. 6188.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 19.10.2011 г. № 6022–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 44, ст. 6184.

⁴ Федеральный закон от 13.10.2008 г. № 172-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 42, ст. 4697.

рации»¹, которым предлагалось уточнить понятие документально подтвержденных расходов;

проект федерального закона № 226535–5 «О внесении изменений в статью 388 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось определить перечень документов, на основании которого физические и юридические лица будут признаваться налогоплательщиками земельного налога.

Таким образом, к проектам федеральных законов, предусматривающим внесение изменений в акты законодательства о налогах, на которые не требуется получение заключения Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в часть первую НК РФ, а также в часть вторую НК РФ в части регулирования вопросов порядка уплаты налога, перечня документов, подтверждающих расходы, а также право на получение налоговых вычетов (возврата).

Глава 2. Проекты федеральных законов о введении или отмене сборов, освобождении от их уплаты

Под сбором в соответствии с п. 2 ст. 8 НК РФ понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Согласно п. 1 ст. 12 НК РФ в Российской Федерации предусмотрена трехуровневая система взимания сборов: федеральные, региональные и местные сборы, что подтверждает классификацию

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 23.09.2010 г.

² Отклонен Постановлением Государственной Думы от 09.04.2010 г. № 3482–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 16, ст. 1861.

сборов по уровню государственного управления. Вместе с тем, в настоящее время в Российской Федерации система сборов установлена только на федеральном уровне.

Федеральными сборами признаются сборы, которые установлены НК РФ и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации. К ним, в частности, в соответствии со ст. 13 НК РФ относятся сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, а также государственная пошлина.

Установленные в ст. 13 НК РФ сборы по сути являются налоговыми платежами, поскольку они представляют собой основанную на законе денежную форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти, осуществляемую в том числе на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности. Сборы поступают в федеральный бюджет и другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Так, в частности, к налоговым доходам бюджетов согласно п. 2 ст. 41 БК РФ относятся доходы от предусмотренных законодательством о налогах и сборах следующих федеральных сборов:

сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты), зачисляемого в федеральный бюджет по нормативу 20 процентов;

сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам), зачисляемого в федеральный бюджет по нормативу 20 процентов;

государственной пошлины (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и указанной в статьях 56, 61, 61¹ и 61² БК РФ), зачисляемой в федеральный бюджет по нормативу 100 процентов;

сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты), зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 80 процентов;

сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам), зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 80 процентов;

сбора за пользование объектами животного мира, зачисляемого по нормативу 100 процентов;

государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов), зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов.

Наличие указанных выше признаков свидетельствует о том, что сборы по своей правовой природе подпадают под конституционное понятие «федеральные налоги и сборы», введение которых в соответствии со ст. 57 и п. «з» ст. 71 Конституции РФ относится к полномочиям федерального законодательного органа.

Вместе с тем это не означает, что правовое регулирование налогов и сборов должно быть во всем одинаковым. Так, в частности, КС РФ в своем определении указал, что налоги и сборы, как обязательные платежи в бюджет, имеют различную правовую природу: если налог – это индивидуальный безвозмездный платеж в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований, то сбор – это взнос, уплата которого плательщиком является одним из условий совершения в отношении него государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)¹.

Указанное различие предопределяет и различный подход к установлению обязательных платежей в бюджет, отраженный

¹ См. определение КС РФ от 10.12.2002 г. № 283-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 8 «О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров»//СЗ РФ, 2002, № 52 (ч. II), ст. 5289.

в п. 1 ст. 17 НК РФ, согласно которому налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и все перечисленные в НК РФ элементы налогообложения, а при установлении сборов определяются плательщики и элементы обложения применительно к конкретным сборам (п. 3 ст. 17 НК РФ). При этом вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает сам законодатель, исходя из характера данного сбора¹.

§ 2.1. Проекты федеральных законов о введении сборов

Сборы следует считать «законно установленными», если они приняты федеральным законодательным органом с соблюдением установленного регламента, в надлежащей форме, то есть федеральным законом, содержание которого позволяет со всей однозначностью определить плательщика и элементы обложения применительно к конкретному сбору.

Кроме того, данный федеральный закон должен быть опубликован и введен в действие в установленном законодательством о налогах и сборах порядке, который предполагает, что акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

Исключения составляют акты законодательства о сборах устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав плательщиков сборов, а также отменяющие сборы, снижающие размеры ставок сборов, устраняющие обязанности плательщиков сборов или иным образом улучшающие их положение. Такие акты могут вступать в силу со дня их официального опубликования, если прямо предусматривают это.

Примерами проектов федеральных законов, которыми предлагалось ввести сбор и на которые в соответствии с ч. 3 ст. 104 Кон-

¹ См. определение КС РФ от 08.02.2001 г. № 14-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Слободенюка Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 35 Федерального закона «О животном мире»//Документ опубликован не был.

ституции РФ требовалось получить заключение Правительства РФ, являются следующие проекты:

проект федерального закона № 19560–3 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»¹, которым предлагалось ввести государственную пошлину;

проект федерального закона № 19556–3 «О введении в действие Федерального закона «О внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (Глава 26. Государственная пошлина)»²;

проект федерального закона № 274763–3 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»³, которым предлагалось ввести сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Следует отметить, что примером введения сбора является также внесение изменений, например, в гл. 25³ «Государственная пошлина» НК РФ в целях определения в ней новых юридически значимых действий, за которые будет уплачиваться государственная пошлина, а также – в гл. 25¹ «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов» НК РФ, в целях расширения перечня объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, за которые будет взиматься сбор.

Примерами, когда проектом федерального закона предлагалось ввести новый сбор в части его установления за новое юри-

¹ Федеральный закон от 02.11.2004 г. № 127-ФЗ//СЗ РФ, 2004, № 45, ст. 4377.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 17.11.2003 г.

³ Федеральный закон от 11.11.2003 г. № 148-ФЗ//СЗ РФ, 2003, № 46 (ч. I), ст. 4444.

дически значимое действие или за новый объект животного мира, являются:

1) в части государственной пошлины:

проект федерального закона № 499759–4 «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось ввести государственную пошлину за государственную регистрацию доли физического лица в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения, за государственную регистрацию права собственности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан на имущество общего пользования членов такого некоммерческого объединения;

проект федерального закона № 391715–4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам переоформления прав на земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в общей долевой собственности граждан»², которым предлагалось ввести государственную пошлину за государственную регистрацию доли в праве общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения;

проект федерального закона № 119731–5 «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»³,

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 12.02.2008 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 22.03.2007 г.

³ Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 374-ФЗ СЗ РФ, 2009, № 52 (ч. I), ст. 6450.

которым предлагалось ввести государственную пошлину за совершение отдельных юридически значимых действий;

2) в части сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов:

проект федерального закона № 113748–4 «О внесении изменения в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось расширить установленный в п. 1 ст. 333³ НК РФ перечень объектов животного мира, за пользование которыми взимаются сборы, путем включения в него отдельных видов мелких пушных животных и дичи и установить ставку сбора в размере 100 руб. за группу животных за год охоты.

С учетом положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в НК РФ в части введения сбора, путем внесения дополнения ст. 13 НК РФ новым видом сбора или путем дополнения установленного сбора новыми юридически значимыми действиями, за которые взимается государственная пошлина или устанавливается сбор в отношении нового объекта животного мира или водного биологического ресурса, требуется получить заключение Правительства РФ.

§ 2.2. Проекты федеральных законов об отмене сборов

В соответствии с п. 5 ст. 12 НК РФ федеральные сборы отменяются НК РФ.

Исходя из данного в п. 2 ст. 8 НК РФ понятия «сбор», под отменой сбора следует понимать принятие законодательным органом нормативного правового акта, согласно которому поименованные в ст. 13 НК сборы утрачивают силу с определенной даты.

Следует отметить, что сбор может быть также отменен не в целом, а только в отношении одного юридически значимого действия,

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 01.02.2005 г.

за совершение которого до внесения соответствующего изменения в НК РФ такой сбор взимался.

Примерами проектов федеральных законов, которыми предлагалось отменить сбор в отношении определенного юридически значимого действия, являются:

проект федерального закона № 146169–4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹, которым предлагалось отменить государственную пошлину за открытие филиала кредитной организации;

проект федерального закона № 119731–5 «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25–3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»², которым предлагалось отменить государственную пошлину за рассмотрение заявлений о предоставлении лицензий и за выдачу копий документов.

С учетом положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в НК РФ в части отмены сбора, как путем признания утратившим силу положений ст. 13 НК РФ, определяющих перечень федеральных сборов, так и путем внесения изменений в соответствующие главы НК РФ в части отмены сбора в отношении определенного юридически значимого действия или отмены сбора в отношении определенного объекта животного мира или водного биологического объекта, требуется получить заключение Правительства РФ.

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 106-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. I), ст. 3117.

² Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 374-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52, (ч. I), ст. 6450.

Обращаем внимание, что отмена или изменение такого элемента обложения, как плательщик сбора, может также привести к отмене сбора и, соответственно, на такой проект федерального закона требуется получить заключение Правительства РФ.

§ 2.3. Проекты федеральных законов об освобождении от уплаты сборов

Освобождение от уплаты сборов, как это уже раскрывалось на примере налогов, по своей сути является льготой. В соответствии с п. 1 ст. 56 НК РФ льготами по сборам признаются предоставляемые отдельным категориям плательщиков предусмотренные законодательством о сборах преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать сбор либо уплачивать его в меньшем размере.

Таким образом, льгота по сбору – это предоставленная законодательством Российской Федерации о налогах и сборах исключительная возможность полного или частичного освобождения от уплаты сбора, а также иное смягчение налогового бремени для плательщика.

Освобождение от уплаты сбора можно разделить на две группы, к первой из которых относится предоставление освобождения плательщикам, а ко второй – предоставление освобождения в отношении определенного объекта сбора.

Примером проекта федерального закона, которым предусматривалось освобождение определенной категории плательщиков, является проект федерального закона № 200350–4 «О внесении изменений в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»¹, которым предлагалось предоставить освобождение от упла-

¹ Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 201-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 1, ст. 12.

ты государственной пошлины физическим лицам, признаваемым малоимущими в соответствии с ЖК РФ, – за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество, договоров об отчуждении недвижимого имущества.

Примерами проектов федеральных законов, предусматривающих освобождение в отношении определенного объекта сбора, являются следующие проекты:

1) в части государственной пошлины:

проект федерального закона № 195814–4 «О внесении изменения в статью 333.35 главы 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что государственная пошлина не уплачивается за государственную регистрацию права оперативного управления государственным, муниципальным недвижимым имуществом, закрепленным за государственными, муниципальными учреждениями;

2) в части сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов:

проект федерального закона № 460409–4 «О внесении изменений в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось установить освобождение от взимания сбора в отношении объектов водных биологических ресурсов, к которым относятся серый тюлень, хохлач, байкальский тюлень и тюлень обыкновенный.

С учетом положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в НК РФ в части освобождения от уплаты сбора как по кругу плательщиков сбора, так и по объекту обложения сбором, требуется получить заключение Правительства РФ.

К проектам федеральных законов, предусматривающим создание условий, при которых плательщик сбора фактически будет освобо-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 23.01.2007 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 01.04.2008 г.

ден от его уплаты, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в положения статей НК РФ, регулирующие отношения по установлению ставки сбора 0 руб.

Так, в частности, согласно п. 3 ст. 333³ НК РФ ставка сбора за каждый объект животного мира, к которым относятся, например, соболь, выдра, барсук, куница, сурок, бобр, харза, установлена в размере 0 руб. в случаях, если пользование такими объектами животного мира осуществляется в целях:

охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового состава объектов животного мира, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру и среде его обитания, а также в целях воспроизводства объектов животного мира, осуществляемого в соответствии с разрешением уполномоченного органа исполнительной власти;

изучения запасов и промышленной экспертизы, а также в научных целях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в приведенный перечень целей пользования объектами животного мира, согласно которому ставка сбора за каждый объект животного мира устанавливается в размере 0 руб., также требуется получить заключение Правительства РФ в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ в связи с тем, что установление такой ставки фактически свидетельствует об освобождении от уплаты сбора.

Раздел III

Проекты федеральных законов о выпуске государственных займов

Глава 3. О правовой природе государственных займов

Обязательное наличие заключения Правительства РФ при внесении в Государственную Думу проектов федеральных законов о выпуске государственных займов обусловлено необходимостью обеспечения баланса доходной и расходной частей федерального бюджета.

Для правильного применения данного требования ст. 104 Конституции РФ необходимо обратиться к нормам законодательства Российской Федерации, раскрывающим понятие государственного займа. В первую очередь – это ГК РФ, устанавливающий, что по договору государственного займа заемщиком выступает Российская Федерация, субъект Российской Федерации, а займодавцем – гражданин или юридическое лицо. Государственные займы являются добровольными¹.

Договор государственного займа заключается путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. При этом изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается.

Ценной бумагой в соответствии со ст. 142 ГК РФ является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении.

¹ См. ст. 817 ГК РФ.

С передачей ценной бумаги переходят все удостоверяемые ею права в совокупности.

К ценным бумагам ст. 143 ГК РФ относит следующие ценные бумаги:

государственная облигация;

облигация;

вексель;

чек;

деpositный и сберегательный сертификаты;

банковская сберегательная книжка на предъявителя;

коносамент;

акция;

приватизационные ценные бумаги;

другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Итак, ст. 817 ГК РФ устанавливает открытый перечень государственных ценных бумаг, посредством выпуска и размещения которых может осуществляться государственный заем. Так, например, на практике помимо указанных в ГК РФ государственных облигаций государственный заем может оформляться казначейскими обязательствами, казначейскими векселями, «золотыми сертификатами» Минфина России. В различные годы отношения государственного займа оформлялись также и иными способами, например, путем признания за займодавцем некоторых специальных обязательственных прав требования, как это было сделано для владельцев государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО), являвшихся «бездокументарными ценными бумагами» с особыми способами фиксации определенных обязательственных прав требования¹.

Следует отметить, что ГК РФ регулирует основные вопросы о ценных бумагах, при этом подробно отношения, возникающие при эмиссии и обращении ценных бумаг, урегулированы в специальных федеральных законах. В первую очередь это ФЗ «О рынке

¹ См. ст. 149 ГК РФ.

ценных бумаг». Так, в частности, согласно данному Федеральному закону под облигацией понимается эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение от эмитента облигации в предусмотренный в ней срок ее номинальной стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигация может также предусматривать право ее владельца на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права. Доходом по облигации являются процент и (или) дисконт.

При этом понятия государственной облигации ФЗ «О рынке ценных бумаг» не содержит. В этой связи необходимо обратиться к другому специальному федеральному закону, регулиющему вопросы эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, – это ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Согласно данному Федеральному закону федеральными государственными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации. Государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации признаются ценные бумаги, выпущенные от имени субъекта Российской Федерации.

Государственные и муниципальные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций или иных ценных бумаг, относящихся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с ФЗ «О рынке ценных бумаг», удостоверяющих право их владельца на получение от эмитента указанных ценных бумаг денежных средств или в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии.

Таким образом, если вернуться к государственному займу, исходя из приведенных выше положений федеральных законов, можно сделать вывод о том, что ст. 817 ГК РФ под государственными облигациями и иными государственными ценными бумагами, которыми оформляется договор государственного займа, имеет в виду

облигации и иные ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, учитывая специфику правоотношений, связанных с государственными займами, положения ГК РФ необходимо рассматривать в контексте бюджетного законодательства.

В ранее действовавшей редакции ст. 6 БК РФ содержалось определение государственных (муниципальных) займов, которыми признавалась передача в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» ст. 6 БК РФ была изложена в новой редакции, в которую определение государственных (муниципальных) займов включено не было.

Кроме этого, в ранее действующей редакции ст. 89 и 90 БК РФ были посвящены государственным заимствованиям Российской Федерации и государственным заимствованиям субъектов Российской Федерации (данные статьи также были признаны утратившими силу указанным Федеральным законом).

В действующей в настоящее время редакции БК РФ порядок осуществления государственных и муниципальных заимствований урегулирован в ст. 103 БК РФ, в которую, в частности, инкорпорированы отдельные положения ст. 89 и 90 БК РФ. Под государственными заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных

финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации.

Таким образом, исходя из приведенных выше положений БК РФ, государственные займы Российской Федерации можно классифицировать на следующие виды в зависимости от способа их осуществления:

государственные займы Российской Федерации, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации;

государственные займы Российской Федерации, осуществляемые путем привлечения кредитов.

Аналогичным образом классифицируются государственные займы субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 6 ст. 103 БК РФ.

Какие-либо другие способы осуществления государственных займов в БК РФ не упоминаются.

Вместе с тем, в целях правильного применения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ необходимо ответить на следующие вопросы.

В соответствии с ГК РФ по договору государственного займа заемщиком выступает Российская Федерация, субъект Российской Федерации. Возникает вопрос, нужно ли направлять на заключение в Правительство РФ проекты федеральных законов не только о государственных займах Российской Федерации, но и о государственных займах субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, в соответствии со ст. 103 БК РФ государственные займы как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации могут осуществляться двумя способами: посредством выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и посредством привлечения кредитов. В этой связи возникает вопрос, затрагивает ли требование ч. 3 ст. 104 Конституции РФ обе из указанных форм либо только займы, осуществляемые посредством выпуска государственных ценных бумаг.

Исходя из формулировки положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, в которой содержатся слова «о выпуске государственных займов», а также из приведенных выше положений ГК РФ и БК РФ, ФЗ «О рынке ценных бумаг» и ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» следует вывод, что, поскольку выпускаться могут только ценные бумаги, а кредиты не выпускаются, а привлекаются (предоставляются), требование Конституции РФ применимо только к проектам федеральных законов о выпуске государственных займов, осуществляемом путем выпуска государственных ценных бумаг.

Также следует обратиться к ст. 114 БК РФ, регулирующей вопросы выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг.

В соответствии с указанной статьей предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации по номинальной стоимости устанавливаются Правительством РФ в соответствии с верхним пределом государственного долга Российской Федерации, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг по номинальной стоимости на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливаются, согласно ст. 114 БК РФ, соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, представительным органом муниципального образования в соответствии с верхним пределом государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга, установленным законом (решением) о соответствующем бюджете.

Эмитентом ценных бумаг Российской Федерации выступает федеральный орган исполнительной власти, являющийся юридическим лицом, к функциям которого решением Правительства РФ отнесено составление и (или) исполнение федерального бюджета.

Эмитентом ценных бумаг субъекта Российской Федерации выступает орган исполнительной власти субъекта Российской Феде-

рации, осуществляющий указанные функции в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

Бюджеты субъектов Российской Федерации не относятся к предметам ведения Российской Федерации (указанным в ст. 71 Конституции РФ) либо к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (указанным в ст. 72 Конституции РФ). К предмету ведения Российской Федерации относится на основании ст. 71 Конституции РФ федеральный бюджет, а также финансовое регулирование, осуществляемое в том числе посредством установления общего порядка эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг. Также не относятся ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, следовательно, наделение указанных органов функциями эмитента государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации. К предметам совместного ведения относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а к предметам ведения Российской Федерации – формирование федеральных органов государственной власти.

Таким образом, вопросы выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации не могут быть предметом регулирования федерального закона, который может предусматривать только выпуск государственных ценных бумаг Российской Федерации. Соответственно, требование ч. 3 ст. 104 Конституции РФ относится только к проектам федеральных законов о выпуске государственных займов Российской Федерации, осуществляемых путем выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации.

При этом процедура эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации регулируется ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», согласно которому обязательства Российской Федерации, возникшие в результате эмиссии ценных бумаг РФ, и составляю-

щие внутренний долг, должны быть выражены в валюте Российской Федерации. Обязательства Российской Федерации, возникшие в результате эмиссии ценных бумаг РФ и составляющие внешний долг Российской Федерации, должны быть выражены в иностранной валюте.

БК РФ также предусматривает, что возникающие из государственных займов Российской Федерации долговые обязательства Российской Федерации могут быть выражены как в валюте Российской Федерации, так и в иностранной валюте. В зависимости от этого ст. 103 БК РФ подразделяет государственные заимствования Российской Федерации на внутренние и внешние.

Государственные заимствования Российской Федерации осуществляются в определенных в БК РФ целях, а именно в целях финансирования дефицита федерального бюджета, а также для погашения долговых обязательств.

Правом осуществления государственных внешних и государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации наделено на основании ст. 103 БК РФ Правительство РФ или уполномоченный им Минфин России.

Все государственные внешние и государственные внутренние заимствования Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период должны быть перечислены в Программе государственных внешних заимствований Российской Федерации и Программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации соответственно¹. Указанные программы входят в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в виде приложений.

Так, например, в приложениях 32 и 33 к ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» утверждена Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг., в которой предусмотрены объемы государственных внутренних заимствований по государственным ценным

¹ См. ст. 108 и 110 БК РФ.

бумагам в 2012, 2013 и 2014 годах. В приложениях 36 и 37 к этому же ФЗ утверждена Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг., в которой содержатся показатели на 2012, 2013 и 2014 гг. по таким видам государственных внешних заимствований, как государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц.

Таким образом, государственные займы Российской Федерации напрямую влияют на формирование и исполнение федерального бюджета, поэтому на проекты федеральных законов о выпуске государственных займов должно быть получено заключение Правительства РФ.

Глава 4. Проекты федеральных законов в области выпуска государственных займов

Осуществление государственных заимствований Российской Федерации, не предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, невозможно без внесения соответствующих изменений в указанный федеральный закон, за исключением случая, указанного в п. 5 ст. 103 БК РФ, в соответствии с которым Правительство РФ или уполномоченный им Минфин России вправе осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации в целях замещения внешних (внутренних) заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации в рамках верхнего предела государственного долга Российской Федерации

(суммы верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и верхнего предела государственного внешнего долга Российской Федерации, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период).

Исключительное право внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период принадлежит Правительству РФ (ст. 192 БК РФ), что следует из п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ.

Внесение изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период также осуществляется в особом порядке. На основании ст. 212 БК РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного федерального закона. Иные субъекты права законодательной инициативы, перечисленные в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период с учетом особенностей, установленных ст. 212 БК РФ.

В качестве примера проекта федерального закона, предусматривающего выпуск государственных ценных бумаг Российской Федерации, можно привести проект федерального закона № 284822–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»¹. Проект федерального закона был подготовлен в целях своевременной реализации мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения. Он, в частности, предусматривал, что Прави-

¹ Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 309-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 49 (ч. II), ст. 5870.

тельство РФ в целях проведения обмена облигаций федерального займа на привилегированные акции банковских кредитных организаций обеспечивает эмиссию облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом со сроком погашения в 2019 г. и выплатой купонного дохода один раз в год и их размещение путем заключения договора мены облигаций федерального займа на привилегированные акции банковских кредитных организаций в порядке и на условиях, которые установлены ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков».

Однако, поскольку данный проект федерального закона был внесен в Государственную Думу Правительством РФ, отдельное заключение Правительства РФ в материалах к проекту федерального закона не содержалось. В соответствии с п. 86 Регламента Правительства РФ заключение Правительства РФ, предусмотренное ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, по вносимому Правительством РФ проекту федерального закона отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

При внесении подобного проекта федерального закона любым другим субъектом права законодательной инициативы заключение Правительства РФ обязательно должно содержаться в материалах к проекту федерального закона в виде отдельного документа.

Правовая основа для внесения данного проекта федерального закона была создана проектом федерального закона № 222041-5 «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков»¹, который был разработан в целях поддержания стабильности российской банковской системы путем осуществления Российской Федерацией мер по повышению капитализации банковских кредитных организаций, являющихся акционерными обществами.

Проектом федерального закона был предложен механизм повышения капитализации российских банков, включающий в себя раз-

¹ Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 181-ФЗ.

мещение банками привилегированных акций, эмиссию Российской Федерацией облигаций федерального займа и заключение договора мены указанных привилегированных акций на облигации федерального займа. При этом проектом федерального закона устанавливались определенные требования к банкам, участвующим в процедуре капитализации, определены соответствующие права Российской Федерации и банков, участвующих в данной процедуре.

Вместе с тем, заключения Правительства РФ на данный проект федерального закона не требовалось, поскольку им создавались правовые условия для осуществления процедуры капитализации банков, в том числе для эмиссии Российской Федерацией облигаций федерального займа, предназначенных для обмена данных облигаций на ценные бумаги кредитных организаций. Проектом федерального закона предоставлялись соответствующие права, определялись обязанности и порядок повышения капитализации банков. Однако реализация предоставленного Российской Федерации права осуществлять выпуск облигаций федерального займа началась только после выделения соответствующих средств из федерального бюджета, а также поручения Правительству РФ обеспечить эмиссию указанных облигаций, предусмотренных проектом федерального закона № 284822–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»¹, о котором говорилось выше. В том случае, если бы соответствующие средства выделены не были, а поручение Правительству РФ не было дано, реализация механизма повышения капитализации банков не состоялась бы.

Если бы данный проект федерального закона не только создавал правовые условия, но и предусматривал обязанность Правительства РФ выпустить соответствующие ценные бумаги, то на указанный проект федерального закона получение заключения Правительства РФ было бы обязательно.

¹ Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 309-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 49, (ч. II), ст. 5870.

Таким образом, при решении вопроса о том, необходимо или нет заключение по проекту федерального закона, регулирующему вопросы выпуска ценных бумаг Российской Федерации, необходимо обратить внимание в том числе на то, предусматривает проект федерального закона непосредственно выпуск государственных займов либо процедуры, для реализации которых необходимо принятие новых законодательных актов.

По тем же основаниям не требуют заключения Правительства РФ проекты федеральных законов, вносящие изменения в ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Так, например, не было необходимости в получении заключения Правительства РФ на проект федерального закона № 423609–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»¹, которым предусматривалось устранение противоречий между ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» и новой редакцией БК РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», который затрагивал отдельные вопросы, связанные с порядком осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг.

Также не было необходимости в получении заключения Правительства РФ на проект федерального закона № 134928–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»², основными задачами которого являлись совершенствование по-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 17.02.2009 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 10.11.2009 г.

рядка регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, обеспечение соответствия государственных и муниципальных заимствований нормам бюджетного законодательства. Таким образом, проект федерального закона регулировал общие вопросы, связанные с выпуском и обращением указанных ценных бумаг, не затрагивая при этом прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на принятие решения об осуществлении конкретного выпуска.

Следует отметить, что количество проектов федеральных законов, связанных с выпуском государственных займов, несопоставимо меньше по сравнению, например, с проектами федеральных законов, предусматривающими изменение финансовых обязательств государства. Данное обстоятельство связано, во-первых, с особым порядком разработки и принятия закона о федеральном бюджете, а также внесения в него изменений, предусматривающим особые полномочия Правительства РФ, а во-вторых, – с ограниченным перечнем субъектов, участвующих в процессе выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации.

Еще одной причиной небольшого количества вносимых в Государственную Думу проектов федеральных законов по вопросам государственных займов является то, что данные вопросы регулировались, как правило, на подзаконном уровне.

В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 04.03.1996 г. № 229 «О выпуске облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа»¹, предусматривающее выпуск облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа на сумму 350 000 000 долларов США для погашения внутреннего валютного долга на условиях, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 15.03.1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа»².

¹ СЗ РФ, 1996, № 12, ст. 1115.

² «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 22.03.1993 г.

Также данным вопросам были посвящены приказы Минфина России от 29.08.2006 г. № 113н «О дополнительной эмиссии облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 годах, выпускаемых в процессе урегулирования коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими кредиторами»¹, от 17.02.2004 г. № 19н «О дополнительной эмиссии облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 годах, выпускаемых в процессе окончательного урегулирования обязательств Российской Федерации по внешнему долгу бывшего СССР перед Международным инвестиционным банком (МИБ)»², от 13.12.2000 г. № 350 «Об организации работы по выпуску облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации тридцать второй серии»³, от 05.12.2000 г. № 106н «Об утверждении Условий выпуска и обращения облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации тридцать второй серии»⁴ и ряд других.

¹ «Российская газета», № 206, 15.09.2006 г.

² «Российская газета», № 36, 25.02.2004 г.

³ Документ опубликован не был.

⁴ «Российская газета», № 2, 05.01.2001 г.

Раздел IV

Проекты федеральных законов, предусматривающие изменение финансовых обязательств государства

Глава 5. О правовой природе финансовых обязательств

Гражданско-правовой термин «обязательство» прочно закрепился в публичных отраслях права. В частности, в публичных отраслях права начали использоваться такие правовые категории, как «обязательство», «бюджетное обязательство», «финансовое обязательство», «расходное обязательство».

Данное заимствование не означает регулирования публичных отношений гражданско-правовыми нормами. В подобных случаях происходит не расширение сферы действия норм гражданского законодательства, а использование формы, сложившейся в области гражданского права и получившей относительную самостоятельность.

Финансовые обязательства государства, упоминаемые в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, являются таким примером. Для определения проектов федеральных законов, затрагивающих финансовые обязательства государства, необходимо разобраться с юридической природой данного понятия. Тем более, что его неоднозначность вызывает много проблем в законодательном процессе.

Использование обязательства в качестве правовой формы для отношений, не регулируемых гражданским законодательством, связано с определенным преобразованием этой формы, появлением специфических признаков, позволяющих разграничивать публичные обязательства, которыми являются финансовые обязательства государства, от гражданско-правовых обязательств.

Проблема финансовых обязательств заключается в отсутствии его легального определения. Термин «финансовые обязательства» употребляется в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, в ФКЗ «О Правитель-

стве Российской Федерации», в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», но при этом нигде не раскрывается его значение.

В свою очередь БК РФ использует категории «расходных обязательств» и «бюджетных обязательств».

КС РФ в своем постановлении указал, что поскольку регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также финансовое регулирование – предметы ведения Российской Федерации, по которым федеральный законодатель принимает федеральные конституционные законы и федеральные законы (п. «а», «в», «ж» ст. 71; ч. 1 ст. 76; ст. 94 Конституции РФ), постольку и конкретизация указанного конституционного положения – имея в виду, что понятие «внутренние финансовые обязательства Российской Федерации» может быть наполнено различным юридическим содержанием в зависимости от целей правового регулирования, – осуществляется федеральным законодателем.

В частности, федеральный законодатель относит к финансовым обязательствам Российской Федерации не только указанные в ч. 4 ст. 75 и ч. 3 ст. 104 Конституции РФ государственные займы, по которым согласно БК РФ возникают обязательства Российской Федерации как заемщика и которые представляют собой форму государственного долга Российской Федерации и источник финансирования дефицита федерального бюджета, но и любые бюджетные обязательства Российской Федерации, т. е. такие расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год¹.

Расходные обязательства согласно ст. 6 БК РФ представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Феде-

¹ См. Постановление КС РФ от 21.03.2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа»//СЗ РФ, 2007, № 14, ст. 1741.

рации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Под бюджетными обязательствами согласно ст. 6 БК РФ понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году. Бюджетные обязательства содержатся в федеральном законе о федеральном бюджете. Как констатирует КС РФ, федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов¹. Планирование бюджетных расходов в правовом акте о бюджете и исполнение бюджета по расходам представляют собой процессуальную форму реализации расходных и бюджетных обязательств государства.

Таким образом, одна из составляющих финансовых обязательств государства заключается в осуществлении расходных обязательств государства, т. е. обязательств перед физическими и юридическими лицами, а также иными публично-правовыми образованиями по перечислению им средств федерального бюджета.

Глава 6. Проекты федеральных законов в области жилищного законодательства

Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления граждана-

¹ См. Постановление КС РФ от 23.04.2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского»//СЗ РФ, 2004, № 19 (ч. II), ст. 1923.

ми права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления прав, вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из ЖК РФ, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Согласно ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;

используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

стимулируют жилищное строительство;

обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;

обеспечивают контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фон-

да, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

Согласно ст. 10 ЖК РФ жилищные права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных жилищным законодательством, а также из действий участников жилищных отношений, которые хотя и не предусмотрены такими актами, но в силу общих начал и смысла жилищного законодательства порождают жилищные права и обязанности. В соответствии с этим жилищные права и обязанности возникают:

из договоров и иных сделок, предусмотренных федеральным законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных федеральным законом, но не противоречащих ему;

из актов государственных органов и актов органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей;

из судебных решений, установивших жилищные права и обязанности;

в результате приобретения в собственность жилых помещений по основаниям, допускаемым федеральным законом;

из членства в жилищных или жилищно-строительных кооперативах;

вследствие действий (бездействия) участников жилищных отношений или наступления событий, с которыми федеральный закон или иной нормативный правовой акт связывает возникновение жилищных прав и обязанностей.

Для обеспечения жилищных прав граждан в Российской Федерации образуется государственный жилищный фонд, т.е. совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации, и жилых помещений, принадлежа-

щих на праве собственности субъектам Российской Федерации. Помещения из государственного жилищного фонда Российской Федерации могут предоставляться гражданам по договору социального найма. Малоимущим гражданам, признанным по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, такие жилые помещения предоставляются в установленном ЖК РФ порядке.

Малоимущими гражданами согласно ст. 49 ЖК РФ являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным определенным федеральным законом, указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом, указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

Согласно ст. 57 ЖК РФ жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет, за исключением установленных ч. 2 ст. 57 ЖК РФ случаев.

Вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются:

гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат;

детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попече-

ния родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном п. 4 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ перечне.

* * *

Проекты федеральных законов, предусматривающие увеличение круга лиц, имеющих право на внеочередное получение жилых помещений по договорам социального найма, приведут к изменению финансовых обязательств государства.

Например, проектом федерального закона № 253660–5 «О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»¹ и проектом федерального закона № 106525–5 «О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»² предлагалось внести изменение в ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, предусматривающее предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма гражданам в связи с рождением одновременно трех и более детей.

В соответствии с ч. 2 ст. 6 ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 года в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Указанным гражданам

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 17.12.2009 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 11.12.2008 г.

жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке, предусмотренном ЖК РФ. В этой связи реализация положений проектов федеральных законов повлечет изменение порядка очередности предоставления жилых помещений гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в них, что является изменением финансовых обязательств государства в отношении отдельной категории физических лиц – граждан, у которых родились одновременно трое и более детей.

Еще один пример: проект федерального закона № 97240–5 «О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»¹ предусматривал внесение изменений в ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, в соответствии с которым гарантировалось предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма участникам Великой Отечественной войны.

Учитывая, что в соответствии с п. 3 ст. 15 и п. 2 ст. 23² ФЗ «О ветеранах» обеспечение жильем участников Великой Отечественной войны, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года, производится за счет средств Федерального фонда компенсаций, образованного в составе федерального бюджета, реализация положений проекта федерального закона повлечет изменение порядка очередности предоставления жилых помещений гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в них, что является изменением финансовых обязательств государства в отношении отдельной категории физических лиц – участников Великой Отечественной войны.

Таким образом, расширение круга лиц, имеющих право на внеочередное получение жилых помещений по договорам социального найма, приведет к изменению финансовых обязательств государства. Следовательно, на указанные проекты федеральных законов требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ.

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 28.10.2008 г.

* * *

К группе проектов федеральных законов, предусматривающих изменение объема средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации по оплате жилищно-коммунальных услуг, относится проект федерального закона № 481510–4 «О внесении изменений в статью 154 Жилищного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить порядок содержания общего имущества в многоквартирном доме, установив, что граждане, проживающие в жилых помещениях, расположенных на первых этажах многоквартирных домов, освобождаются от платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме в части платы за содержание и ремонт лифтов и лифтовых шахт.

В силу ст. 39 ЖК РФ доля обязательных расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несет собственник помещения в таком доме, определяется долей в праве общей собственности на общее имущество в таком доме указанного собственника. Учитывая, что согласно ст. 159 ЖК РФ финансирование расходов на предоставление субсидий отдельной категории граждан осуществляется из местных бюджетов за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – из бюджетов данных субъектов Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации на указанные цели из федерального бюджета может передаваться финансовая помощь, рассчитанная исходя из федеральных стандартов, устанавливаемых Правительством РФ. В частности, согласно ст. 28² ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помеще-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 05.02.2008 г.

ния и коммунальных услуг. Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций. Объем средств, предусмотренный в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации, определяется по оплате жилищно-коммунальных услуг исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки¹. Предоставление аналогичных мер социальной поддержки для отдельных категорий лиц также предусмотрено Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Поскольку объем средств, предусмотренный в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации по оплате жилищно-коммунальных услуг, определяется в том числе исходя из утвержденного Правительством РФ федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, освобождение указанной в проекте федерального закона категории лиц (жильцов 1-х этажей) от платы за содержание и ремонт лифтов и лифтовых шахт повлечет за собой изменение финансовых обязательств государства в виде уменьшения размера предоставляемых субсидий для указанных категорий лиц, проживающих в жилых помещениях, расположенных на первых этажах многоквартирных домов, а также проживающих в жилых помещениях, имеющих выходы в подьезды, не оборудованные лифтом, и увеличения размера данных субсидий для указанных категорий лиц, проживающих в других жилых помещениях.

¹ См. ст. 59 ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».

Таким образом, изменение порядка содержания общего имущества в многоквартирном доме путем освобождения от платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме в части платы за содержание и ремонт лифтов и лифтовых шахт граждан, проживающих в жилых помещениях, расположенных на первых этажах многоквартирных домов, приведет к изменению финансовых обязательств государства. Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие освобождение от платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме отдельных групп граждан, требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ.

Глава 7. Проекты федеральных законов в области природоохранного законодательства

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, в данном случае в области охраны окружающей среды и природопользования, содержатся в специальных законах (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, Законе РФ «О недрах», ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и др.), а также в п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Такие полномочия осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта

Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Проекты федеральных законов, изменяющие механизм расчета объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления переданных им полномочий в области охраны окружающей среды и природопользования, должны рассматриваться как изменяющие финансовые обязательства государства. Следовательно, такие проекты федеральных законов могут быть внесены в Государственную Думу при наличии заключения Правительства РФ.

Примером проекта федерального закона, реализация положений которого повлечет изменение финансовых обязательств государства, является проект федерального закона № 59869–5 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить механизм расчета объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления переданных им полномочий, установленный ч. 4 ст. 26 ВК РФ исходя из квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов, выделенной определенному субъекту Российской Федерации, количества жителей, проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию вод, протяженности

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.06.2008 г.

береговой линии водных объектов в границах поселения. Проектом федерального закона предлагалось определять общий объем таких субвенций исходя из затрат, необходимых для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов, находящихся в границах территории соответствующих субъектов Российской Федерации, а также в зависимости от осуществляемых мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод на окружающую среду в пределах территории указанных субъектов Российской Федерации, по методике, утвержденной Правительством РФ.

В соответствии со ст. 57 БК РФ к неналоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации относятся: плата за негативное воздействие на окружающую среду (по нормативу 40 процентов); плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (по нормативу 100 процентов); плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации (по нормативу 100 процентов); разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов (по нормативу 100 процентов).

В соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, установленным ст. 31 БК РФ, введение в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, недопустимо без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов. Подобные проекты федеральных законов приводят к изменению финансовых обязательств и могут

быть внесены в Государственную Думу при наличии заключения Правительства РФ.

Примерами проектов федеральных законов, реализация положений которых повлечет изменение финансовых обязательств государства, являются:

проект федерального закона «О внесении изменения в пункт 3 статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹, которым предлагалось установить упрощенный порядок платы за негативное воздействие на окружающую среду, заключающийся в уплате ежеквартально не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом, по триста рублей за каждого работающего в указанных организациях и у указанных физических лиц, в то время как действующим Порядком определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия² установлены два вида базовых нормативов платы: за вредное воздействие в пределах допустимых нормативов и в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Кроме того, для отдельных регионов и бассейнов рек установлены коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы – природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов;

проект федерального закона № 101651–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»³, которым предлагалось допустить возможность установления законами субъектов Российской Федерации исключительных случаев заготовки древе-

¹ Подготовлен к внесению в Государственную Думу Воронежской областной Думы (февраль 2009 года). Внесен не был.

² Утвержден Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»//«Собрание актов Президента и Правительства РФ», 1992, № 10, ст. 726.

³ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 09.12.2008 г.

сины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, заключаемых без проведения аукциона;

проект федерального закона № 140512–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»¹, которым предусматривалась возможность заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения аукциона, на срок от одного года до сорока девяти лет в целях использования лесов для ведения сельского хозяйства;

проект федерального закона № 321854–4 «О внесении изменения в статью 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»², которым предлагается изменить порядок зачисления и расходования штрафов за нарушение законодательства об охране окружающей среды путем направления средств, полученных по указанным штрафам, в бюджет субъекта Российской Федерации для реализации природоохранных мероприятий на территориях муниципальных образований. Однако согласно п. 1 ст. 46 БК РФ штрафы подлежат зачислению в бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено БК РФ и другими законодательными актами Российской Федерации.

Изменение финансовых обязательств будет состоять также и в том, что согласно проекту федерального закона доходы бюджета увязываются с определенными расходами бюджета.

Глава 8. Проекты федеральных законов в области трудового законодательства

Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 24.02.2009 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 17.09.2008 г. № 935–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 38, ст. 4270.

благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Трудовое законодательство регулирует трудовые отношения, т. е. отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами осуществляется:

трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из ТрудК РФ, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права;

иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Изменение норм трудового законодательства в редких случаях приводит к изменению финансовых обязательств государства.

Примером может служить проект федерального закона № 17476–5 «О внесении изменений в статью 129 Трудового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить,

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.04.2008 г.

что минимальная заработная плата не включает компенсационные и стимулирующие выплаты, тогда как в составе заработной платы согласно ч. 1 ст. 129 ТрудК РФ указанные выплаты учтены. Учитывая, что установление гарантии минимальной заработной платы в ТрудК РФ, являющемся федеральным законом, предполагает дальнейшее регулирование данного вопроса на федеральном уровне, реализация положений проекта федерального закона может рассматриваться как изменение финансовых обязательств государства.

Глава 9. Проекты федеральных законов в области социального законодательства

Согласно ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, т.е. государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В соответствии со ст. 39 Конституции РФ каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Законом устанавливаются государственные пенсии и социальные пенсии. Поощряется добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Одна из главных задач социальной политики на современном этапе – социальная защита населения от воздействия негативных последствий рыночных отношений в экономике.

В связи с этим в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, законодательно устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Развивается государственное социальное страхование, которое является государственной системой материального обеспечения граждан РФ в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также семей, в которых есть дети.

Принятые в Российской Федерации федеральные законы, регулирующие вопросы социального обеспечения и социальных прав граждан, в той или иной мере содержат финансовые обязательства государства в части предоставления гражданам различного рода льгот и выплат.

§ 9.1. Проекты федеральных законов в области обязательного государственного страхования

Страхование в Российской Федерации является одной из наиболее динамично развивающихся сфер. В зависимости от способа возникновения страховых правоотношений различают добровольное и обязательное страхование.

Добровольное страхование осуществляется на основании закона, договора страхования и на добровольных началах. Законодательство определяет подлежащие добровольному страхованию объекты и наиболее общие условия страхования. Условия, на которых заключается договор страхования, могут быть определены в стандартных правилах страхования соответствующего вида, принятых, одобренных или утвержденных страховщиком либо объединением страховщиков.

При обязательном страховании обязанность заключить договоры страхования устанавливается законом. Особой разновидностью обязательного страхования выступает обязательное государственное страхование.

В целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства законом может быть установлено обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий (обязательное государственное страхование, п. 3 ст. 927 ГК РФ, ст. 969 ГК РФ).

Видами обязательного государственного страхования, осуществляемого за счет средств, предоставленных из соответствующего бюджета, являются обязательное страхование определенной категории лиц и обязательное социальное страхование.

Обязательное социальное страхование – часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам.

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан вследствие достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, потери кормильца, заболевания, травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, беременности и родов, рождения ребенка (детей), ухода за ребенком в возрасте до полутора лет и других событий, установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании.

Обязательное социальное страхование состоит из следующих видов страхования: пенсионного, медицинского и социального.

Все виды государственного социального страхования осуществляются за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти (страхователям).

Финансовую базу государственного социального страхования составляют государственные внебюджетные страховые фонды: ПФР, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, ФСС РФ. Они обеспечивают сбор и накопление обязательных к уплате страховых взносов – основного

источника средств, за счет которого финансируются денежные выплаты и услуги, предоставляемые по системе государственного социального страхования. Бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и на плановый период утверждаются федеральными законами.

Проекты федеральных законов о бюджетах фондов пенсионного медицинского и социального обязательного страхования на очередной финансовый год и на плановый период вносятся в Государственную Думу Правительством РФ в установленном БК РФ порядке.

Бюджеты указанных фондов обязательного социального страхования не входят в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Средства бюджетов фондов каждого из видов обязательного социального страхования изъятию не подлежат.

Источниками поступлений денежных средств в бюджеты фондов пенсионного медицинского и социального обязательного страхования являются:

страховые взносы;

межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

штрафные санкции и пеня;

денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам;

доходы от размещения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования;

иные поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

В случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат ПФР предусматривает дотации финансовой системе обязательного социального страхования из бюджета Российской Федерации.

Вложение временно свободных денежных средств обязательного социального страхования может осуществляться только под обязательства Правительства РФ, обеспечивающие их доходность.

Источниками оказания государственной социальной помощи являются средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и средства местных бюджетов.

Денежные средства бюджетов обязательного социального страхования расходуются только на цели, устанавливаемые федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, и их нецелевое расходование не допускается и влечет за собой ответственность должностных лиц, допустивших нарушение.

Отчеты об исполнении бюджетов обязательного социального страхования за конкретный финансовый год вносятся на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации Правительством РФ и утверждаются федеральными законами.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что поступающие в Государственную Думу проекты федеральных законов, предполагающие какие-либо изменения в сфере обязательного государственного и социального страхования, в том числе создающих новые виды обязательного государственного страхования, могут привести к изменению финансовых обязательств государства.

Примерами проектов федеральных законов, направленных на изменение финансовых обязательств государства, являются:

проект федерального закона № 231802-4 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»¹, создававший специальную систему обязательного страхования в сфере эксплуатации опасных объектов. Проектом предусматривались расходы бюджета, связанные с уплатой взносов по обязательному страхованию за предприятия, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 225-ФЗ//СЗ РФ 2010, 31, ст. 4194.

проект федерального закона № 157405–5 «О сельскохозяйственном страховании, осуществляемом с государственной финансовой поддержкой»¹, которым предлагалось урегулировать правоотношения, возникающие в связи со страхованием сельскохозяйственных производственных рисков, осуществляемым с государственной финансовой поддержкой. Одним из способов урегулирования являлось изменение размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию сельскохозяйственным товаропроизводителям части затрат по уплате страховой премии по договорам страхования, в сторону увеличения, что автоматически влекло изменение финансовых обязательств Российской Федерации;

проект федерального закона № 385392–5 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»², которым регулируются отношения, касающиеся финансового обеспечения обязательного медицинского страхования: порядок формирования средств обязательного медицинского страхования; размер страхового взноса неработающего населения; период, порядок и сроки уплаты страховых взносов; ответственность за нарушения в сфере уплаты страховых взносов; порядок установления тарифов на оплату медицинской помощи при ОМС, т. е. проектом федерального закона были сформулированы новые принципы финансирования системы обязательного медицинского страхования;

проект федерального закона № 482772–5 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»»³, который был разработан в целях обеспечения постепенного перехода к новому порядку расчета пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Согласно

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 01.11.2010 г. № 4327–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 45, ст. 5764.

² Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ//СЗ РФ 2010, № 49, ст. 6422.

³ Федеральный закон от 25.02.2011 г. № 21-ФЗ//СЗ РФ 2011, № 9, ст. 1208.

финансово-экономическому обоснованию к проекту федерального закона расходы бюджета ФСС РФ увеличатся в связи с реализацией его положений. Для покрытия возникающего в связи с этим дефицита бюджета Фонда предлагалось использование средств федерального бюджета, которые могут быть изысканы в ходе его реализации. Поскольку невозможно определить, будут ли изысканы средства в ходе реализации проекта, могут быть изменены финансовые обязательства Российской Федерации. Следовательно, в данном случае необходимо получение заключения Правительства РФ;

проект федерального закона № 472509–5 «О внесении изменений в статью 58 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» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить пониженные тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения. Проектируемые льготы могут привести к выпадению доходов бюджета ПФР, что требует осуществления трансфертов из федерального бюджета Российской Федерации бюджету ПФР.

Однако следует отметить, что не на все проекты федеральных законов в области обязательного страхования требуется заключение Правительства РФ. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 394201–5 «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»², предметом которого являлось установление механизмов предупреждения недобросовестных действий страховых организа-

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 432-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 1, ст. 44.

² Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 392-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 1, ст. 4.

ций, осуществляющих обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также страховых организаций, осуществляющих деятельность в рамках международных систем страхования;

проект федерального закона 87408–5 «О внесении изменений в статьи 2 и 9¹ Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» и статью 11 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить сроки регистрации страхователей – частных нотариусов в органах страховщика;

проект федерального закона № 89694–4 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»², который содержал нормы об обеспечении безопасности застрахованных лиц и выгодоприобретателей, гарантии сохранения сведений о них, об обстоятельствах наступления страховых случаев и предусматривал в случае прекращения договора обязательного государственного страхования страховщика со страхователем сдачу страховщиком носителей сведений о застрахованных лицах и выгодоприобретателях на архивное хранение страхователю.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что к проектам федеральных законов, на которые требуется получение заключения Правительства РФ в связи с изменением финансовых обязательств

¹ Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 185-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3622.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 13.09.2005 г.

Российской Федерации, относятся проекты федеральных законов, регулирующие отношения, касающиеся финансового обеспечения, или устанавливающие пониженные тарифы страховых взносов. Не изменяют финансовые обязательства и не требуют заключения Правительства РФ такие проекты федеральных законов, которые направлены на изменение, уточнение, усовершенствование внутренних механизмов системы обязательного страхования и не влекущие качественно новых изменений.

§ 9.2. Проекты федеральных законов в области социальной защиты инвалидов

Одним из федеральных законов в области социальной защиты инвалидов является ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Предусмотренные данным Федеральным законом меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Социальная защита инвалидов является системой гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Следует учитывать, что по действующему порядку финансирования предоставления инвалидам технических средств реабилитации и проведения санаторно-курортного лечения необходимые средства федерального бюджета передаются бюджету государственного внебюджетного фонда Российской Федерации (бюджету ФСС РФ). Создание иного правового механизма исполнения указанных полномочий Российской Федерации путем их передачи для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающего направление субвенций в бюджеты субъектов Российской Федерации, повлечет изменение финансовых обязательств государства.

Проиллюстрировать данную ситуацию может проект федерального закона № 104080–5 «О внесении изменений в статью 11¹ Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить порядок выполнения полномочий Российской Федерации по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и проведению санаторно-курортного лечения, относящегося к реабилитационным мероприятиям. Реализация положений данного проекта федерального закона потребовала бы изменения процесса формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федерального бюджета, бюджета ФСС РФ и бюджетов субъектов Российской Федерации), что может рассматриваться как изменение финансовых обязательств государства.

ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлены и иные гарантии в отношении граждан, являющихся инвалидами. В частности, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, предусмотрено предоставление меры социальной поддержки в виде скидки не ниже 50 процентов на стоимость топлива, приоб-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы 20.11.2008 г.

ретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению. Изменение порядка предоставления указанной льготы может рассматриваться как изменение финансовых обязательств государства.

Например, проектом федерального закона № 121811–5 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹ предлагалось изменить формы предоставления инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, меры социальной поддержки по приобретению топлива, предоставив указанным гражданам право на получение денежных средств на покупку твердого топлива один раз в году без предоставления платежных документов.

Учитывая, что средства на реализацию полномочий по предоставлению инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматриваются в виде субвенций в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в составе федерального бюджета (ст. 28² ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), реализация положений проекта федерального закона повлекла бы изменение финансовых обязательств государства.

§ 9.3. Проекты федеральных законов в области социального обслуживания населения

Правовое регулирование в области социального обслуживания населения в Российской Федерации осуществляется ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 16.12.2008 г.

бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Трудная жизненная ситуация – это ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

Государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, определенным ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» в порядке и на условиях, которые устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Социальное обслуживание осуществляется на основании обращения гражданина, его опекуна, попечителя, другого законного представителя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения.

Каждый гражданин вправе получить в государственной системе социальных служб бесплатную информацию о возможностях, видах, порядке и об условиях социального обслуживания.

Социальное обслуживание включает в себя материальную помощь, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организацию дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативную помощь, реабилитационные услуги.

Согласно ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» социальное обслуживание осуществляется социальными службами бесплатно и за плату. Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб осуществляется по следующим основаниям:

гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, – если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают;

гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов;

несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

В соответствии с подп. 24 п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 23 ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» решение вопросов по социальному обслуживанию граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которое осуществляется ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, расширение круга лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, означает увеличение в течение текущего финансового года объема полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, как следствие, увеличение финансовой нагрузки, выполняемой в рамках расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

При этом следует учитывать, что такое увеличение также может привести либо к предоставлению бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации соответствующих межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, либо перераспределению между бюджетами субъектов Российской Федерации общего объема средств, уже выделенных из федерального бюджета.

Проиллюстрировать данную ситуацию можно на примере проекта федерального закона № 166703–5 «О внесении изменения

в статью 3 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»¹, которым предлагалось отнести к ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность гражданина и признаваемой трудной жизненной ситуацией, первый год после освобождения из мест лишения свободы, принадлежность гражданина к категориям беженцев, вынужденных переселенцев, жертв вооруженных и межнациональных конфликтов, жертв экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий.

Предлагаемое изменение понятия «трудная жизненная ситуация» повлекло бы с 1 апреля 2009 года расширение круга лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым в связи с этим должны были бы предоставляться социальные услуги (материальная помощь, социальное обслуживание на дому и в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь и реабилитационные услуги).

Таким образом, предоставление социальных услуг дополнительным категориям граждан можно рассматривать как изменение финансовых обязательств государства и, следовательно, на проекты федеральных законов, расширяющие категорию граждан, имеющих право на бесплатное социальное обслуживание, могут быть внесены в Государственную Думу при наличии заключения Правительства РФ.

§ 9.4. Проекты федеральных законов в области государственной социальной помощи

Еще одним федеральным законом, регулирующим процесс социального обеспечения граждан Российской Федерации, является ФЗ «О государственной социальной помощи», в соответствии с ко-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 07.04.2009 г.

торым оплата предоставления набора социальных услуг либо социальной услуги, входящей в его состав, осуществляется за счет сумм, удерживаемых из ежемесячной денежной выплаты, начисляемой гражданам в соответствии с законодательством Российской Федерации и относящейся к расходным обязательствам Российской Федерации.

Таким образом, расходы по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг финансируются за счет средств федерального бюджета, передаваемых государственным внебюджетным фондам Российской Федерации, на которые возложены функции финансирования указанных социальных услуг, либо ежемесячных денежных выплат. При этом выполнение полномочий Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в части обеспечения социальной услуги, предусматривающей обеспечение отдельных категорий граждан лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и специализированными продуктами питания для детей-инвалидов, переданы с 1 января 2009 года для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует также учитывать, что предоставление гражданам социальных услуг согласно ст. 6² ФЗ «О государственной социальной помощи» осуществляется в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании, поэтому исходя из принципов обязательного социального страхования удерживаемые суммы из состава начисленной гражданам ежемесячной денежной выплаты аккумулируются в целях финансирования социальных услуг не всем гражданам, у которых произведено удержание сумм, а только тем из них, кому предоставляется конкретная социальная услуга. Фактические расходы, связанные с предоставлением конкретному гражданину государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, могут не покрываться за счет сумм, удерживаемых у него из ежемесячной денежной выплаты.

Изменение закреплённого порядка предоставления социальных услуг является изменением финансовых обязательств государства,

поэтому на проекты федеральных законов, вносящие соответствующие изменения, следует получить заключение Правительства РФ согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ.

В качестве примера можно привести проект федерального закона № 100238–5 «О внесении изменения в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи»¹, которым предлагалось изменить порядок предоставления набора социальных услуг для граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи и страдающих социально значимыми заболеваниями, путем исключения возможности отказа этих граждан от получения набора социальных услуг и замены его получением в денежной форме.

Предложенный новый порядок предоставления социальных услуг, предусматривающий недопустимость отказа от получения набора социальных услуг гражданами при наличии у них определенных заболеваний (социально значимых заболеваний), означал восстановление для этих граждан прежней формы предоставления им социальных гарантий (действовавшей до 1 января 2005 г.), в соответствии с которой обеспечение их лекарствами, изделиями медицинского назначения и специализированными продуктами питания, предоставление им санаторно-курортного лечения, бесплатного проезда на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте и к месту лечения и обратно производились только в натуральной форме. Такие изменения привели бы к изменению финансовых обязательств государства, поскольку уже утвержденные показатели расчетов, определяющие объем денежных средств (средств федерального бюджета), передаваемых конкретному государственному внебюджетному фонду Российской Федерации на реализацию возложенных на него функций, должны изменяться и учитываться при составлении, рассмотрении и утверждении федерального бюджета и бюджетов государ-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 28.10.2008 г.

ственных внебюджетных фондов Российской Федерации на следующий финансовый год и плановый период в целях обеспечения прав граждан на получение в натуральной форме гарантированных им социальных услуг. Кроме того, указанный порядок мог бы привести к необходимости пересмотра критериев методики, на основании которой с 1 января 2009 г. определяется общий объем средств федерального бюджета, предусмотренный в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение полномочий Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 4¹ ФЗ «О государственной социальной помощи».

Аналогичное предложение содержалось в проекте федерального закона № 102154–5 «О внесении изменений в статью 6³ Федерального закона «О государственной социальной помощи»¹.

Глава 10. Проекты федеральных законов в области пенсионного законодательства

Одним из федеральных законов, регулирующих пенсионное обеспечение граждан, является ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», который устанавливает основания возникновения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и порядок ее назначения.

Пенсией по государственному пенсионному обеспечению является ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», и которая предоставляется гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной гражданской службы при достижении установленной законом выслуги

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 07.04.2009 г.

при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации утраченного заработка гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет; либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Согласно ст. 5 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в Российской Федерации устанавливаются следующие виды пенсий по государственному пенсионному обеспечению:

- пенсия за выслугу лет;
- пенсия по старости;
- пенсия по инвалидности;
- пенсия по случаю потери кормильца;
- социальная пенсия.

Соответственно, Российская Федерация взяла на себя обязательства по осуществлению государственного пенсионного обеспечения в отношении граждан Российской Федерации. Поскольку выполнение указанных обязательств реализуется за счет средств федерального бюджета, а также средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, можно сделать вывод, что они являются финансовыми обязательствами Российской Федерации. Внесение изменений в ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в некоторых случаях может привести к изменению финансовых обязательств государства.

Примером является проект федерального закона № 1200–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹, предусма-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 20.01.2009 г.

тривающий расширение перечня лиц, имеющих право на получение двух пенсий: пенсии по инвалидности в соответствии с нормами ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и трудовой пенсии по старости. В соответствии с указанным ФЗ право на одновременное получение двух пенсий предоставлено инвалидам вследствие военной травмы, участникам Великой Отечественной войны, вдовам военнослужащих, погибших в период прохождения военной службы по призыву вследствие военной травмы, не вступившим в новый брак, родителям военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, погибших (умерших) в период прохождения военной службы или умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы, нетрудоспособным членам семьи граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда».

Таким образом, право на получение двух пенсий предоставлено тем категориям граждан, которые принимали непосредственное участие в боевых действиях в период Великой Отечественной войны, наиболее пострадали в годы войны либо в результате радиационных катастроф и пользовались аналогичным правом в соответствии с законодательством, действовавшим до 1 января 2002 г.

Проект федерального закона был направлен на расширение круга лиц, пользующихся исключительным правом на одновременное получение двух пенсий, за счет граждан, подвергшихся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированных, являющихся инвалидами и имеющих ограничение способности к трудовой деятельности. Принятие его поставило бы рассматриваемую категорию граждан в преимущественное положение по отношению к другим категориям лиц, в том числе и к категориям лиц, пострадавших в годы Великой Отечественной войны (например, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны), а также привело бы к изменению финансовых обязательств государства перед указанными лицами.

Основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии регулируются ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Трудовая пенсия представляет собой ежемесячную денежную выплату в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц – заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Порядок установления и порядок выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению за счет средств федерального бюджета регулируются ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Согласно ст. 5 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» устанавливаются следующие виды трудовых пенсий:

- трудовая пенсия по старости;
- трудовая пенсия по инвалидности;
- трудовая пенсия по случаю потери кормильца.

Трудовая пенсия по старости может состоять из следующих частей:

- страховой части;
- накопительной части.

Порядок финансового обеспечения выплаты трудовых пенсий (частей трудовой пенсии по старости) определяется ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Установление накопительной части трудовой пенсии по старости осуществляется при наличии средств, учтенных в специ-

альной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Согласно ст. 16 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в случае смерти застрахованного лица до назначения ему накопительной части трудовой пенсии по старости или до перерасчета размера этой части указанной пенсии с учетом дополнительных пенсионных накоплений лицам, указанным в заявлении застрахованного лица о порядке распределения средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета, производится выплата указанных средств.

При отсутствии указанного заявления застрахованного лица выплата производится его родственникам, к числу которых относятся его дети, в том числе усыновленные, супруг, родители (усыновители), братья, сестры, дедушки, бабушки и внуки независимо от возраста и состояния трудоспособности, в следующей последовательности:

в первую очередь – детям, в том числе усыновленным, супругу и родителям (усыновителям);

во вторую очередь – братьям, сестрам, дедушкам, бабушкам и внукам.

Следует учитывать, что средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, умерших после назначения им накопительной части трудовой пенсии, должны аккумулироваться в целях выполнения обязательств ПФР перед другими застрахованными лицами в части выплаты им бессрочно (пожизненно) накопительной части трудовых пенсий независимо от рассчитанного для них показателя ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости.

Изменение порядка выплаты остатков невыплаченных средств пенсионных накоплений умершего застрахованного лица в условиях действующего порядка определения размера накопительной части трудовой пенсии, где в формуле расчета применяется такой показатель, как количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, имеющий предельную величину, и сохранение выплаты застрахованным лицам трудовой пенсии

по старости бессрочно (пожизненно) независимо от рассчитанного для них показателя ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости могут нарушить устойчивость финансовой системы обязательного пенсионного страхования.

Проиллюстрировать данную ситуацию может проект федерального закона № 144016–5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплаты средств пенсионных накоплений правопреемникам»¹, которым предлагалось установить, что в случае смерти застрахованного лица после назначения ему накопительной части трудовой пенсии по старости остатки не выплаченных в виде накопительной части трудовой пенсии средств, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета, состоящего из дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений и взносов работодателя, уплаченных в пользу застрахованного лица на условиях и в порядке, установленных ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», а также доходов от инвестирования указанных средств, выплачиваются в установленном порядке правопреемникам умершего застрахованного лица.

Исходя из вышеизложенного и учитывая положения ст. 5 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», устанавливающей субсидиарную ответственность государства по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации перед застрахованными лицами, и ст. 24 ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», предусматривающей выделение дотаций из федерального бюджета на выполнение таких обязательств, можно сделать вывод, что такое изменение в порядке выплаты средств с части индивидуального лицевого счета умерше-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 29.01.2009 г.

го застрахованного лица является изменением финансовых обязательств государства.

Глава 11. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о налогах и сборах

Налоговые доходы являются основным источником бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В Российской Федерации взимаются налоги, установленные ст. 13–15 НК РФ, а также предусмотренные ст. 18 НК РФ специальные налоговые режимы. Порядок распределения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации установлен БК РФ (подробнее см. гл. 12 настоящего пособия).

Однако применительно к отдельным налогам распределение между бюджетами установлено нормами НК РФ. Например, согласно п. 1 ст. 284 НК РФ налоговая ставка по налогу на прибыль организаций за некоторым исключением устанавливается в размере 20 процентов. При этом:

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2 процента, зачисляется в федеральный бюджет;

сумма налога, исчисляемая по налоговой ставке в размере 18 процентов, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В связи с этим изменение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, а также ее размера, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, приведет к изменению финансовых обязательств государства.

Примером может являться проект федерального закона № 471817–4 «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, в котором предлагалось уменьшить налоговую ставку по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в федеральный бюджет, и увеличить налоговую став-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 14.04.2009 г.

ку по налогу, зачисляемому в бюджет субъекта Российской Федерации. Такое перераспределение налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами является изменением финансовых обязательств государства.

* * *

В связи с зачислением налога на прибыль организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации по ставке 18 процентов следует заметить, что изменение налоговой базы по налогу на прибыль организаций приведет к изменению поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации и, следовательно, к изменению финансовых обязательств.

Согласно ст. 274 и 247 НК РФ налоговой базой по налогу на прибыль организаций признается прибыль организаций, которой являются:

для российских организаций – полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов, которые определяются в соответствии с НК РФ;

для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, – полученные через эти постоянные представительства доходы, уменьшенные на величину произведенных этими постоянными представительствами расходов, которые определяются в соответствии с НК РФ;

для иных иностранных организаций – доходы, полученные от источников в Российской Федерации.

Доходы определяются в соответствии со ст. 248–251, 290, 293, 295, 298, 299¹ НК РФ и с другими статьями НК РФ. Расходы установлены ст. 252–270, 291, 292, 294, 296, 299, 299², 300 НК РФ. Проекты федеральных законов, направленные на уменьшение доходов или увеличение расходов организаций, приведут к уменьшению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в части налога, зачисляемого в указанные бюджеты, в связи с чем возникнет необходимость перераспределения дотаций из Федерального фонда фи-

нансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Следует иметь в виду, что выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 26¹⁸ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Поскольку распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, на проект федерального закона, приводящий к уменьшению налоговой базы по налогу на прибыль организаций, следует получить заключение Правительства РФ.

Примером могут служить:

проект федерального закона № 142338–5 «О внесении изменений в статьи 295 и 296 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, предусматривающий включение в состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую базу по налогу на прибыль организаций, отчисления на формирование резервов покрытия пенсионных обязательств;

проект федерального закона № 160401–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам эффективного использования нефтяного (попутного) газа»², которым предлагалось внести изменение в ст. 259 НК РФ, предусматривающее право организаций в отношении основных средств, применяемых для предусмотренного законодательством о газоснабжении эффективного использования нефтяного (попутного) газа, применять к норме амортизации специальный повышающий коэффициент, но не выше 3. Поскольку согласно

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 02.07.2009 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 10.11.2009 г.

п. 2 ст. 253 НК РФ суммы начисленной амортизации относятся к расходам организации, которые согласно ст. 252 НК РФ уменьшают доходы организации, в связи с применением повышенного коэффициента к норме амортизации организации будут уменьшать свою налоговую базу и платить налог на прибыль организаций в меньшем размере. Уменьшение сумм поступающих в бюджет субъектов Российской Федерации налогов приведет к изменению финансовых обязательств государства.

* * *

Суммы федеральных налогов согласно ст. 50, 56, 61, 61¹, 61² БК РФ распределяются между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Большинство федеральных налогов расщепляется между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, в частности, налог на добычу полезных ископаемых. Порядок исчисления и уплаты указанного налога регулируется гл. 26 НК РФ. Внесение изменений в нее в некоторых случаях может привести к уменьшению налоговых доходов одних субъектов Российской Федерации и увеличению налоговых доходов других субъектов Российской Федерации. Такое перераспределение повлечет необходимость перераспределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, что может рассматриваться как изменение финансовых обязательств государства. Примером является проект федерального закона № 176839–5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить виды добытого полезного ископаемого в целях налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых. Так, в предлагаемой редакции уголь разделялся на несколько видов, при этом появлялись новые объекты налогообложения: уголь коксующийся, уголь, за исключением антрацита, угля коксующегося и угля бурого, – а уголь каменный как объект налогообложения исключался.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 23.06.2009 г.

Кроме того, для стимулирования инвестиций в реализацию инвестиционных проектов, связанных с обеспечением безопасного ведения горных работ и техническим обновлением производственных фондов угледобычи, предлагалось применение механизма налоговых вычетов по налогу на добычу полезных ископаемых, что в действовавшем законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах не предусмотрено. Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту федерального закона сокращение себестоимости добычи угля в результате применения новых дифференцированных ставок налога на добычу полезных ископаемых расширило бы налоговую базу по прибыли. При этом появлялись суммы выпадающих доходов консолидированного бюджета в год введения дифференциации налога на добычу полезных ископаемых.

Таким образом, поскольку доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в том числе и за счет поступлений сумм налога на добычу полезных ископаемых, указанные выше изменения повлекли необходимость перераспределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, что может рассматриваться как изменение финансовых обязательств государства.

* * *

Согласно положениям ст. 220 НК РФ одной из форм предоставления имущественного налогового вычета в связи с расходами налогоплательщика по новому строительству либо приобретению жилья является возврат налога на доходы физических лиц, уплаченного в бюджет за предшествующий налоговый период на основании письменного заявления налогоплательщика, имеющего право на получение данного вычета.

В соответствии с положениями ст. 78 НК РФ возврат налога осуществляется территориальными органами Федерального казначейства на основании решения налогового органа.

Таким образом, увеличение размера имущественного налогового вычета в связи с расходами налогоплательщика по новому строи-

тельству либо приобретению жилья следует рассматривать как изменение финансовых обязательств государства по отношению к налогоплательщикам – физическим лицам.

Примером может служить проект федерального закона № 41791–5 «О внесении изменения в статью 220 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, предусматривающий увеличение размера имущественного налогового вычета, предоставляемого налогоплательщику при понесенных им расходах на новое строительство либо на приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или долей в них.

* * *

Также следует иметь в виду, что налогоплательщики – российские организации, имеющие обособленное подразделение, производят уплату авансовых платежей, а также сумм налога, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов Российской Федерации, по месту нахождения организации, а также по месту нахождения каждого из ее обособленных подразделений исходя из выбранного ею принципа, закрепленного в п. 2 ст. 288 НК РФ.

Согласно ст. 11 НК РФ обособленным подразделением организации является любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места на срок более одного месяца. Согласно ст. 83 НК РФ организация, в состав которой входят обособленные подразделения, расположенные на территории Российской Федерации, обязана встать на учет в налоговом органе по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения. В случае, если несколько обособленных подразделений организации находятся в одном муниципальном образовании на территориях, подведомственных разным налоговым органам, постановка организации на учет мо-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 20.05.2008 г.

жет быть осуществлена налоговым органом по месту нахождения одного из ее обособленных подразделений, определяемым организацией самостоятельно.

Распределение сумм авансовых платежей и суммы налога на прибыль организаций между организацией и ее обособленным подразделением осуществляется согласно п. 2 ст. 288 НК РФ исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения, определяемой как средняя арифметическая величина удельного веса среднесписочной численности работников (расходов на оплату труда) и удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества этого обособленного подразделения соответственно в среднесписочной численности работников (расходах на оплату труда) и остаточной стоимости амортизируемого имущества в целом по налогоплательщику.

Если налогоплательщик имеет несколько обособленных подразделений на территории одного субъекта Российской Федерации, то распределение прибыли по каждому из этих подразделений может не производиться. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет этого субъекта Российской Федерации, в таком случае определяется исходя из доли прибыли, исчисленной из совокупности показателей обособленных подразделений, находящихся на территории субъекта Российской Федерации. При этом налогоплательщик самостоятельно выбирает то обособленное подразделение, через которое осуществляется уплата налога в бюджет этого субъекта Российской Федерации.

В случае, если в Государственную Думу вносится проект федерального закона, касающийся изменения порядка распределения сумм авансовых платежей и суммы налога по налогу на прибыль организаций между организацией и ее обособленными подразделениями, установленного ст. 288 НК РФ, реализация положений такого проекта федерального закона приведет к перераспределению налоговых доходов соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены организация и ее обособленные подразделения. Таким образом, на такие про-

екты федеральных законов согласно ч. 4 ст. 104 Конституции РФ следует получить заключение Правительства РФ, поскольку они влекут изменение финансовых обязательств государства.

К таким проектам федеральных законов относятся:

проект федерального закона № 119866–5 «О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, предлагающий установить, что применительно к налогоплательщику – собственнику Единой системы газоснабжения не будут применяться принципы распределения налога на прибыль организаций, установленные ст. 288 НК РФ. Изменение действующего порядка уплаты и зачисления суммы налога на прибыль организаций изменяет финансовые обязательства государства в части зачисления соответствующих сумм в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

проект федерального закона № 166021–5 «О внесении изменения в статью 11 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось отнести к обособленным подразделениям организации платежные терминалы – устройства для приема платежей физических лиц. Положениями п. 2 ст. 288 НК РФ предусмотрена уплата авансовых платежей, а также сумм налога на прибыль организаций, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов Российской Федерации по месту нахождения организации, а также по месту нахождения каждого из ее обособленных подразделений исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения, определяемой в предусмотренном этой статьей порядке.

Следовательно, реализация положений проекта федерального закона привела бы к перераспределению доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, что повлияло бы на бюджеты

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 22.09.2009 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 16.04.2009 г.

ряда субъектов Российской Федерации в связи с уменьшением поступлений налога на прибыль организаций. Поскольку поступления налога на прибыль организаций являются одним из основных источников формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, реализация предусмотренных проектом федерального закона законодательных мер, влекущих за собой уменьшение поступлений этого налога в течение текущего финансового года, привело бы к изменению финансовых обязательств государства.

* * *

Аналогичный порядок распределения авансовых платежей и суммы налога между самой организацией и ее обособленными подразделениями установлен в отношении налога на имущество организаций (ст. 383, 384, 385, 385¹, 385² НК РФ). Исходя из концепции гл. 30 НК РФ, согласно которой платежи по налогу на имущество организаций уплачиваются в отношении недвижимого имущества по фактическому месту его нахождения, а в отношении движимого имущества по месту его учета на балансе организации или ее обособленного подразделения, на проекты федеральных законов, изменяющие размер налога, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, и порядок определения указанного размера налога, требуется получить заключение Правительства РФ согласно ч. 4 ст. 104 Конституции РФ, поскольку они приведут к изменению финансовых обязательств государства.

Примером такого изменения финансовых обязательств государства является проект федерального закона № 119882–5 «О внесении изменений в главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить порядок перечисления налога на имущество организаций и авансовых платежей по нему в отношении движимого имущества, входящего в состав Единой системы газоснабжения в соответствии с ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» и находящегося на балансе

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 14.07.2009 г.

российских организаций. Закрепление налога (авансовые платежи по налогу) за бюджетами соответствующих субъектов Российской Федерации по месту нахождения такого имущества, а не по месту нахождения собственника Единой системы газоснабжения привело бы к изменению финансовых обязательств государства в части зачисления соответствующих сумм в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

* * *

Согласно ст. 12 НК РФ при установлении региональных или местных налогов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации или представительными органами муниципальных образований (законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) соответственно определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Иные элементы налогообложения по региональным или местным налогам и налогоплательщики определяются НК РФ.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц являются местными налогами и в соответствии со ст. 61, 61¹, 61² БК РФ подлежат зачислению в местные бюджеты. Предельные размеры налоговых ставок по местным налогам установлены ст. 394 НК РФ применительно к земельному налогу и ст. 3 Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц» применительно к налогу на имущество физических лиц. Изменение налоговых ставок региональных и местных налогов, установленных НК РФ, приведет к изменению налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, но не приведет к изменению финансовых обязательств государства.

Однако некоторые изменения налоговых ставок местных налогов могут привести к изменению финансовых обязательств государства. Например, в проекте федерального закона № 104881–5 «О внесении изменений в статью 85 части первой Налогового

кодекса Российской Федерации и статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹ предлагалось дополнить ст. 394 НК РФ положением, согласно которому по земельным участкам, отнесенным к землям сельскохозяйственного назначения, неиспользуемым или используемым не по целевому назначению более двух лет, ставка земельного налога устанавливается в пятикратном размере.

Поскольку бюджетные учреждения также являются плательщиками земельного налога, в случае, если в федеральном законе о федеральном бюджете (как, например, в ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов») предусматривается компенсация из федерального бюджета бюджетным учреждениям уплаченного ими земельного налога, в случае увеличения ставки земельного налога в отношении земель сельскохозяйственного назначения, из федерального бюджета потребуется выделение дополнительных ассигнований на уплату бюджетными учреждениями земельного налога, что привело бы к изменению финансовых обязательств государства.

Исключение из-под налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков региональных и местных налогов также может рассматриваться не только как налоговая льгота, но и как изменение финансовых обязательств государства, поскольку приведет к уменьшению налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Глава 12. Проекты федеральных законов в области бюджетного законодательства Российской Федерации

Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государ-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 02.12.2008 г.

ственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения:

возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

§ 12.1. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации

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

Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в БК РФ, могут привести к изменениям финансовых обязательств государства, если они изменяют порядок и нормы распределения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, установленные статьями 50, 51, 56, 57, 61, 61¹, 61², 62 БК РФ.

* * *

Внесение изменений в ст. 50 и 51 БК РФ, касающихся уменьшения или увеличения налоговых или неналоговых доходов федерального бюджета, не приведет к изменению финансовых обязательств государства только в том случае, если такие изменения не повлекут за собой перераспределение доходов бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов. Поскольку согласно ст. 56 и 57 БК РФ Российская Федерация взяла на себя обязательства перечислять по определенному нормативу часть средств, поступающих от федеральных налогов, и часть неналоговых доходов консолидированного бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, внесение изменений в указанные статьи БК РФ приведет к изменению финансовых обязательств государства.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в соответствии со ст. 41, 42, 46 БК РФ, а неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со статьями 41, 42 и 46 БК РФ.

Принимая во внимание, что согласно ст. 61 и 61¹, 61², 62 БК РФ Российской Федерации взяла на себя обязательства перечислять по определенному нормативу часть средств, поступающих от федеральных налогов, и часть неналоговых доходов консолидированного бюджета в местные бюджеты, можно делать вывод, что внесение изменений в указанные статьи БК РФ приведет к изменению финансовых обязательств государства.

Примерами изменения финансовых обязательств государства путем изменения норм БК РФ, регулирующих доходы тех или иных бюджетов, является:

проект федерального закона № 239947–4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам бюджетного и налогового регулирования»¹, которым предлагалось увеличить нормативы зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, прямогонный бензин с 60 до 100 процентов;

проект федерального закона № 171799–4 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»², которым предлагалось предоставить законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации или иным законом субъекта Российской Федерации право органам государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации, а также устанавливать дифференцированные для всех поселений и муниципальных районов субъекта Российской Федерации нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов;

проект федерального закона № 51748–5 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»³, которым предлагалось внести в ст. 56 БК РФ изменения, исключаящие из числа доходов бюджетов субъектов Российской Федерации доходы от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единого налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, а также внести соответствующие изменения в ст. 61¹, 61² БК РФ,

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 17.02.2009 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 24.04.2008 г.

³ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 20.10.2011 г.

предусмотрев зачисление данных налоговых доходов в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов;

проект федерального закона № 219640–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось перераспределить поступление регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации по новым нормативам;

проект федерального закона № 502229–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось выделить из других налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», в виде углеводородного сырья и перераспределить их между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации;

проект федерального закона № 233793–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось установить новый вид налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (поступления от акцизов на табачную продукцию по нормативу 50 процентов);

проект федерального закона № 354740–4 «О внесении изменений в статьи 51 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁴, предусматривающий зачисление в местные бюджеты части

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 20.01.2009 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 01.06.2011 г. № 5407–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 24, ст. 3378.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 13.12.2005 г.

⁴ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 19.04.2007 г.

средств, поступающих в виде таможенных пошлин и таможенных сборов в федеральный бюджет;

проект федерального закона № 90042612–3 «О внесении дополнений в статьи 56 и 61 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить новый принцип распределения сумм федеральных налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, уплаченных организацией, осуществляющей свою экономическую деятельность на территории более чем одного субъекта Российской Федерации или более чем одного муниципального образования соответственно;

проект федерального закона № 195176–4 «О внесении изменений в статью 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации»², предусматривающий перераспределение сумм акцизов на алкогольную продукцию между бюджетами субъектов Российской Федерации по новому алгоритму.

* * *

Также следует заметить, что в БК РФ содержится ст. 46, регулирующая нормативы зачисления штрафов и иных сумм принудительного изъятия в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Перераспределение порядка зачисления штрафов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации приведет к изменению финансовых обязательств государства, поэтому проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в ст. 46 БК РФ, требуют получения заключения Правительства РФ в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и со ст. 105 Регламента Государственной Думы.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 01.03.2005 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 22.12.2005 г.

Проиллюстрировать данную ситуацию можно на следующих примерах:

проект федерального закона № 359886–3 «О внесении дополнения в пункт 1 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось предоставить субъектам Российской Федерации право устанавливать иной порядок зачисления штрафов в местные бюджеты, отличный от установленного в ст. 46 БК РФ;

проект федерального закона № 235428–5 «О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации»², предусматривающий, что суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, установленные законами субъектов Российской Федерации, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

проект федерального закона № 229970–5 «О внесении изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось установить, что штрафы за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования подлежат зачислению в местные бюджеты по месту совершения правонарушения, а не по месту нахождения органа или должностного лица, принявших решение о наложении штрафа.

Хочется отметить, что не все проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в ст. 46 БК РФ, требуют получения заключения Правительства РФ. В частности, это проект федерального закона № 61416–5 «О внесении изменений в ста-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 18.09.2003 г.

² Отклонен Постановлением Государственной Думы от 07.10.2011 г. № 5918–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 42, ст. 5875.

³ Отклонен Постановлением Государственной Думы от 07.10.2011 г. № 5925–5 ГД//СЗ РФ, 2011, N 42, ст. 5882.

тью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации по созданию административных комиссий и определению порядка их деятельности суммы денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов Российской Федерации, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований по нормативу 100 процентов. Принимая во внимание диспозитивный характер проектируемой нормы, можно сделать вывод, что реализация его положений не привела бы к изменению финансовых обязательств государства.

* * *

К изменению финансовых обязательств государства могут также привести изменения размера и порядка зачисления межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Согласно ст. 129 БК РФ межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;

иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;

межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Следует отметить, что изменение порядка и размера предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации не приведет к изменению финансовых обязательств государства, поскольку затрагивает финансовые

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 08.06.2009 г.

обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Согласно ст. 135 БК РФ межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

субсидий местным бюджетам;

субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;

иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Примером изменения порядка и размера предоставления межбюджетных трансфертов является проект федерального закона № 22172–5 «О внесении изменения в статью 139¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось увеличить предельный объем иных межбюджетных трансфертов, в том числе в форме дотаций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам, с 10 до 20 процентов от общего объема межбюджетных трансфертов, в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов, поскольку, по мнению субъекта права законодательной инициативы, существующая бюджетная сеть зачастую не соответствует численности постоянного населения, проживающего на территории муниципального образования².

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 07.04.2009 г.

² См. пояснительную записку к проекту федерального закона № 22172–5.

§ 12.2. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в федеральный закон о федеральном бюджете

Федеральный закон о федеральном бюджете утверждается Государственной Думой на очередной финансовый год и на плановый период. Федеральным законом о федеральном бюджете утверждаются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;

приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены БК РФ;

общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 процентов общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;

объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;

верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

дефицит (профицит) федерального бюджета.

Федеральный закон о федеральном бюджете состоит из текстовой части и следующих приложений:

приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливаю-

шего перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающего перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающего распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период (приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период (приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период по долгосроч-

ным (федеральным) целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ на очередной финансовый год и плановый период;

ведомственной структуры расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственной структуры расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода.

Федеральный бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства. Доходы бюджета согласно ст. 6 БК РФ – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Изменение размера расходов, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, и внесение в связи с этим изменений в федеральный закон о федеральном бюджете будут являться изменением финансовых обязательств государства.

При этом надо иметь в виду следующее. Согласно ст. 212 БК РФ субъекты права законодательной инициативы обладают ограниченными правами по внесению изменений в федеральный закон о федеральном бюджете. По всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного федерального закона, проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете вправе вносить только Правительство РФ. Однако в этом случае согласно п. 86 Регламента Правительства РФ заключение Правительства РФ, предусмотренное ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, по вносимому Правительством РФ проекту федерального закона отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

Согласно п. 2 ст. 212 БК РФ субъекты права законодательной инициативы в соответствии с Конституцией РФ могут вносить про-

екты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период только в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, и только в случае превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния более чем на 10 процентов. Субъекты права законодательной инициативы вправе вносить в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период только при условии, что Правительство РФ не внесло в Государственную Думу соответствующий проект федерального закона в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.

В случае внесения проекта федерального закона, касающегося изменения ведомственной структуры расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, на такой проект федерального закона следует получить заключение Правительства РФ согласно ч. 4 ст. 104 Конституции РФ, поскольку он приведет к изменению финансовых обязательств государства.

Примерами проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, на которые, в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, требуется получить заключение Правительства РФ, являются:

проект федерального закона № 444157-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год»¹, которым предлагалось предусмотреть субсидии из средств федерального

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы, поскольку данный проект федерального закона предусматривал внесение изменений в закон, утративший силу 22.04.2008 г.

бюджета на финансирование мероприятий по предоставлению пайкового угля для лиц – получателей социальных пособий, являющихся работниками или бывшими работниками предприятий угольной отрасли, а также членам их семей. Поскольку в соответствии с действовавшей редакцией ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» данные направления либо не финансировались, либо финансировались в меньшем объеме, реализация положений проекта федерального закона привела бы к изменению финансовых обязательств государства;

проект федерального закона № 76951–5 «О внесении изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»¹, которым предлагалось изменить нормативы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009 г. и 2010 г.

Глава 13. Иные проекты федеральных законов, изменяющие финансовые обязательства государства

В других отраслях законодательства, помимо перечисленных в разделе III настоящего пособия, финансовые обязательства государства почти не фигурируют. В этой связи проекты федеральных законов в области гражданского, уголовного, административного права редко приводят к изменению финансовых обязательств государства. На такие проекты федеральных законов, как правило, заключение Правительства РФ может потребоваться в связи с расходами, покрываемыми за счет федерального бюджета.

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы, как предусматривающий внесение изменений в закон, утративший силу 21.02.2011 г.

В процессуальных отраслях законодательства Российской Федерации могут содержаться нормы, регулирующие финансовые обязательства государства, в первую очередь связанные с уплатой государственной пошлины. Например, в проекте федерального закона № 89890–5 «О внесении изменений в статьи 98 и 103 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»¹ предлагалось ст. 103 ГПК РФ изложить в новой редакции. При этом в новую редакцию не было включено положение действовавшей редакции, в соответствии с которым в случае, если обе стороны освобождены от уплаты судебных расходов, издержки, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, возмещаются за счет средств федерального бюджета. Отсутствие данного положения в новой редакции ст. 103 ГПК РФ следует рассматривать как изменение финансовых обязательств государства.

Особо следует сказать о федеральных конституционных законах, принимаемых в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 12 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» такой проект федерального конституционного закона на основе решений, принятых на референдумах, вносится Президентом РФ. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации ведет к изменению финансовых обязательств Российской Федерации в связи с изменением нормативов зачисления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации как вновь образованных, так и переставших существовать.

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 30.09.2008 г.

Раздел V

Проекты федеральных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета

Глава 14. О правовой природе расходов, покрываемых за счет федерального бюджета

Исходя из общего определения, данного в ст. 6 БК РФ, под понятием «бюджет» понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Конкретизируя цель принятия федерального бюджета, ст. 13 БК РФ указывает, что федеральный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 84 БК РФ расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

заключения Российской Федерацией (от имени Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации зако-

нодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

заклучения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными казенными учреждениями;

принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных БК РФ, в том числе:

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации;

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

Согласно части второй статьи 13 БК РФ использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, не допускается.

Из данных положений следует, что к расходным обязательствам Российской Федерации относится, в частности, исполнение федеральными органами государственной власти полномочий, возложенных на них нормативными правовыми актами. В следующих главах рассматриваются проекты федеральных законов, которыми предлагалось наделить орган государственной власти новыми полномочиями.

Глава 15. Проекты федеральных законов в области законодательства о некоммерческих организациях

Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определяет ФЗ «О некоммерческих организациях». Некоммерческой организацией является организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Некоммерческие организации создаются в следующих формах:

- общественные и религиозные организации (объединения);
- общины коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- казачьи общества;
- фонды;
- государственная корпорация;
- государственная компания;
- некоммерческие партнерства;
- частные учреждения;
- автономная некоммерческая организация;
- объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Данный перечень не является исчерпывающим. Некоммерческие организации могут создаваться также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Следует объективно отметить, что реализация положений большинства проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях», не требует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Вместе с тем к проектам федеральных законов в области законодательства о некоммерческих организациях, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, можно прежде всего отнести проекты федеральных законов, предусматривающие создание государственных корпораций.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона.

Соответственно, реализация положений проектов федеральных законов, предусматривающих создание новых государственных корпораций, повлечет за собой расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 386174-4 «О банке развития»¹, который предусматривал формирование имущества Внешэкономбанка за счет имущества, полученного в результате реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР, имущественного взноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности Внешэкономбанка, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений²;

¹ Федеральный закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ//СЗ РФ, 2007, № 22, ст. 2562.

² В соответствии со статьей 2¹ Федерального закона от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (ред. от 23.11.2007) средства Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2007 году в целях финансового обеспечения были направлены в качестве имущественного взноса Российской Федерации в уставный капитал государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в сумме 180 000 000,0 тыс. руб.

проект федерального закона № 469625–4 «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»¹, согласно которому финансирование деятельности государственной корпорации предусмотрено на основе имущественного вноса Российской Федерации, Краснодарского края и города Сочи, а также доходов, получаемых от деятельности государственной корпорации, добровольных имущественных взносов и пожертвований;

проект федерального закона № 438735–4 «О Российской корпорации нанотехнологий»², установивший формирование имущества корпорации за счет имущественного вноса Российской Федерации, а также за счет доходов, получаемых от деятельности корпорации, и других законных поступлений;

проект федерального закона № 494568–4 «О Санкт-Петербургской межрегиональной государственной корпорации «ВОДОКАНАЛ»³, предусматривающий, что в состав Санкт-Петербургской межрегиональной государственной корпорации «ВОДОКАНАЛ» входит Российская Федерация, которая осуществляет имущественные взносы в виде имущественных взносов Российской Федерации и передачи материальных и финансовых активов. В соответствии со ст. 13 данного проекта федерального закона обеспечение деятельности корпорации предполагалось осуществлять в том числе за счет предоставления в ее распоряжение бюджетных кредитов, безвозвратных ссуд или целевых субвенций по беспроцентной схеме.

Вместе с тем среди проектов федеральных законов, предусматривающих создание новых государственных корпораций, необходимо выделить проект федерального закона № 301506–3 «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁴, внесенный Правительством РФ и поэтому не требующий от-

¹ Федеральный закон от 30.10.2007 г. № 238-ФЗ//СЗ РФ, 2007, № 45, ст. 5415.

² Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ//СЗ РФ, 2007, № 30, ст. 3753.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 22.01.2008 г.

⁴ Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ//СЗ РФ, 2003, № 52 (ч. 1), ст. 5029.

дельного заключения, но интересный тем, что это единственный на данный момент проект федерального закона, создавший государственную корпорацию и не потребовавший расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Как было указано в данном проекте федерального закона, первоначальный взнос в фонд страхования вкладов в размере 3 млрд. руб. будет осуществлен государственной корпорацией «Агентство по реструктуризации кредитных организаций». При реализации ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» на покрытие дефицита фонда страхования вкладов предусматривается возможность использования средств федерального бюджета.

Однако следует отметить, что в проекте «Концепция развития законодательства о юридических лицах», подготовленном Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства на основании и во исполнение Указа Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»¹, содержится идея упразднения государственной корпорации как организационно-правовой формы юридического лица.

Глава 16. Проекты федеральных законов в области законодательства о саморегулируемых организациях

Приоритетным направлением административной реформы согласно Указу Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»² являлось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регламентирования, а также развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики.

¹ СЗ РФ, 2008, № 29 (ч. 1), ст. 3482.

² СЗ РФ, 2003, № 30, ст. 3046.

Первые саморегулируемые организации возникли с принятием ФЗ «О рынке ценных бумаг», который определил их как добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, функционирующее на принципах некоммерческой организации.

Активный процесс законодательного регулирования создания и деятельности саморегулируемых организаций начал развиваться с принятием ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», предусматривающего создание саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Создание саморегулируемой организации оценщиков осуществлено с принятием Федерального закона от 27.07.2006 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹.

Принятый 1 декабря 2007 г. ФЗ «О саморегулируемых организациях» создал правовую основу саморегулирования, определил порядок создания и осуществления деятельности саморегулируемых организаций в различных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. В соответствии с указанным ФЗ под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

На сегодняшний день в Российской Федерации уже существуют помимо вышеназванных саморегулируемые организации в об-

¹ СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. 1), ст. 3456.

ласти инженерных изысканий архитектурно-строительного проектирования, строительства; саморегулируемые организации в сфере рекламы, саморегулируемые организации управляющих компаний, саморегулируемые организации аудиторов и другие саморегулируемые организации.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ в Российской Федерации будут созданы благоприятные условия для развития саморегулируемых организаций бизнеса и потребителей с передачей таким организациям ряда государственных функций.

Саморегулирование профессиональной и предпринимательской деятельности является государственным инструментом регулирования профессионального рынка, основная идея которого выражается в передаче части публично-правовых функций государства непосредственным участникам рынка, нередко с одновременной отменой лицензирования отдельных видов деятельности. Соответственно, на этапе становления законодательства о саморегулируемых организациях решить вопрос о том, повлечет ли реализация рассматриваемого законодательства расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, невозможно без тщательной оценки прогнозируемых расходов и прогнозируемых доходов.

Проект федерального закона № 165603–3 «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривал создание саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и отмену лицензирования деятельности арбитражных управляющих. В пояснительной записке к проекту федерального закона было отмечено, что законопроект не предусматривает расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, а также не содержит положений, указанных в ч. 3 ст. 104 Конституции

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года)//СЗ РФ, 2008, № 47, ст. 5489.

РФ. Вместе с тем необходимо отметить, что на этапе подготовки проекта федерального закона к рассмотрению во втором чтении он был дополнен положениями о ведении единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Как отмечается в настоящем пособии, наделение федеральных органов исполнительной власти полномочиями по ведению реестров влечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Вопрос о том, повлекла ли реализация ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, остался неразрешенным.

Проект федерального закона № 213079–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹ предусматривал государственное регулирование саморегулируемых организаций оценщиков, ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков и осуществление надзора за их деятельностью, передачу ряда функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, ответственного за регулирование оценочной деятельности, саморегулируемым организациям оценщиков, в частности, функций контроля за деятельностью членов саморегулируемой организации. В финансово-экономическом обосновании к указанному проекту федерального закона отмечалось, что его принятие не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Впоследствии ФЗ «О саморегулируемых организациях» было установлено, что некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации с даты внесения сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и утрачивает статус саморегулируемой организации с даты исключения сведений о некоммерческой организации из указанного реестра. Ведение государственного реестра

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 157-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. I), ст. 3456.

саморегулируемых организаций осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в случае, если не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности. Если указанный орган определен, ведение государственного реестра саморегулируемых организаций в соответствующей сфере деятельности осуществляется этим уполномоченным федеральным органом. Так, например, Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»¹ определено, что Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

Постановлением Правительства РФ от 29.09.2008 г. № 724 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций»² утверждены Правила ведения государственного реестра саморегулируемых организаций.

Таким образом, проекты федеральных законов, предусматривающие введение государственного регулирования новых саморегулируемых организаций, не требуют расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Примерами могут также служить следующие проекты федеральных законов:

проект федерального закона № 128833–5 «Об аудиторской деятельности»³, которым предусматривались обязательное членство аудиторов в саморегулируемых организациях и отмена лицензирования аудиторской деятельности;

¹ СЗ РФ, 2009, № 25, ст. 3052.

² СЗ РФ 2008, № 40, ст. 4543.

³ Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 1, ст. 15.

проект федерального закона № 435294–4 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым вводились саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства и отмена системы лицензирования в указанной деятельности. Кроме того, предлагалось наделить федеральный орган исполнительной власти в области градостроительной деятельности такими полномочиями, как ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства; осуществление надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями требований ГрадК РФ, ведение единого государственного реестра членов саморегулируемых организаций;

проект федерального закона № 379572–4 «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»², которым предлагалось установить государственное регулирование актуарной деятельности и деятельности саморегулируемых организаций актуариев, осуществляемое федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ. Кроме того, ст. 8 проекта федерального закона содержала перечень функций уполномоченных федеральных органов, к числу которых, в частности, относятся выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области актуарной деятельности, а также ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций актуариев и осуществление надзора за ними;

проект федерального закона № 445108–4 «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», которым предусматривалось государственное регулирование актуарной деятельности и деятельно-

¹ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 30 (ч. I), ст. 3604.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 20.03.2007 г.

сти саморегулируемых организаций актуариев. Кроме того, проект федерального закона содержал перечень новых функций уполномоченных федеральных органов, к которым относились выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области актуарной деятельности, а также ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций актуариев и осуществление надзора за ними федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ;

проект федерального закона № 478949–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам саморегулирования деятельности патентных поверенных»¹, которым предлагалось закрепить обязательное членство патентных поверенных в саморегулируемых организациях патентных поверенных.

Глава 17. Проекты федеральных законов в области градостроительного законодательства

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из ГрадК РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

От имени Российской Федерации в градостроительных отношениях выступают органы государственной власти Российской Федерации, к которым относятся:

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 19.05.2011 г.

федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства (Минрегион РФ¹);

федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию указанных в ч. 5¹ ст. 6 ГрадК РФ объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента или для которых градостроительный регламент не устанавливается (Минрегион РФ²);

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Указанные органы государственной власти Российской Федерации наделены различными полномочиями в области градостроительной деятельности.

К полномочиям Минрегиона РФ, в частности, относятся:

согласование структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности;

осуществление надзора за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъек-

¹ См. Постановление Правительства РФ от 28.09.2004 г. № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» (ред. от 31.03.2009)//СЗ РФ, 2004, № 40, ст. 3956.

² См. Постановление Правительства РФ от 23.05.2009 г. № 441 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства» (ред. от 31.03.2009)//СЗ РФ, 2009, № 22, ст. 2720.

тов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

осуществление контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

подготовка и внесение в Правительство РФ для принятия решения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий;

установление содержания и форм представления отчетности об осуществлении переданных полномочий, в случае необходимости установление целевых прогнозных показателей.

К полномочиям Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору относится осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций¹.

Исходя из приведенных полномочий органов государственной власти Российской Федерации к проектам федеральных законов в области градостроительной деятельности, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, можно отнести следующие:

¹ См. Постановление Правительства РФ от 19.11.2008 г № 864 «О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 19.11.2008)//СЗ РФ, 2008, № 48, ст. 5612.

проект федерального закона № 417505–4 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось наделить орган государственной власти Российской Федерации, осуществляющий государственный строительный надзор, новым полномочием по осуществлению государственного надзора за эксплуатацией опасных производственных объектов;

проект федерального закона № 325091–4 «О внесении изменений в статьи 1 и 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось установить, что проектная документация объектов капитального строительства на территории повышенной сейсмичности подлежит государственной экспертизе без исключения.

В этой связи к проектам федеральных законов, на которые в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие внесение в законодательство о градостроительной деятельности изменений, предлагающих, в частности, расширить полномочия федеральных органов исполнительной власти в области осуществления ими контроля (надзора) за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, провести ранее не закрепленные в законодательстве о градостроительной деятельности экспертизы, установить обязанность по ведению новых реестров.

При рассмотрении вопроса об источниках финансирования тех или иных полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительного законодательства следует учитывать, что согласно статье 6¹ ГрадК РФ:

финансирование полномочия по осуществлению организации и проведения государственной экспертизы проектов документов

¹ Федеральный закон от 28.11.2011 г. № 337-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 49, (ч. I), ст. 7015.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 07.10.2009 г. № 2590–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 42, ст. 4868.

территориального планирования осуществляется за счет средств лица, по инициативе которого проект документа территориального планирования направлен на государственную экспертизу;

финансирование полномочия по осуществлению организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) государственной экспертизы результатов инженерных изысканий осуществляется за счет средств застройщика (заказчика), направившего проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу.

Примерами проектов федеральных законов, реализация положений которых не требует получения заключения Правительства РФ в связи с отсутствием расходов, покрываемых за счет федерального бюджета на реализацию предлагаемых в них изменений, являются следующие проекты:

проект федерального закона № 214194–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось уточнить порядок выдачи разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, согласно которому застройщик направляет в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выдачу разрешений на строительство, заявление о выдаче разрешения на строительство, к которому прилагается градостроительный план земельного участка (за исключением капитального ремонта объекта капитального строительства);

проект федерального закона № 167901–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»², которым предлагалось установить, что в случае, если членами некоммерческой организации, которая приобрела статус саморегулируемой организации, являются субъекты малого предпринимательства, ком-

¹ Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 243-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 30, (ч. I), ст. 4591.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 18.11.2010 г.

пенсационный фонд на одного такого члена некоммерческой организации, являющегося субъектом малого предпринимательства, формируется в определенном размере для лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих подготовку проектной документации, а также для лиц, осуществляющих строительство;

проект федерального закона № 231435–5 «О внесении изменений в статьи 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации», которым предлагалось уточнить случаи, когда не требуется проведение повторной государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства;

проект федерального закона № 208005–5 «О внесении изменений в статью 46.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации», которым предлагалось уточнить существенные условия договора о развитии застроенных территорий;

проект федерального закона № 97238–5 «О внесении изменения в статью 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить сроки проведения публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки;

проект федерального закона № 53699–5 «О внесении изменения в статью 46¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось дополнить случаи принятия решения о развитии застроенной территории;

проект федерального закона № 461867–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось установить порядок ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, являющихся самовольными постройками.

Кроме того, следует учитывать, что наделение органов государственной власти Российской Федерации дополнительными

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 16.01.2009 г. № 1602–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 4, ст. 467.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 05.06.2009 г. № 2201–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 24, ст. 2875.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 27.06.2008 г. № 724–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 27, ст. 3184.

полномочиями по нормативному регулированию вопросов, которые до дня внесения проекта федерального закона не регулировались, не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

В этой связи на проекты федеральных законов, которыми предлагается уточнить перечень документов, представляемый в федеральные органы исполнительной власти, в части исключения из определенного перечня какого-либо документа или замены одного из документов, представляемых в федеральный орган исполнительной власти, другим, а также проекты федеральных законов, предлагающие уточнить порядок регулирования отношений, возникающих между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, получение заключения Правительства РФ не требуется в связи с отсутствием расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Глава 18. Проекты федеральных законов в области жилищного законодательства

Согласно ч. 2 и 3 ст. 40 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

ЖК РФ, развивая указанные конституционные нормы, определил, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном

порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

стимулируют жилищное строительство.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области жилищного законодательства означает совместное осуществление полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, финансирование этих полномочий, а также их общую ответственность за состояние дел в этой сфере. Практическая реализация и детальное разграничение указанных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации определены в ЖК РФ. Так, в соответствии со ст. 12 ЖК РФ к основным полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, требующим финансирования, относятся:

определение категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации;

признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации непригодными для проживания.

На основании ст. 13 ЖК РФ основными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, требующими финансирования, относятся:

определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации непригодными для проживания;

осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства.

Поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 4 ЖК РФ участниками жилищных отношений наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации являются муниципальные образования, органы местного самоуправления также обладают полномочиями в области жилищных отношений. К основным полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений, требующим финансирования, в соответствии со ст. 14 ЖК РФ относятся:

предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания.

Приведенный перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не является исчерпывающим, поскольку в иных положениях ЖК РФ также содержатся отдельные полномочия указанных органов власти, которые требуют финансирования, и, соответственно, расходов средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Весь массив проектов федеральных законов, принятие которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, и на которые требуется получить заключение Правительства РФ, можно условно разделить на несколько тематических групп.

К одной из таких групп относятся проекты федеральных законов, предусматривающие изменение порядка изъятия жилых помещений для государственных и муниципальных нужд. Указанными проектами являются:

проект федерального закона № 451548–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹;

проект федерального закона № 167908–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

Данными проектами федеральных законов предлагалось изменить ст. 32 ЖК РФ, установив, что земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, и жилые помещения в указанном доме подлежат изъятию не только для муниципальных, но и для государственных нужд. В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с ч. 1 и 6 ст. 32 ЖК РФ жилое помещение может быть изъято у собственника путем выкупа, осуществляемого соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием. Согласно ст. 55 ЗК РФ и статье 279 ГК РФ принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии его выкупа соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием. Таким образом, в случае признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу изъятие земельного участка и жилых помещений в указанном доме может быть вменено в обязанность Российской Федера-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.09.2007 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 24.03.2009 г.

ции. Соответственно, такое изъятие будет осуществляться за счет федерального бюджета.

Проектом федерального закона № 197990–5 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд»¹ предлагалось обязать орган, принявший решение об изъятии земельного участка или жилого помещения, компенсировать убытки, причиненные собственнику такого имущества, в случае отмены или признания недействительным указанного решения об изъятии земельного участка или жилого помещения. Поскольку решение об изъятии может быть принято в том числе органом государственной власти Российской Федерации, то в силу ст. 1069 и 1071 ГК РФ указанные расходы будут возмещаться за счет казны Российской Федерации, т. е. за счет федерального бюджета.

К рассматриваемой группе проектов федеральных законов также можно отнести проект федерального закона № 154767–5 «О внесении изменения в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось изменить ст. 32 ЖК РФ, предусмотрев право собственника жилого помещения требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, предоставления ему жилого помещения взамен изымаемого в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, установленными законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, реализация собственниками жилых помещений указанного права повлечет за собой обязанность органов го-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.06.2009 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 14.04.2009 г.

сударственной власти или органов местного самоуправления по предоставлению новых жилых помещений и, как следствие, необходимость приобретения указанными органами власти новых жилых помещений для их предоставления указанной категории собственников.

Принимая во внимание, что согласно п. 2 ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления при обеспечении условий для осуществления гражданами права на жилище используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, реализация проектируемых норм приведет к расходам бюджетов всех уровней, включая федеральный бюджет, связанный с приобретением органами государственной власти новых жилых помещений для их последующего предоставления собственникам изымаемых жилых помещений.

Проект федерального закона № 441637–4 «О внесении изменения в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации»¹ предусматривал, что жилые помещения в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу, подлежат изъятию для государственных и муниципальных нужд, если собственники таких помещений в разумный срок не осуществят снос указанного дома. При этом в настоящее время такие жилые помещения изымаются только для муниципальных нужд. В соответствии с п. 1 ст. 32 ЖК РФ при изъятии жилого помещения для государственных и муниципальных нужд собственнику такого помещения уплачивается выкупная цена соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Таким образом, реализация положений данного проекта федерального закона приведет к расходам, в том числе покрываемым за счет федерального бюджета.

Подводя итоги рассмотрения данной группы проектов федеральных законов, необходимо отметить, что на проекты федеральных за-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 28.10.2008 г.

конов, предусматривающие новые основания изъятия земельных участков или жилых помещений для государственных нужд, а также предусматривающие изменения условий предоставления жилых помещений взамен изымаемых, требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ.

* * *

К группе проектов федеральных законов, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, ввиду того, что средства на жилищные субсидии гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, предусматриваются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, можно отнести проекты федеральных законов, предусматривающие увеличение круга лиц, имеющих право на получение такой меры социальной поддержки, как жилищная субсидия. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 68576–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»¹, которым предлагалось расширить круг лиц, имеющих право на получение жилищных субсидий, выделяемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, за счет членов семьи работников, погибших вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания при исполнении ими связанных с производственной необходимостью обязанностей в период их работы в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

проект федерального закона № 502196–4 «О внесении изменений в статьи 2 и 5 Федерального закона «О жилищных суб-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 17.03.2009 г.

сидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»¹, которым предлагалось расширить круг лиц, имеющих право на получение жилищных субсидий, выделяемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, за счет граждан, признанных инвалидами I и II групп, а также инвалидов с детства, родившихся не в указанных районах и местностях, но проживающих в них.

В итоге рассмотрения данной группы проектов федеральных законов можно сделать вывод, что на проекты федеральных законов, предусматривающие увеличение круга лиц, имеющих право на получение такой меры социальной поддержки, как жилищная субсидия, требуется получить заключение Правительства РФ.

* * *

К группе проектов федеральных законов, принятие которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие возможность предоставления инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, скидки на оплату жилых помещений независимо от принадлежности жилищного фонда.

Таковыми проектами федеральных законов являются:

проект федерального закона № 175260–4 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»²;

проект федерального закона № 231463–4 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³;

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 17.03.2009 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 12.03.2009 г.

³ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 10.02.2009 г.

проект федерального закона № 33616–5 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Данными проектами федеральных законов предлагалось установить инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, скидку в размере 50 процентов на оплату жилого помещения независимо от формы собственности жилищного фонда, тем самым расширив действие существовавшей льготы, которая предоставлялась указанной категории граждан только в том случае, если они проживали в домах государственного или муниципального жилищного фонда.

В соответствии со ст. 28² ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» обеспечение мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета.

Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие возможность предоставления инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, скидки по оплате жилых помещений независимо от принадлежности жилищного фонда, требуется получить заключение Правительства РФ в связи с возникающими расходами, покрываемыми за счет федерального бюджета.

* * *

Учитывая, что средства на реализацию полномочий по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций, реализация положений следующих проектов федеральных законов потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета:

проект федерального закона № 388682–4 «О внесении изменения в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной за-

щите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, которым предлагалось расширить перечень коммунальных услуг, подлежащих льготной оплате, включив в него горячее водоснабжение, водоотведение и поставку бытового газа в баллонах;

проект федерального закона № 426717–4 «О внесении изменения в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»², которым предусматривалось расширение круга лиц, имеющих право на оплату в размере 50 процентов за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией, а в случае проживания в домах, не имеющих центрального отопления, – предоставление скидки в размере 50 процентов от стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы, за счет членов семей, совместно проживающих с гражданами, подвергшимися воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

проект федерального закона № 453503–4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»³, которым предлагалось установить предоставление участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, гражданам, перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, связанные с радиационным воздействием, ставшим инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, мер социальной поддержки по оплате жилого помещения независимо от вида жилищного фонда. При этом предполагалось исключить из действующей редакции Закона РФ «О социальной

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 27.06.2008 г. № 735–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 27, ст. 3195.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 18.02.2009 г. № 1737–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 8, ст. 930.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 27.06.2008 г. № 736–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 27, ст. 3196.

защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» положение о том, что указанные социальные гарантии предоставляются гражданам в пределах норм, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Кроме того, предусматривалось расширение перечня коммунальных услуг, льготы по оплате которых предоставляются указанным лицам;

проект федерального закона № 11275–5 «О внесении изменения в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, которым предлагалось расширить объем социальных гарантий, предоставляемых гражданам, указанным в п. 1 и 2 части первой ст. 13 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», по оплате коммунальных услуг за счет включения в него горячего водоснабжения;

проект федерального закона № 455636–4 «О внесении изменений в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»², которым предусматривалось распространить меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг, установленные для граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, на членов их семей, расширив одновременно перечень коммунальных услуг, подлежащих оплате в льготном порядке, за счет включения в него горячего водоснабжения и водоотведения.

Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие расширение перечня коммунальных услуг гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чер-

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 27.06.2008 г. № 737–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 27, ст. 3197.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 02.12.2008 г.

нобыльской АЭС, возможность предоставления таким гражданам скидки на оплату жилых помещений независимо от принадлежности жилищного фонда, а также распространение указанных мер социальной поддержки на членов семей данных граждан, требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ.

* * *

К группе проектов федеральных законов, принятие которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, ввиду того, что полномочия по обеспечению жильем категорий граждан из числа ветеранов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, передаваемые Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, реализуются за счет средств, предусматриваемых в виде субвенций в составе образованного в федеральном бюджете Федерального фонда компенсаций, можно отнести проекты федеральных законов, предусматривающие расширение перечня лиц, имеющих право на меру социальной поддержки в виде получения жилого помещения. К таким проектам, в частности, относятся:

проект федерального закона № 186825–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»¹, которым предлагалось внести изменение, увеличив с 22 квадратных метров до 36 квадратных метров норматив общей площади жилья, а также продлив срок постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, что приведет к увеличению числа лиц, на которых согласно положениям проекта федерального закона распространяется мера социальной поддержки в виде предоставления жилого помещения;

проект федерального закона № 276416–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»², которым предлагалось

¹ Федеральный закон от 29.06.2009 г. № 135-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 26, ст. 3133.

² Федеральный закон от 21.12.2009 г. № 327-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52 (ч. I), ст. 6403.

обеспечить жильем за счет средств федерального бюджета всех ветеранов Великой Отечественной войны, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вне зависимости от срока их постановки на учет и одновременно с этим установить возможность получения ими единовременной денежной компенсации взамен обеспечения жильем. Данное изменение приведет к увеличению числа лиц, на которых согласно положениям проекта федерального закона распространяется данная мера социальной поддержки, финансируемая за счет средств федерального бюджета.

Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие расширение перечня лиц, имеющих право на меру социальной поддержки в виде получения жилого помещения, требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ.

* * *

Следующей группой проектов федеральных законов, принятие которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, ввиду того, что реализация положений проекта федерального закона повлечет за собой необходимость приобретения государственными учреждениями жилых помещений для их предоставления отдельной категории граждан, являются проекты федеральных законов, предусматривающие запрет на выселение указанных граждан из жилых помещений в общежитиях без предоставления им иных жилых помещений. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 117096–5 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»¹, которым предусматривалось, что граждане, которые были вселены до 1 марта 2005 года и проживают в жилых помещениях, которые находят-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.03.2009 г.

ся в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям, отнесенных органами государственного учета к общежитиям и использовавшихся в качестве общежитий, и не переданных в ведение органов местного самоуправления, не могут быть выселены из указанных жилых помещений без предоставления им других жилых помещений. При этом предлагалось установить, что предоставляемое таким гражданам другое жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта;

проект федерального закона № 200338–5 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», которым предлагалось установить, что граждане, обладавшие до 1 марта 2005 года правом пользования жилыми помещениями в общежитиях, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям, и не переданных в ведение органов местного самоуправления, не могут быть выселены из таких жилых помещений без предоставления других жилых помещений, если до введения в действие ЖК РФ такие граждане не могли быть выселены из указанных жилых помещений без предоставления других жилых помещений. При этом предлагалось установить, что предоставление других жилых помещений в этом случае осуществляется прежним собственником таких жилых помещений.

В приведенных примерах проектов федеральных законов расходы из федерального бюджета возникают в результате того, что в соответствии с положениями п. 2 ст. 120 ГК РФ государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным учреждением, финансовое обеспечение выполнения функций которого согласно положениям ст. 5 и 161 БК РФ осуществляется за счет средств

соответствующего бюджета. Таким образом, можно сделать вывод, что реализация проектируемых норм приведет к расходам бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанным с приобретением государственными или муниципальными учреждениями жилых помещений для их последующего предоставления отселяемым гражданам. Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие запрет на выселение отдельных категорий граждан из жилых помещений в общежитиях без предоставления иных жилых помещений, требуется получить заключение Правительства РФ.

* * *

Среди проектов федеральных законов в области жилищного законодательства, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, следует отметить также проект федерального закона № 194794–5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось внести изменения в ст. 49 ЖК РФ, установив, что определенным федеральным законом, указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом, указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях после 1 июля 2009 года, жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются в течение десяти лет с момента принятия указанных граждан на учет в качестве нуждающихся. Таким образом, реализация указанных изменений повлечет за собой обязанность органов государственной власти по предоставлению в течение строго определенного срока (десяти лет) жилых помещений ука-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 17.09.2009 г.

занным категориям гражданам и, как следствие, необходимость приобретения или строительства указанными органами власти новых жилых помещений. Принимая во внимание, что согласно п. 2 ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти при обеспечении условий для осуществления гражданами права на жилище используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, можно сделать вывод, что реализация проектируемых норм приведет к расходам бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанным с приобретением органами государственной власти новых жилых помещений в целях последующего обеспечения ими в течение строго определенного срока (десяти лет) указанных категорий граждан.

* * *

Необходимо также отметить некоторые проекты федеральных законов, не требующие получения заключения Правительства РФ, ввиду отсутствия расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. К таким проектам федеральных законов относятся:

проект федерального закона № 469971–4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», которым предлагалось установить, что собственники и пользователи помещений в многоквартирном доме обязаны заключать договоры о предоставлении коммунальных услуг с ресурсоснабжающими организациями и исполнителями услуг по водоотведению и вывозу твердых и жидких бытовых отходов;

проект федерального закона № 489001–4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что размер платы за лифт и вывоз бытовых отходов устанавливается органами местного самоуправления исходя из количества проживающих либо общей площади занимаемого жилого помещения;

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 07.04.2010 г. № 3458–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 16, ст. 1837.

проект федерального закона № 41697–5 «О внесении изменения в статью 165 Жилищного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что в целях создания условий для управления многоквартирными домами органы местного самоуправления могут предоставлять бюджетные средства на капитальный ремонт многоквартирных домов, в том числе собственникам помещений в многоквартирном доме, выбравшим способ непосредственного управления таким многоквартирным домом.

Глава 19. Проекты федеральных законов в области природоохранного и природоресурсного законодательства

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Вместе с тем каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду, охрана земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов Российской Федерации являются важнейшими государственными задачами, решение которых в условиях постоянно ухудшающейся экологии требует не только совершенствования экологического законодательства, но и серьезных финансовых затрат.

Охрана окружающей среды и рациональное природопользование регулируются комплексом нормативно-правовых актов: ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ФЗ «О животном мире»,

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 06.09.2010 г.

Закон РФ «О недрах», ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ «Об отходах производства и потребления», ФЗ «О радиационной безопасности населения», ФЗ «Об охране озера Байкал», ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ и др.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что размежевание законодательной компетенции в области охраны окружающей среды и разграничение полномочий в указанной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами произведены во всех без исключения природоохранных и природо-ресурсных федеральных законах, а также в п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в Государственную Думу вносятся на рассмотрение проекты федеральных законов, направленные на совершенствование данного механизма. Большинство таких проектов федеральных законов предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (подробнее см. главу 19 настоящего пособия).

Охрана окружающей среды представляет собой деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Отдельное место в деятельности по охране окружающей среды занимает выполнение природоохранных мероприятий. Подавляю-

щее большинство нормативно-правовых актов экологического законодательства содержат правовые нормы, регулирующие порядок организации и проведения мероприятий по охране окружающей среды. Финансовые затраты на проведение таких мероприятий осуществляются либо за счет собственников и иных правообладателей природных ресурсов, либо за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Так, например, в соответствии со ст. 5 ФЗ «Об охране окружающей среды» реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия является обязательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 32 ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов относятся организация и проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и среды их обитания.

В соответствии со ст. 81 ЛК РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений относятся: разработка и осуществление профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов; осуществление государственной инвентаризации лесов.

В соответствии со ст. 7¹ и 24 ВК РФ водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, находящихся в государственной собственности, осуществляются органами государственной власти Российской Федерации.

В соответствии со ст. 13, 42 ЗК РФ органы государственной власти Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности и не переданных в пользование иным лицам, обязаны проводить мероприятия по: сохранению почв и их плодородия; защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного

засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель; ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; сохранению достигнутого уровня мелиорации; рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель; и другие мероприятия.

В соответствии со ст. 7² ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях развития рыбного хозяйства рыбохозяйственные мероприятия выполняются органами государственной власти в пределах их полномочий.

Проекты федеральных законов, которые расширяют перечень природоохранных мероприятий, осуществляемых за счет федерального бюджета, необходимо рассматривать как требующие расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Такие проекты федеральных законов вносятся на рассмотрение Государственной Думы при наличии заключения Правительства РФ. К ним, например, относятся:

проект федерального закона № 162538–5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹, которым предусматривалось финансирование мероприятий по оздоровлению зон чрезвычайных ситуаций и экологического бедствия из средств федерального бюджета;

проект федерального закона № 452771–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»², которым предусматривались создание и ведение единого реестра пользователей водными биоресурсами. Поскольку

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 17.04.2009 г. № 1987–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 17, ст. 2030.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.09.2007 г.

в настоящее время такой реестр отсутствует, его создание и ведение потребовали бы расходов из федерального бюджета.

Механизм охраны окружающей среды как вида деятельности государственных органов всех уровней включает в себя механизмы экологического контроля и экологического мониторинга. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) представляет собой систему мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды. Мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) представляет собой комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Экологический контроль и мониторинг осуществляются органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией (земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления) в отношении всех видов природных ресурсов. Осуществление экологического контроля и мониторинга требует серьезных финансовых затрат бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Отдельную группу проектов федеральных законов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, составляют проекты федеральных законов, расширяющие задачи экологического контроля и мониторинга и устанавливающие новые обязательные затратные формы, методы, способы их осуществления или объекты контроля. К ним, например, относятся:

проект федерального закона № 323182–4 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»¹, которым предла-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 19.09.2006 г.

галось расширить задачи и обязанности государственной лесной охраны Российской Федерации и лесной охраны субъекта Российской Федерации;

проект федерального закона № 111741–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики», которым предусматривается осуществление технического надзора и контроля в электроэнергетике (государственного энергетического надзора).

Еще одну группу проектов федеральных законов в природоохранной области, требующих осуществления расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, составляют проекты федеральных законов, предусматривающие создание новых государственных органов или наделение уже существующих органов новыми затратными полномочиями. К ним, например, относятся:

проект федерального закона № 59869–5 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось наделение некоего уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, а также федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды отдельными полномочиями, в частности, по разработке бассейновых (федеральных) целевых программ восстановления и охраны водных объектов, проведению государственной экспертизы проектов программ, принятие мер для предотвращения истощения водных ресурсов поверхностных и подземных водных объектов, по вопросам проектирования водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов;

проект федерального закона № 400876–4 «Об аквакультуре»², которым предлагалось наделение федеральных органов государ-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.06.2008 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 25.03.2011 г. № 5039–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 14, ст. 1872.

ственной власти дополнительными полномочиями по реализации предлагаемых проектом федерального закона положений, в том числе осуществление государственной поддержки в области аквакультуры (искусственное воспроизводство, разведение и выращивание рыб и других водных животных и растений, а также водорослей), разработка и утверждение федеральных целевых программ и других программных документов в данной области;

проект федерального закона № 452771–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹, которым для оперативного регулирования промысла анадромных видов рыб предлагается ежегодно создавать комиссию по регулированию промысла указанных видов рыб. Учитывая также то, что порядок создания комиссии утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а также то, что в настоящее время деятельность комиссии не предусмотрена федеральным законом, реализация положений проекта федерального закона потребовала бы расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

проект федерального закона № 66299–5 «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², которым предусматривается создание уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего в целях обеспечения соблюдения гражданами и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации в области охоты, государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также за состоянием и качеством среды их обитания и ведением охотничьих хозяйств.

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.09.2007 г.

² Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 30, ст. 3735.

В ходе осуществления экологического контроля проверяется выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносятся предложения о ее проведении. В соответствии со ст. 33 ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 28 ФЗ «Об экологической экспертизе» финансирование государственной экологической экспертизы объектов государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторное проведение, осуществляется за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы, определяемой осуществляющим экологическую экспертизу федеральным органом исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

Учитывая, что на рассмотрение Государственной Думы вносятся проекты федеральных законов, предлагающие дополнить перечень объектов экологической экспертизы, необходимо отметить следующее. В ряде случаев заказчиками экологической экспертизы являются федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, представляющие на государственную экологическую экспертизу такие материалы, как: проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемые органами государственной власти Российской Федерации; проекты федеральных целевых программ, предусматривающие строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов. Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие дополнение перечня

объектов экологической экспертизы такими объектами, финансирование государственной экологической экспертизы в отношении которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, следует получить заключение Правительства РФ.

Проекты федеральных законов, предусматривающие дополнение перечня объектов экологической экспертизы такими объектами, финансирование государственной экологической экспертизы в отношении которых будет осуществляться за счет средств иных заказчиков, не требуют получения заключения Правительства РФ. К таким проектам федеральных законов, например, относятся:

проект федерального закона № 231386–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»¹, которым предлагается дополнить перечень объектов экологической экспертизы, в том числе федерального уровня, проектной документацией на проведение дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов в их водоохранных зонах;

проект федерального закона № 477211–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Градостроительный кодекс Российской Федерации»², которым предлагается дополнить перечень объектов экологической экспертизы федерального уровня проектной документацией особо опасных и технически сложных объектов.

ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливаются методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды. К ним, в частности, относятся: установление платы за негативное воздействие на окружающую среду; проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов; предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших су-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 19.01.2010 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 08.04.2009 г. № 1915–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 15, ст. 1806.

шествующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды; поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды; возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде.

Тем не менее, на современном этапе экономические механизмы, создающие материальную заинтересованность природопользователей в ресурсосбережении и охране природной среды, окончательно не разработаны. Отдельную группу проектов федеральных законов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, составляют проекты федеральных законов, направленные на развитие и совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 248367–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹, которым предлагается дополнить ФЗ «Об охране окружающей среды» новой статьей, регламентирующей экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов, применяющих наилучшие доступные технологии. В проектируемой статье предусматривается внедрение новых природоохранных мероприятий, таких как переход на наилучшие доступные технологии, внедрение систем оборотного и бессточного водоснабжения, оснащение производств газопылеулавливающими, газоочистными устройствами, а также устройствами по дожигу и доочистке хвостовых газов и устройствами для улучшения режимов сжигания топлива и другие. Устанавливается, что осуществление указанных природоохранных мероприятий должно будет осуществляться органами государственной власти, в том числе посредством частичного финансирования из федерального бюд-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.09.2009 г.

жета, льготирования части налогов, поступающих из федерального бюджета, для предоставления бюджетных инвестиционных и налоговых кредитов из средств федерального бюджета, что, в свою очередь, потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

проект федерального закона № 248374–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹, которым предусматривается создание федерального реестра наилучших доступных технологий – систематизированного банка данных о наилучших доступных технологиях, содержащего данные об организациях – разработчиках наилучшей доступной технологии, о дате и степени промышленного внедрения, технологическом описании и об аппаратурном оснащении, технических нормативах, сбросах, выбросах, об образовании отходов, энергопотреблении, о рациональном использовании сырья и природных ресурсов, физических воздействиях (тепла, шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий). Согласно проекту федерального закона ведение федерального реестра наилучших доступных технологий предлагается отнести к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Также к полномочиям указанных органов государственной власти предлагается отнести информационное обеспечение в области наилучших доступных технологий, ведение региональных реестров наилучших доступных технологий в субъектах Российской Федерации. С этой целью предлагается создать федеральный центр по наилучшим доступным технологиям, имеющий территориальные органы во всех субъектах Российской Федерации. Кроме этого, проектом федерального закона предлагалось отнести к методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды предоставление субсидий из федерального

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.09.2009 г.

бюджета при внедрении наилучших доступных технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и вовлечении отходов в хозяйственный оборот;

проект федерального закона № 96700118–2 «О гражданской ответственности за причинение ядерного ущерба и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении»), которым предусматривается введение обязательного страхования ответственности организаций, осуществляющих эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения радиоактивных отходов. Учитывая, что ряд указанных организаций финансируется из федерального бюджета, реализация проекта федерального закона приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета. К расходам из федерального бюджета приведет также предусмотренное проектом федерального закона обязательное образование государственного страхового фонда, являющегося источником средств на покрытие государством вреда, превышающего максимальные пределы ответственности эксплуатирующих организаций;

проект федерального закона № 111741–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики», которым предусматривается планирование органами государственной власти способов предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации для осуществления проектов по внедрению наилучших существующих (экологически чистых) технологий, технической модернизации производства в целях повышения его экологической эффективности и так далее, а также устанавливаются положения об условиях и о порядке предоставления юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям таких субсидий.

Использование экономических инструментов в природопользовании невозможно без достоверной и регулярно обновляемой информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов,

большая часть которой хранится в соответствующих кадастрах и реестрах. Ведение таких кадастров (реестров) предусмотрено ст. 70 ЗК РФ (государственный земельный кадастр), ст. 12 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, к которому, в частности, относятся земля, водные объекты, лесные участки, участки недр и др.); ст. 54 ГрадК РФ (государственный градостроительный кадастр), ст. 30, 31 Закона РФ «О недрах» (государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых), ст. 31 ВК РФ (государственный водный реестр); ст. 91 ЛК РФ (государственный лесной реестр), ст. 4 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (государственный кадастр особо охраняемых природных территорий), ст. 14 ФЗ «О животном мире» (государственный кадастр объектов животного мира), ст. 20 ФЗ «Об отходах производства и потребления» (государственный кадастр отходов).

Учитывая, что ведение кадастров и реестров требует финансовых затрат, проекты федеральных законов, предусматривающие создание новых видов кадастров или реестров, вносятся на рассмотрение Государственной Думы с заключением Правительства РФ. К таким проектам федеральных законов, например, относится проект федерального закона № 66299–5 «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предусматривается создание государственного кадастра объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, содержащего совокупность сведений о количественных и качественных показателях охотничьих ресурсов, среды их обитания, а также их использования и охраны. Сведения такого кадастра формируются на основе данных государственного учета объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Ведение указанного кадастра предлагается возложить на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

¹ Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 30, ст. 3735.

Целый ряд законопроектов, направленных на развитие и совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды, связан с отменой налогов или освобождением от их уплаты в отношении лиц, внедряющих наилучшие существующие технологии, нетрадиционные виды энергии, использующих вторичные ресурсы и осуществляющих переработку отходов и иные эффективные меры по охране окружающей среды. Такие законопроекты также должны быть внесены в Государственную Думу с заключением Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются:

проект федерального закона № 191434–5 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» и некоторые другие законодательные акты»¹, которым предлагалось внести изменение в под. 8 п. 3 ст. 346¹² НК РФ и предоставить право на применение упрощенной системы налогообложения индивидуальным предпринимателям, осуществляющим добычу и последующую реализацию драгоценных металлов или драгоценных камней (за исключением алмазов) на участках недр, которые в количественном и качественном отношении не являются объектами промышленной разработки. Таким образом, указанные лица будут освобождены от обязанности по уплате налога на доходы физических лиц, налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности) и единого социального налога (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплат и иных вознаграждений, начисляемых им в пользу физических лиц), налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, а также уплачиваемого в соответствии со ст. 174¹ НК РФ;

проект федерального закона № 248367–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»², ко-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 12.05.2009 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.09.2009 г.

торым предлагается с хозяйствующих субъектов, документально и фактически подтвердивших внедрение наилучших доступных технологий и соблюдение допустимых нормативов, экологические платежи, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации, не взимаются и остаются в их распоряжении с целью реализации природоохранных мероприятий в полном объеме.

При внесении подобных законопроектов необходимо иметь в виду, что сбор за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов является, по сути, налоговым платежом. Законопроекты, устанавливающие льготы по данному виду сбора, должны вноситься в Государственную Думу с заключением Правительства РФ (подробнее см. раздел I настоящего пособия).

Важными принципами охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности являются организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры. В соответствии со ст. 72 ФЗ «Об охране окружающей среды» в дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях дополнительного образования независимо от их профиля и организационно-правовых форм осуществляется преподавание основ экологических знаний. В соответствии с профилем образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов, обеспечивается преподавание учебных дисциплин по охране окружающей среды, экологической безопасности и рациональному природопользованию.

При внесении проектов федеральных законов, направленных на совершенствование системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры, необходимо иметь в виду, что целый ряд дошкольных образовательных учреждений и общеобразовательных учреждений финансируется за счет средств федерального бюджета. Таким образом, проекты федераль-

ных законов, предусматривающие обязательные дополнительные затраты, связанные с его реализацией, должны быть внесены в Государственную Думу с заключением Правительства РФ. К таким проектам федеральных законов, например, относится проект федерального закона № 90060840–3 «Об экологической культуре»¹, которым предусматривалось, что аттестация дошкольных образовательных учреждений производится при наличии программ экологического воспитания детей, экологического просвещения родителей, экологического паспорта дошкольного учреждения, а также штатного воспитателя-эколога.

Глава 20. Проекты федеральных законов в области разграничения полномочий

Особую группу проектов федеральных законов, внесение которых на рассмотрение Государственной Думы требует получения заключения Правительства РФ, составляют проекты федеральных законов, предусматривающие передачу полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренных п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с п. 7 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» финансовое обеспечение осуществления передаваемых отдельных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета в случаях, если:

Российская Федерация передает органам государственной власти субъекта Российской Федерации отдельные полномочия, отно-

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 17.04.2009 г. № 1985–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 17, ст. 2028.

сящиеся согласно ст. 71 Конституции РФ к предмету ведения Российской Федерации;

Российская Федерация передает органу государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия, относящиеся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, данные полномочия не предусмотрены в п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

К проектам федеральных законов, которыми предусматривалось передать органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения и на которые, соответственно, требуется получить заключение Правительства РФ, относится:

проект федерального закона № 443483–4 «О внесении изменения в часть первую статьи 5¹ Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»², которым предлагалось передать полномочия Российской Федерации в области лицензирования такого вида деятельности, как медицинская деятельность организаций здравоохранения субъектов Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 5¹ Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан средства на осуществление указанных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, следовательно, финансовое обеспечение передаваемых полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

¹ В указанном пункте определены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.09.2007 г.

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в п. 2 ст. 26³ данного ФЗ, осуществляются такими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом федеральными законами могут устанавливаться случаи и порядок дополнительного финансирования осуществления указанных полномочий за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами. При этом проекты таких федеральных законов в соответствии со ст. 104 Конституции РФ могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

При внесении проектов федеральных законов, предусматривающих перераспределение полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренных п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», необходимо иметь в виду, что большинство федеральных законов, регулирующих общественные отношения, находящиеся в соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержат правовые нормы, разграничивающие полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предмету регулирования. В этой связи ряд норм п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» имеют отсылочный характер.

Так, например, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится решение вопросов:

осуществления мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством (под. 44¹);

осуществления полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации (под. 59);

осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством (под. 60);

организации и проведения иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности (под. 65).

Также необходимо иметь в виду, что некоторые полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, содержащиеся в федеральных законах, принятых до введения в действие положений ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не были в полном объеме включены в п. 2 указанной статьи.

Так, например, список полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования, установленный ст. 4 Закона РФ «О недрах», шире полномочий указанных органов, установленных в под. 43 п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

При внесении проектов федеральных законов, предусматривающих передачу полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренных п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», необходимо иметь в виду, что в соответствии с п. 5 ст. 26³ указанного Федерального закона перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федера-

ции по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в п. 2 указанной статьи. В противном случае финансовое обеспечение осуществления полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии федерального закона, будет осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета (или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, если это прямо предусмотрено принятым федеральным законом) с учетом правил и исключений, установленных положениями под. 7 и 8 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

К проектам федеральных законов, которыми предлагалось передать органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренные п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», относятся:

проект федерального закона № 35948–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось расширить перечень полномочий в области лесных отношений, передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 81 и 83 ЛК РФ), за счет полномочий по отнесению лесов к защитным, ценным, эксплуатационным и резервным лесам, выделению особо защитных участков лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации, и установлению их границ;

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.04.2008 г.

проект федерального закона № 59491–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось включить в организацию охраны лесов (ст. 51 ЛК РФ) охрану от незаконных рубок, осуществляемую с помощью наземных и аэрокосмических методов. Учитывая, что полномочия Российской Федерации по осуществлению организации использования лесов, их охраны (ст. 83) переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, реализация положений проекта федерального закона приведет к их наделению новыми полномочиями, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета;

проект федерального закона № 370417–4 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»², которым предлагалось расширить задачи и обязанности государственной лесной охраны Российской Федерации и лесной охраны субъекта Российской Федерации;

проект федерального закона № 70871–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»³, которым предлагалось наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по введению декларирования обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и установлению порядка предоставления деклараций об обращении с ломом и отходами цветных и черных металлов;

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.06.2008 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 19.12.2006 г.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 03.07.2008 г.

проект федерального закона № 49252–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось путем внесения изменений в ст. 6 ФЗ «О животном мире» расширить перечень полномочий Российской Федерации в области охраны и использования животного мира, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, а также водных биологических ресурсов. В частности, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации предлагалось отнести ведение реестра рыбопромысловых участков, проведение конкурсов на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком, заключение договоров пользования рыбопромысловыми участками, воспроизводство водных биологических ресурсов, охрана водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, особо охраняемых природных территорий федерального значения. Поскольку передаваемые полномочия Российской Федерации не были определены в п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», финансовое обеспечение передаваемых полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета;

проект федерального закона № 220928–5 «О внесении изменений в статью 26 Водного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось передать полномочия Российской Федерации в об-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 20.05.2008 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 14.07.2009 г.

ласти владения, пользования, распоряжения водными объектами и расположенными на них гидротехническими сооружениями, находящимися в федеральной собственности, органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Учитывая, что согласно п. 3 ст. 26 ВК РФ средства на осуществление указанных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, финансовое обеспечение передаваемых полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета;

проект федерального закона № 424668–4 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось изложить в новой редакции ст. 82 и 84 ЛК РФ, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области лесных правоотношений, путем закрепления в указанных ст. ЛК РФ новых видов полномочий, которые ранее не регулировались органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

проект федерального закона № 152480–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², которым предлагалось дополнить п. 2 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» новым положением, согласно которому полномочия по созданию и ведению территориальных фондов геологической информации были бы переданы в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что в соответствии

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 13.06.2007 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 10.02.2009 г.

с п. 4 ст. 3 Закона РФ «О недрах» создание и ведение территориальных фондов геологической информации осуществляются за счет средств из федерального бюджета.

При внесении на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов, предусматривающих передачу полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует учитывать закрепленное п. 8 ст. 26³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исключение из приведенных выше положений, согласно которому федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации может не предусматриваться в случаях, если:

установленные указанными актами полномочия не предусматривают необходимости создания новых органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации;

не требуется осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта Российской Федерации гражданам и юридическим лицам;

не требуется увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

не требуются субвенции по результатам расчета объема субвенций по методике, утверждаемой Правительством РФ в соответствии с федеральными законами.

Примером такого исключения является проект федерального закона № 67614–5 «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹, которым предлагалось наделить органы государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 15.14, 15.15 и 15.16 КоАП РФ. В этих целях ст. 23.7 КоАП РФ дополнялась соответствующими новыми частями. Это означало, что органы государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации будут наделены не только полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями КоАП РФ, но также полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по данным административным правонарушениям и полномочиями по совершению иных процессуальных действий.

Кроме того, при рассмотрении проектов федеральных законов, которые предусматривают передачу полномочий Российской Федерации по предмету ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и на осуществление которых не требуется выделения субвенций из федерального бюджета, следует учитывать положения не только приведенного ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но и положения отраслевых законов.

В частности, в соответствии со ст. 6¹ ГрадК РФ Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экс-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 01.07.2008 г.

пертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, за исключением указанных в п. 5 и 5¹ ст. 6 ГрадК РФ государственной экспертизы проектов документов территориального планирования Российской Федерации, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, без предоставления субвенций из федерального бюджета.

Данное положение свидетельствует, что на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в перечень полномочий Российской Федерации, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации или в полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, заключение Правительства РФ не требуется ввиду прямого указания в законодательном акте о том, что указанные полномочия передаются без предоставления субвенций из федерального бюджета.

Также необходимо отметить, что в соответствии со ст. 26^{3,1} ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с п. 7 ст. 26³ указанного Федерального закона. При этом расходы на реализацию таких полномочий осуществляются за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Однако финансирование таких полномочий не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности

и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Таким образом, проекты федеральных законов, устанавливающие право органов государственной власти субъекта Российской Федерации участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусматривают расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Такие проекты федеральных законов вносятся на рассмотрение Государственной Думы без заключения Правительства РФ.

Глава 21. Проекты федеральных законов в области трудового законодательства

В соответствии со ст. 1 ТрудК РФ основными задачами трудового законодательства являются создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по:

организации труда и управлению трудом;

трудоустройству у данного работодателя;

профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников непосредственно у данного работодателя;

социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений;

участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях;

материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда;

надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законода-

тельство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

разрешению трудовых споров;

обязательному социальному страхованию в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Среди проектов федеральных законов, предусматривающих наделение федеральных органов государственной власти отдельными полномочиями, реализация положений которых приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, следует рассмотреть проекты федеральных законов в области трудовых отношений. К таким проектам федеральных законов, в частности, относятся:

проект федерального закона № 429580–4 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось наделить федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда (Минздравсоцразвития РФ), новыми функциями в области разработки федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда и контроля за их выполнением, разработки мер экономического стимулирования деятельности работодателей по обеспечению здоровых и безопасных условий труда, координации научно-исследовательских работ в области охраны труда и др. Наделение Минздравсоцразвития РФ перечисленными в проекте федерального закона функциями может потребовать создания соответствующих структурных подразделений указанного министерства и увеличения штатной численности его работников, что, соответственно, потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

проект федерального закона № 150452–5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»², которым предлагалось из-

¹ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 157-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 30 (ч. I), ст. 3613.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 19.02.2009 г.

ложить в новой редакции ст. 412 ТрудК РФ, предусмотрев в ней новое положение, согласно которому для разработки и утверждения перечня минимума необходимых работ (услуг) в отрасли (подотрасли) экономики либо профессии предполагалось создание на уровне отраслей (подотраслей) и профессий трехсторонних комиссий, деятельность которых ТрудК РФ не предусмотрена. При этом согласно проекту федерального закона деятельность указанных комиссий предполагалось финансировать за счет средств федерального бюджета;

проект федерального закона № 84554–5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось внести изменения в ст. 21, 22 и 41 ТрудК РФ, предусматривающие обязанность работодателя обеспечивать работников по основному месту работы питанием, в том числе льготным или бесплатным, включая организацию диетического питания, с учетом обязательств, предусмотренных коллективным договором. Учитывая, что данные изменения коснутся организаций бюджетной сферы, можно утверждать, что реализация положений проекта федерального закона повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

проект федерального закона № 468957–4 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»², которым предлагалось установить минимальный размер заработной платы в сумме 4300 руб. в месяц с 1 декабря 2008 г. Данное увеличение минимального размера оплаты труда в 1,9 раза в 2008 г. потребовало бы соответствующего повышения оплаты труда работников бюджетной сферы, что, в свою очередь, привело бы к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

проект федерального закона № 469657–4 «О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось дополнить ст. 112 ТК РФ двумя новыми

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 23.03.2010 г.

² Федеральный закон от 24.06.2008 г. № 91-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 26, ст. 3010.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 06.11.2007 г.

нерабочими праздничными днями: «Светлое Христово Воскресенье – Пасха» – в соответствии с церковным календарем и «Пасхальный понедельник» – понедельник после «Светлого Христово Воскресенья – Пасхи». Следует отметить, что возникновение расходов, покрываемых за счет федерального бюджета при реализации положений данного проекта федерального закона, обусловлено положением ст. 153 ТрудК РФ, согласно которой работа в нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере. В этой связи увеличение общего количества нерабочих праздничных дней приведет к росту объема средств, необходимых для оплаты труда работников, что, в свою очередь, отразится на увеличении расходов бюджетов непрерывно действующих юридических лиц, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (в том числе и из федерального бюджета).

Вместе с тем проекты федеральных законов, предусматривающие увеличение числа нерабочих праздничных дней, следует отличать от проектов федеральных законов, которые сокращают число нерабочих праздничных дней или в пределах установленного ТрудК РФ числа таких дней заменяют один нерабочий праздничный день другим. Реализация положений таких проектов федеральных законов не требует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Примером такого проекта является проект федерального закона № 229131–5 «О внесении изменения в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось заменить нерабочий праздничный день 5 января на 31 декабря.

К другим проектам федеральных законов, на которые не требуется заключения Правительства РФ ввиду отсутствия расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся:

проект федерального закона № 233941–5 «О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации»², которым

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 11.02.2011 г. № 4877–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 8, ст. 1080

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 01.06.2010 г.

предлагалось установить, что срочный трудовой договор может заключаться с лицами, поступающими на работу к работодателям – субъектам малого предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей), признаваемым таковыми в соответствии с ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

проект федерального закона № 207713–5 «О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось исключить поступающих на работу пенсионеров по возрасту из перечня лиц, с которыми допускается по соглашению сторон заключение срочного трудового договора;

проект федерального закона № 136395–5 «О внесении изменения в часть четвертую Трудового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось определить особенности регулирования труда работников, занятых на работах с опасными условиями труда в организациях, осуществляющих добычу каменного угля подземным способом;

проект федерального закона № 56898–5 «О внесении изменения в статью 230 Трудового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось установить срок предоставления работодателем в исполнительный орган страховщика акта о несчастном случае на производстве и копий материалов расследования;

проект федерального закона № 477595–4 «О внесении изменения в статью 162 Трудового кодекса Российской Федерации»⁴, которым предлагалось установить нормы труда при производстве новой продукции.

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 19.02.2010 г. № 3274–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 9, ст. 938.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 01.07.2010 г.

³ Федеральный закон от 07.05.2009 г. № 80-ФЗ//2009, № 19, ст. 2270.

⁴ Отклонен постановлением Государственной Думы от 05.09.2008 г. № 881–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 37, ст. 4175.

Глава 22. Проекты федеральных законов в области законодательства о занятости

Согласно положениям ст. 5 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» государственная политика в области содействия занятости населения направлена на:

развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;

создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;

осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые);

предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;

поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;

координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;

международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм.

Анализ законопроектов, предусматривающих внесение изменений в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», позволяет сделать вывод, что большая их часть направлена на расширение круга лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия, способствующие занятости граждан. Поскольку мероприятия по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан являются расходными обязательствами Российской Федерации, реализация государственной политики в области содействия занятости населения путем осуществления мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в отношении более широкого круга лиц, повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета.

К числу законопроектов, на которые требуется заключение Правительства Российской Федерации в связи с дополнительными расходами федерального бюджета, можно отнести следующие:

проект федерального закона № 411103–4 «О внесении изменений в статьи 2 и 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»¹, предлагающий осуществлять мероприятия, способствующие занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в отношении граждан с 20 до 23 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые (в настоящее время нормы действуют в отношении данных граждан, но в возрасте от 18 до 20 лет). Проектом предлагалось расширить круг лиц, в отношении которых будут осуществляться указанные мероприятия, что, как следствие, приведет к выделению дополнительных бюджетных средств;

проект федерального закона № 439035–4 «О внесении изменений в статьи 5 и 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»² предлагал расширить круг граждан, в отношении которых проводятся мероприятия, способствующие занятости граждан, за счет включения в число лиц, испытывающих трудности в поиске работы, матерей (отцов), опекунов, осуществлявших уход за ребенком (детьми), и потерявших работу в период отпуска по уходу за ребенком, а также матерей либо отцов, опекунов, потерявших работу в течение первого года после окончания предоставлявшегося им в установленном порядке отпуска по уходу за ребенком (за исключением увольнения по пп. 5, 7, 8, 10 и 11, а также пп. «б», «в», «г» и «д» п. 6 ст. 81 ТрудК РФ);

проект федерального закона № 444732–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»³, расширяющий перечень категорий населения, имеющих право на предоставление дополнительных гарантий

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 11.11.2008 г.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 14.02.2008 г.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.11.2010 г.

занятости, дополнив его новой категорией граждан из числа «молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Кроме того, проект федерального закона предусмотрел обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлять вышеуказанным лицам гарантии трудовой занятости путем создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест. Реализация данного положения законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета в случае создания дополнительных рабочих мест для трудоустройства молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, предприятиями, учреждениями и организациями, финансируемые из федерального бюджета.

К проектам федеральных законов, на которые не требуется заключения Правительства РФ ввиду отсутствия расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся:

проект федерального закона № 451173–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вносящий изменения, в том числе в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», предусматривающий меры, препятствующие уклонению работодателей от заключения трудовых договоров путем необоснованного заключения договоров гражданско-правового характера, использования механизмов «заемного труда» или другими способами;

проект федерального закона № 161721–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹, предусматривающий установление квоты для приема на работу граждан в возрасте от 18 до 23 лет из числа выпускников государственных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также граждан в возрасте от 22 до 25 лет из числа выпускников государственных

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 04.06.2010 г. № 3736–5 ГД//СЗ РФ 2010, № 24, ст. 2991.

учреждений высшего профессионального образования, ищущих работу впервые;

проект федерального закона № 269753–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»¹, направленный на установление гарантий безработным гражданам, работавшим у индивидуальных предпринимателей, и изменяющий механизм определения размера пособия по безработице и стипендии для безработных граждан, уволенных от работодателей – физических лиц. Законопроект разработан в целях исключения дифференциации прав граждан на получение пособия по безработице и стипендии в определенном размере и в определенные сроки в зависимости от правового статуса работодателя (юридическое лицо – организация либо физическое лицо: работодатель – индивидуальный предприниматель или работодатель – физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем), а также в целях наделения органов службы занятости правом предложения безработным гражданам, уволенным в связи с прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников индивидуального предпринимателя, досрочного назначения им трудовой пенсии по старости;

проект федерального закона № 373413–5 «О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»², которым предлагалось закрепить положение, согласно которому к полномочиям федеральных органов государственной власти в области содействия занятости населения относится, в том числе, разработка прогноза баланса трудовых ресурсов в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 367-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52, ч. 1, ст. 6443.

² Федеральный закон от 27.12.2010 г. № 162-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 30, ст. 3993.

Глава 23. Проекты федеральных законов в области социальной помощи

Государственная социальная помощь – это предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

Правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан регулируются ФЗ «О государственной социальной помощи», которым определено, что финансовое обеспечение расходов на выплату федеральных социальных доплат к пенсии, включая финансовое обеспечение организации доставки указанных доплат, осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету ПФР в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Соответственно, внесение изменений в ФЗ «О государственной социальной помощи» при определенных условиях может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета. Примерами проектов федеральных законов, требующих в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ заключения Правительства РФ, являются:

проект федерального закона № 368041–4 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»¹, которым предлагалось выделить в самостоятельную социальную услугу, входящую в состав набора социальных услуг, обеспечение необходимыми лекарственными средствами граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи и страдающих социально значимыми заболеваниями. Одновременно проектом федерального закона предлагалось исключить возмож-

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 04.06.2010 г. № 3737–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 24, ст. 2992.

ность отказа от указанной социальной услуги и замены ее денежной формой путем увеличения размера ежемесячной денежной выплаты, выплачиваемой таким гражданам;

проект федерального закона № 458604–4 «О внесении изменений в федеральные законы «О ветеранах» и «О государственной социальной помощи», которым предлагалось предоставить меры социальной поддержки за счет средств федерального бюджета, нетрудоспособным членам семьи погибшего (умершего) инвалида войны, участника Великой Отечественной войны, ветерана боевых действий, состоявшим на его иждивении и получающим пенсию по случаю потери кормильца (имеющим право на получение такой пенсии), в частности, право на оплату в размере 50 процентов жилищно-коммунальных услуг, право на ежемесячную денежную выплату в размере 600 руб., а также в соответствии с ФЗ «О государственной социальной помощи» право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг;

проект федерального закона № 472900–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»¹, которым предлагалось разделить определенный в ст. 6² ФЗ «О государственной социальной помощи» состав набора социальных услуг, в который включены 2 социальные услуги (дополнительная бесплатная медицинская помощь, в том числе предусматривающая обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемые в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании; бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно), на 4 социальные услуги (дополнитель-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 10.05.2011 г.

ная бесплатная медицинская помощь, в том числе предусматривающая обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, осуществляемая в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании; предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение; бесплатный проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно; бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте). Предложенное в проекте федерального закона разделение набора социальных услуг привело бы к увеличению общей стоимости набора социальных услуг и, соответственно, повлекло бы превышение ее над размером ежемесячной денежной выплаты, установленной отдельным категориям граждан;

проект федерального закона № 95744–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»¹, которым предлагалось изменить порядок оплаты предоставления гражданину социальных услуг, согласно которому суммы, направляемые на оплату предоставления гражданам набора социальных услуг, будут определяться Правительством РФ. С введением предложенного порядка оплаты предоставления социальных услуг основания для удержания части суммы из состава начисляемой гражданам ежемесячной денежной выплаты и направления ее на оплату предоставления социальных услуг будут отсутствовать. Таким образом, источник средств, которые направляются на предоставление социальных услуг, в ФЗ «О государственной социальной помощи» определен не будет. Здесь следует учитывать, что в решениях КС РФ неоднократно отмечалось, что при отсутствии надлежащего правового механизма реализации предоставления каких-либо социальных гарантий расходы по их предоставлению гражда-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 30.09.2008 г.

нам должны покрываться за счет средств федерального бюджета, поскольку их предоставление гарантируется федеральным законом (на федеральном уровне)¹. В связи с этим независимо от возможности направления части суммы ежемесячной денежной выплаты на финансирование предоставления социальных услуг, установленной положениями отраслевых законодательных актов Российской Федерации², указанное финансирование будет осуществляться только за счет средств федерального бюджета без привлечения других источников, в том числе средств граждан;

проект федерального закона № 109219–5 «О внесении изменений в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи»³, которым предлагалось изменить порядок предоставления набора социальных услуг. При этом новым порядком устанавливается «выплата денежного эквивалента набора социальных услуг» при отказе гражданина от получения указанного набора.

К проектам федеральных законов в области государственной социальной помощи, которые не требуют получения заключения Правительства РФ, относятся следующие проекты:

проект федерального закона № 5111–5 «О внесении изменений в статью 6³ Федерального закона «О государственной социальной помощи»⁴, которым предлагалось установить, что в случае, если гражданин ранее (путем подачи заявления) отказался от получения социальных услуг и желает восстановить право на получение социальных услуг либо получал социальные услуги и желает от-

¹ См. определение КС РФ от 09.04.2002 г. № 68-О «По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов»//СЗ РФ, 2002, № 29, ст. 3004.

² См. ст. 23¹ ФЗ «О ветеранах», ст. 28¹ ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 20.11.2008 г.

⁴ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 26.03.2009 г.

казаться от них, данное право гражданин получает при подаче соответствующего заявления в территориальный орган ПФР в срок до 1 октября текущего года;

проект федерального закона № 186678–5 «О внесении изменений в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи»¹, которым предлагалось предоставить право удостоверять подписи граждан, подающих заявления об отказе от получения набора социальных услуг или о предоставлении социальных услуг, лечащему врачу (имеющему личную печать) или учреждению здравоохранения (в первую очередь имеются в виду поликлинические и амбулаторные учреждения).

Глава 24. Проекты федеральных законов в области социального обеспечения

Социальное обеспечение – это предусмотренная законодательством система материального обеспечения и обслуживания граждан в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также семей, имеющих детей.

Правовые и организационные основы социального обеспечения регулируются многими федеральными законами, к которым относятся, в частности, Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 19.11.2009 г.

**§ 24.1. Проекты федеральных законов
о социальной защите граждан, подвергшихся
воздействию радиации вследствие катастрофы
на Чернобыльской АЭС**

В соответствии с Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» гражданам Российской Федерации гарантируются возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, а также предоставление мер социальной поддержки. Социальная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, – это система мер, обеспечивающая социальные гарантии гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, установленная Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и другими федеральными законами.

Возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, являются расходными обязательствами Российской Федерации. Кроме того, в пределах 1,5 процента выплаченных сумм компенсаций и других выплат без учета налога на добавленную стоимость за счет федерального бюджета финансируются расходы по оплате услуг на доставку компенсаций и других выплат, предусмотренных Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Учитывая, что социальная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, осуществляется за счет федерального бюджета, внесение изменений

в данный Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 387943–4 «О внесении изменения в статью 27.1 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», которым предлагалось установить, что для граждан, перечисленных в ст. 27¹ Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, размер ежемесячных денежных выплат определяется с учетом районного коэффициента;

проект федерального закона № 33007–5 «О внесении изменений в статью 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, которым предлагалось для граждан, принимавших в 1986 и 1987 гг. участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, предоставить право на первоочередное бесплатное ежегодное обеспечение путевкой в санаторно-курортное (при наличии медицинских показаний с выдачей листка нетрудоспособности) или другое оздоровительное учреждение, а в случае невозможности предоставления путевки – право на денежную компенсацию в размере ее средней стоимости.

В этой связи на проекты федеральных законов, предусматривающие изменение размеров ежемесячных денежных выплат, предоставление дополнительных мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, следует получить заключение Правительства РФ.

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 12.12.2008 г. № 1428–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 51, ст. 6106.

§ 24.2. Проекты федеральных законов о государственных пособиях гражданам, имеющим детей

В целях обеспечения гарантированной государством материальной поддержки материнства, отцовства и детства ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» установлена единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая включает в себя следующие виды государственных пособий:

пособие по беременности и родам;

единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

единовременное пособие при рождении ребенка;

ежемесячное пособие по уходу за ребенком;

ежемесячное пособие на ребенка;

единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;

единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;

ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Согласно ст. 4 ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» выплата государственных пособий гражданам, имеющим детей, производится за счет средств федерального бюджета:

выделяемых в установленном порядке федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, служба в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, в виде пособия по беременности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет

в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком женщинам, проходящим военную службу по контракту; лицам, проходящим службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов; женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, и лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций (за исключением ежемесячного пособия по уходу за ребенком, предусмотренного абзацем шестым настоящей части), а также в связи с истечением срока их трудового договора в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации; женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком в связи с переводом мужа в Российскую Федерацию из воинских частей, находящихся за пределами Российской Федерации; неработающим женам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на территориях иностранных государств;

выделяемых образовательным учреждениям начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования на выплату стипендий в виде пособия по беременности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, – женщинам, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и учреждениях послевузовского профессионального образования.

Кроме того, расходы из федерального бюджета осуществляются в виде межбюджетных трансфертов, предоставляемых в установленном порядке бюджету ФСС РФ на выплату пособия по бере-

менности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, и лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия по уходу за ребенком лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в том числе обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и учреждениях послевузовского профессионального образования (за исключением единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия по уходу за ребенком).

Учитывая приведенный перечень направлений расходов федерального бюджета по реализации государственной материальной поддержки материнства, отцовства и детства, необходимо обратить внимание, что на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», требуется получить заключение Правительства РФ. Примерами проектов федеральных законов, принятие которых привело бы к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, являются:

проект федерального закона № 129102–5 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, име-

ющим детей»¹, которым предлагалось распространить с 1 января 2008 г. право на единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, и право на ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, на те случаи, когда военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, не имеющие воинского звания офицера, были призваны на военную службу до 1 января 2008 г.;

проект федерального закона № 249613–4 «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»², которым предлагалось увеличить с 1 января 2006 г. размер единовременного пособия при рождении ребенка в зависимости от очередности рождения детей. При рождении первого ребенка пособие предлагается установить в размере 10 тыс. руб., при рождении второго ребенка – 15 тыс. руб., при рождении третьего и последующих детей – 30 тыс. руб.;

проект федерального закона № 192668–4 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»³, которым предлагалось увеличить размер ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет с 1 января 2006 г. с 500 руб. до 800 руб., а с 1 мая 2006 г. – до 1100 руб.

§ 24.3. Проекты федеральных законов о социальной защите инвалидов

В соответствии с ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящих-

¹ Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 303-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 1, ст. 11.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 14.04.2006 г. № 3024-IV ГД//СЗ РФ, 2006, № 17 (ч. I), ст. 1809.

³ Федеральный закон от 22.12.2005 г. № 181-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 52 (ч. I), ст. 5594.

ся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В частности, за счет средств федерального бюджета осуществляются:

проведение реабилитационных мероприятий для инвалидов, получение ими технических средств и услуг, предусмотренных федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг;

финансирование расходных обязательств по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе по изготовлению и ремонту протезно-ортопедических изделий;

обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года;

индексация ежемесячной денежной выплаты один раз в год с 1 апреля текущего года исходя из установленного федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период прогнозного уровня инфляции.

Соответственно, изменение указанных положений в части социального обеспечения инвалидов может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

К проектам федеральных законов, которыми предусматриваются подобные изменения и на которые, соответственно, требуется получить согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ заключение Правительства РФ, относятся:

проект федерального закона № 445072–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», которым предлагалось дополнить перечень технических средств реабилитации инвалидов средствами для передвижения, включая транспортные средства с ручным управлением. При этом предполагалось предоставить право на обеспечение транспортными средствами инвалидам, в том числе детям-инвалидам, достигшим пятилетнего возраста и имеющим соответствующие медицинские показания;

проект федерального закона № 122030–5 «О внесении изменения в статью 28.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹, которым предлагалось увеличить размер ежемесячной денежной выплаты инвалидам, имеющим III степень ограничения способности к трудовой деятельности, с 1878 руб. до 2718 руб., а также детям-инвалидам с 1341 руб. до 2718 руб.;

проект федерального закона № 104080–5 «О внесении изменений в статью 11.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»², которым предлагалось изменить порядок выполнения полномочий Российской Федерации по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и проведению санаторно-курортного лечения, относящегося к реабилитационным мероприятиям. В приведенном примере расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, возникнут в связи с тем, что такая гарантия для инвалидов, как проведение санаторно-курортного лечения, будет осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет переданных им средств федерального бюджета и ФСС РФ при предоставлении набора социальных услуг в соответствии с ФЗ «О государственной социальной помощи».

Однако следует учитывать, что имеется ряд проектов федеральных законов в области социального обеспечения инвалидов, не требующих получения заключения Правительства РФ. К ним, в частности, относятся:

проект федерального закона № 164525–5 «О внесении изменений в статью 33 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 12.05.2009 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 20.11.2008 г.

Федерации»¹, которым предлагалось установить, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе оказывать содействие и помощь общественным объединениям инвалидов, в том числе материальную, техническую и финансовую. Кроме того, проектом федерального закона предлагалось установить, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе привлекать полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов;

проект федерального закона № 92979–5 «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»², которым предлагалось установить, что при расчете количества рабочих мест для приема на работу инвалидов в счет установленной квоты среднесписочная численность работников организаций уменьшается на количество работников, занятых на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда.

**§ 24.4. Проекты федеральных законов
о социальной защите граждан, подвергшихся
воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году
на производственном объединении «Маяк»
и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча**

В соответствии с ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» гражданам, указанным

¹ Федеральный закон от 06.11.2011 г. № 299-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 45, ст. 6329.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 05.12.2008 г. № 1359–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 50, ст. 5869.

в ст. 1 указанного ФЗ, получившим лучевую болезнь, другие заболевания, включенные в перечень заболеваний, возникновение или обострение которых обусловлено воздействием радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, гарантируются:

меры социальной поддержки, установленные для граждан, указанных в под. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11 ч. первой ст. 13 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

ежемесячная денежная компенсация в размере 200 руб.;

ежемесячная денежная компенсация в размере 100 руб.

Кроме того, семьям, потерявшим кормильца из числа граждан, указанных в п. 1 и 2 ч. первой ст. 1, ст. 2 и 3 ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», гарантируется предоставление компенсаций, предусмотренных ст. 41 и 42 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Согласно Закону РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» указанные гарантии гражданам являются расходными обязательствами Российской Федерации.

В этой связи реализация положений проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в части изменения существующих или установления дополнительных гарантируемых мер социальной поддержки, указанных в этом ФЗ, приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, в связи с чем на такие проекты федеральных законов требуется получить заключение Правительства РФ.

Примерами проектов федеральных законов, на которые требовалось получить указанное заключение Правительства РФ, являются:

проект федерального закона № 386814–4 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», которым предлагалось для граждан, указанных в ст. 1 рассматриваемого Федерального закона и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, размеры предусмотренных законодательством выплат исчислять с применением районного коэффициента;

проект федерального закона № 227863–4 «О социальных гарантиях гражданам Российской Федерации, подвергшимся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»¹, которым предлагалось установить дополнительные льготные категории граждан, проживавших в 1957–1962 гг. в населенных пунктах, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк», по критерию полученной накопленной эффективной дозы облучения свыше 35 сЗв (бэр) и свыше 7 сЗв (бэр), но не более 35 сЗв (бэр). Кроме того, предусматривалось увеличить объем социальных гарантий семьям, потерявшим кормильца из числа лиц, ставших инвалидами вследствие радиационного воздействия, путем предоставления права на выплату ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда;

проект федерального закона № 337697–4 «О внесении изменения в Федеральный закон «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»², которым предла-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 22.01.2009 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 19.01.2007 г. № 4099–4 ГД//СЗ РФ, 2007, № 5, ст. 623.

гальось меры социальной поддержки, установленные для граждан, ставших инвалидами вследствие воздействия радиации, распространить на лиц, принимавших участие в ликвидации последствий аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и признанных инвалидами вследствие общего заболевания.

§ 24.5. Проекты федеральных законов о социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне

В соответствии с ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» гражданам, которые проживали в 1949–1963 гг. в населенных пунктах на территории Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством РФ перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и которые получили суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), а также детям в возрасте до 18 лет первого и второго поколений указанных граждан, страдающим заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей, гарантируются следующие меры социальной поддержки:

ежемесячная выплата денежной компенсации в размере 394 рублей 83 копеек на приобретение продовольственных товаров;

доплата до размера прежнего заработка при переводе по медицинским показаниям на нижеоплачиваемую работу. Эта доплата осуществляется работодателем до восстановления трудоспособности или установления инвалидности;

выплата пособия по временной нетрудоспособности в размере 100 процентов среднего заработка, учитываемого при начислении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материн-

ством в ФСС РФ, независимо от продолжительности страхового стажа, в том числе при направлении на врачебную консультацию в другой населенный пункт;

назначение пенсии по старости с уменьшением на 10 лет возраста, дающего право на пенсию по старости;

выплата пособия по временной нетрудоспособности в случае ухода за больным ребенком в возрасте до 15 лет за весь период амбулаторного лечения или совместного пребывания с ребенком в стационарном лечебно-профилактическом учреждении в размере 100 процентов среднего заработка, учитываемого при начислении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в ФСС РФ, независимо от продолжительности страхового стажа;

ежемесячная компенсация в размере 35 руб. на питание школьников, если они не посещают школу в период учебного процесса по медицинским показаниям, а также ежемесячная компенсация в размере 180 руб. на питание дошкольников, если они не посещают дошкольное учреждение по медицинским показаниям;

ежемесячная денежная выплата гражданам, получившим суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр), – 1 236 руб., гражданам, получившим суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), но не превышающую 25 сЗв (бэр), детям в возрасте до 18 лет первого и второго поколений граждан, получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), страдающим заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей, – 387 руб.

Финансовое обеспечение указанных мер социальной поддержки осуществляется в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. В этой связи расширение приведенного перечня мер социальной поддержки или его уточнение, в том числе в части размера денежных выплат, может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, что свидетельствует о необходимости получения

на такие проекты федеральных законов заключения Правительства РФ. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 386802–4 «О внесении изменения в статью 4.1 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», которым предлагалось установить положение, согласно которому граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на ежемесячную денежную выплату с учетом районного коэффициента;

проект федерального закона № 108865–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»¹, которым предлагалось установить ежегодную индексацию компенсаций, установленных законом в твердых суммах, в порядке, аналогичном для индексации компенсаций гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, а также увеличить с 200 руб. до 344 руб. 65 коп. размер ежемесячной выплаты денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, получившим суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр). Кроме того, проектом федерального закона предлагалось закрепить положение, согласно которому финансирование расходов по оплате услуг по доставке гражданам компенсаций и других выплат, предусмотренных ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», производится за счет федерального бюджета в пределах 1,5 процента выплаченных сумм компенсаций и других выплат без учета налога на добавленную стоимость;

проект федерального закона № 79649–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам,

¹ Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 376-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52 (ч. I), ст. 6452.

подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»¹, которым предлагалось установить в отношении детей первого и второго поколений граждан, получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), страдающих заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей, следующее получение социальной поддержки, в том числе получение ежемесячных денежных выплат, не ограничивать каким-либо сроком, т.е. достижением этими детьми восемнадцатилетнего возраста, как это предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Глава 25. Проекты федеральных законов в области пенсионного законодательства

В 2001 году в связи с изменившимся социально-экономическим положением в России возникла острая необходимость проведения пенсионной реформы и создания принципиально новой системы пенсионного обеспечения. Новое пенсионное законодательство было разработано и принято в рекордно короткие сроки – с 1 января 2002 г. уже вступили в действие новые законы, регламентирующие назначение, размеры и порядок начисления пенсий.

Одним из основных законов, входящих в систему пенсионного обеспечения и являющихся составляющей частью пенсионной реформы, является ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Необходимо отметить, что одновременно с принятием данного Закона были разработаны и приняты ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Эти Законы можно образно назвать «столпами», на которых стоит институт пенсионного обеспечения в Российской Федерации и которые регламентируют основания возникновения права на пенсию

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 28.10.2008 г.

и порядок назначения двух видов пенсий – трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению.

Одним из наиболее важных законов о государственном пенсионном обеспечении наряду с комментируемым является Закон РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан, не предусмотренных указанным Законом РФ, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время действует ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который регулирует пенсионное обеспечение членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Указанные категории государственных служащих имеют особый статус, а потому исключены из прямой сферы действия комментируемого Закона. ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регулирует вопросы государственного пенсионного обеспечения федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

Не исключается возможность принятия новых законов о государственных пенсиях, а также внесение изменений в действующие.

§ 25.1. Проекты федеральных законов о государственном пенсионном обеспечении

В соответствии со ст. 4 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют:

федеральные государственные гражданские служащие;
военнослужащие;
участники Великой Отечественной войны;
граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;
граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф;
граждане из числа космонавтов;
граждане из числа работников летно-испытательного состава;
нетрудоспособные граждане.

Кроме того, на такое обеспечение имеют право также члены семей указанных граждан в случаях, предусмотренных ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Финансовое обеспечение расходов на выплату пенсий указанным категориям граждан производится за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету ПФР на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

К проектам федеральных законов, предусматривающим внесение изменений в законодательство в области государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации, следует отнести:

проект федерального закона № 291903–4 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», которым предлагалось предоставить участникам Великой Отечественной войны, имеющим страховой стаж менее пяти лет, право на одновременное получение двух пенсий: пенсии по инвалидности в соответствии со ст. 16 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и социальной пенсии, предусмотренной ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;

проект федерального закона № 452047–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», которым предлагалось введение новых видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению

нию: пенсии участника Великой Отечественной войны и пенсии ветерана Великой Отечественной войны¹;

проект федерального закона № 470294–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»², которым предлагалось установить пенсии за выслугу лет работникам государственных и муниципальных учреждений образования, медицины и культуры;

проект федерального закона № 149006–5 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»³, которым предлагалось устанавливать пенсию за выслугу лет федеральному государственному служащему в виде доплаты не только к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», но и к пенсии, назначенной в соответствии с Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;

проект федерального закона № 231929–4 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»⁴, которым предлагалось увеличить размер пенсии по случаю потери кормильца вследствие военной травмы, устанавливаемой каждому нетрудоспособному члену семьи погибшего (умершего) военнослужащего, с 200 про-

¹ Реализация данного проекта федерального закона привела бы к значительному расширению круга лиц, пользующихся исключительным правом на одновременное получение двух пенсий.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 10.03.2010 г. № 3317–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 11, ст. 1191.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 17.02.2009 г.

⁴ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 18.05.2010 г.

центом до 250 процентов размера базовой части трудовой пенсии по старости;

проект федерального закона № 333214–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹, которым предлагалось продление срока выплаты социальной пенсии детям, потерявшим одного или обоих родителей и получавшим указанную пенсию до 18 лет, достижения ими возраста, обучающимся по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов независимо от их организационно-правовой формы, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения возраста 23 лет.

Таким образом, к проектам федеральных законов, внесение которых на рассмотрение Государственной Думы требует получения заключения Правительства РФ в связи с возникающими расходами, покрываемыми за счет федерального бюджета, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие предоставление гражданам права на получение одновременно двух пенсий (пенсии по инвалидности и социальной пенсии), введение новых видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению, установление государственной пенсии некоторым категориям граждан, а также продление срока выплаты пенсии.

§ 25.2. Проекты федеральных законов о пенсионном обеспечении отдельных категорий граждан

Следует отметить, что пенсионное обеспечение не предусмотренных ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» отдельных категорий граждан, которое осуществляется за счет федерального бюджета, может регулироваться и другими федеральными законами.

Так, в соответствии со ст. 10 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах вну-

¹ Федеральный закон от 09.04.2007 г. № 43-ФЗ//2007, № 16, ст. 1823.

тренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» выплата пенсий лицам, перечисленным в ст. 1 данного Закона, и их семьям обеспечивается за счет федерального бюджета.

К проектам федеральных законов, которыми предлагалось внесение изменений в указанный Закон, реализация положений которых потребовала бы расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и при внесении которых требовалось получить заключение Правительства РФ, следует отнести:

проект федерального закона № 307240–4 «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и статью 7 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»¹, которым предлагалось предоставить право на получение одновременно двух пенсий – трудовой или социальной пенсии и пенсии по случаю потери кормильца вдовам ветеранов боевых действий, погибших (умерших) вследствие военной травмы или болезни (согласно заключению военно-врачебной комиссии), которые не вступили в новый брак;

проект федерального закона № 134140–5 «О внесении изменений в статью 7 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и статью 3 Федерального закона «О государствен-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 05.09.2011 г.

ном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹, которым предлагалось расширить круг лиц, на которых распространяется социальная гарантия в виде права на одновременное получение двух пенсий, путем включения в него тех родителей военнослужащих, проходивших военную службу по призыву и погибших (умерших), которые состоят на государственном пенсионном обеспечении, в частности, в связи с прохождением государственной гражданской службы, военной или приравненной к ней службы;

проект федерального закона № 448371–4 «О внесении изменений в статьи 16 и 45 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»², которым предлагалось увеличить пенсии за выслугу лет лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», ставшим инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий);

проект федерального закона № 140363–4 «О внесении изменения в статью 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и организациях уголовно-исполнительной системы, и их семей»³, которым предлагалось вместо месячной стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим, в состав денежного довольствия для исчисления пенсий включать выплачиваемую им с 1 января 2005 года денежную компенсацию взамен продовольственного пайка (питания).

¹ Федеральный закон от 21.06.2010 г. № 122-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 26, ст. 3247.

² Федеральный закон от 13.02.2008 г. № 3-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 7, ст. 543.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы 17.05.2005 г.

Вместе с тем следует учитывать, что не на все проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о пенсионном обеспечении указанных категорий граждан, требуется получить заключение Правительства РФ. К таким проектам относится проект федерального закона № 112304–5 «О внесении изменения в статью 53 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»¹, которым предлагалось исключить норму, касающуюся одного из более поздних сроков назначения пенсий, и применение которой уже не осуществляется.

§ 25.3. Проекты федеральных законов в области социальных гарантий деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы

К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы относится пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

Пенсионное обеспечение осуществляется за счет средств федерального бюджета также в отношении лиц, перечисленных в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Кроме того, гражданин Российской Федерации, не менее одного года исполнявший полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (за исключением гражданина, полномочия которого в качестве члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы были прекращены досрочно), имеет право на еже-

¹ Федеральный закон от 28.04.2009 г. № 70-ФЗ/СЗ РФ, 2009, № 18 (ч. I), ст. 2150.

месячную доплату к государственной пенсии, которая устанавливается в таком размере, чтобы сумма государственной пенсии и ежемесячной доплаты к ней составляла: при исполнении полномочий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы от одного года до трех лет – 55 процентов, более трех лет – 75 процентов ежемесячного денежного вознаграждения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

Принимая во внимание, что в соответствии с п. 1 ст. 35 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» расходы, связанные с материальным обеспечением деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, осуществляются за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, внесение изменений в данный ФЗ в части изменения порядка назначения пенсии, приводящего к увеличению размера выплачиваемой пенсии указанным лицам, или расширение перечня лиц, имеющих право на получение такой пенсии в соответствии с указанным Федеральным законом, а также проекты федеральных законов, предусматривающие увеличение ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, не менее одного года исполнявших полномочия в качестве члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, путем включения в него народных депутатов РСФСР созыва 1990–1995 гг., являвшихся членами Верховного Совета Российской Федерации или осуществлявших свою депутатскую деятельность в Верховном Совете Российской Федерации или в его органах не только на постоянной, но и на непостоянной основе, требуют получения заключения Правительства РФ.

Примером одного из таких проектов федеральных законов является проект федерального закона № 58476–5 «О внесении изменения в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, которым предлагалось распростра-

¹ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 01.07.2008 г.

нить действие ч. 2, 3, 4, 5, 6 и 7 ст. 29 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающих ежемесячную доплату к государственной пенсии лицам, не менее одного года исполнявшим полномочия в качестве члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, на народных депутатов РСФСР созыва 1990–1995 годов, являвшихся членами Верховного Совета Российской Федерации или осуществлявших свою депутатскую деятельность в Верховном Совете Российской Федерации или в его органах не только на постоянной, но и на непостоянной основе. Реализация данных изменений привела бы к увеличению размера ежемесячных доплат к государственной пенсии по сравнению с предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем следует учитывать, что не на все проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о пенсионном обеспечении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, требуется получить заключение Правительства РФ. К таким проектам относится проект федерального закона № 373330–3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, которым предлагалось отменить ежемесячные доплаты к государственной пенсии членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, установив их пенсионное обеспечение на общих основаниях.

§ 25.4. Проекты федеральных законов об обязательном пенсионном страховании

В соответствии со ст. 17 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» бюджет ПФР формируется за счет: страховых взносов;

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы 15.04.2004 г.

средств федерального бюджета;
сумм пеней и иных финансовых санкций;
доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц;
иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Так, в проекте федерального закона № 470296–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву»¹ предусматривалось выделение ПФР средств федерального бюджета на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода, осуществляемого трудоспособным лицом за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет, и устанавливался порядок выделения и расчета объема этих средств, аналогичный порядку, установленному ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву».

Следует также учитывать, что порядок выделения ПФР средств федерального бюджета на возмещение расходов по выплате страховой части трудовых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж лицам, указанным в под. 1, 3, 6–8 п. 1 ст. 11 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» периода прохождения военной службы по призыву, периода ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет, периода ухода, осуществляемого трудоспособным

¹ Отклонен постановлением Государственной Думой от 11.06.2009 г. № 2284–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 25, ст. 3024.

лицом за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет, периода проживания супругов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, вместе с супругами в местностях, где они не могли трудиться в связи с отсутствием возможности трудоустройства, периода проживания за границей супругов работников, направленных в дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, постоянные представительства Российской Федерации при международных организациях, торговые представительства Российской Федерации в иностранных государствах, представительства федеральных органов исполнительной власти, государственных органов при федеральных органах исполнительной власти либо в качестве представителей этих органов за рубежом, а также в представительства государственных учреждений Российской Федерации (государственных органов и государственных учреждений СССР) за границей и международные организации (далее – нестраховые периоды), и порядок расчета объема этих средств определяются ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан».

В этой связи внесение изменений в данный Федеральный закон может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета. Примером таких изменений является, в частности, проект федерального закона № 474527-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и Федеральный закон «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву»¹, которым предлагалось учитывать в страховом стаже при назначении тру-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 14.10.2008 г.

довой пенсии период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста четырнадцати лет. При этом общий период ухода за детьми какой-либо продолжительностью не ограничивается.

Таким образом, на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых ПФР на возмещение расходов по выплате страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан» в части выделения ПФР средств федерального бюджета на возмещение расходов по выплате страховой части трудовых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, требуется получить заключение Правительства РФ.

Глава 26. Проекты федеральных законов в области образования

Национальная доктрина образования в Российской Федерации была сформулирована в Постановлении Правительства РФ от 04.10.2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации»¹. Данная доктрина была призвана стать основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития.

К основным целям и задачам образования согласно доктрине образования в Российской Федерации помимо воспитания патриотов России, граждан правового, демократического государства, способных к социализации в условиях гражданского общества, уважающих права и свободы личности, обладающих высокой нравственностью и проявляющих национальную и религиозную терпимость, уважительное отношение к языкам, традициям и культуре других народов, также были отнесены организация учебного процесса с учетом современных достижений науки, систематическое обновление всех аспектов обра-

¹ СЗ РФ, 2000, № 41, ст. 4089.

вания, отражающего изменения в сфере культуры, экономики, науки, техники и технологий; создание программ, реализующих информационные технологии в образовании, развитие открытого образования.

Помимо достижения указанных целей и задач конечным результатом реализации доктрины ожидается рост заработной платы работников образования опережающим темпом по сравнению со средней в промышленности за счет увеличения доли расходов на образование в государственном бюджете, расширения самостоятельности организаций отрасли и стимулирования эффективного использования бюджетных и внебюджетных средств, что позволит достичь такого уровня заработной платы, который бы обеспечил устойчивую конкурентоспособность образования на рынке труда.

В ходе реализации рассматриваемой доктрины была утверждена Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года»¹. Впоследствии распоряжением Правительства РФ от 03.09.2005 г. № 1340-р² была утверждена также концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы, а затем одобрена Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803³. Последняя в соответствии с Законом РФ «Об образовании» являлась длительное время организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования. Программа определила стратегию приоритетного развития системы образования и меры ее реализации.

В феврале 2011 года Правительство РФ утвердило новую Федеральную целевую программу развития образования на 2011–2015 годы⁴, которая несмотря на достигнутые в сфере об-

¹ СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. II), ст. 119.

² СЗ РФ, 2005, № 37, ст. 3752.

³ СЗ РФ, 2006, № 2, ст. 186.

⁴ Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы»//СЗ РФ, 2011, № 10, ст. 1377.

разования отдельные преобразования, подтвердила наличие в российской образовательной системе некоторых проблем и противоречий. В качестве цели данной программы было заявлено обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации. Задачами, стоящими перед программой, являются: модернизация общего и дошкольного образования как института социального развития; приведение содержания и структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда; развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг. Достижение указанных цели и задач будут способствовать комплексному решению существующих проблем системы образования.

Непосредственно реализация приведенной национальной доктрины образования в Российской Федерации, а также указанных федеральных целевых программ находит свое практическое воплощение во вносимых на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов. При этом следует отметить, что реализация положений проектов федеральных законов в случае их принятия может как привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, так и не повлечь соответствующие расходы.

§ 26.1. Проекты федеральных законов в области образования

Основным отраслевым законодательным актом, регулирующим вопросы образования в Российской Федерации, является Закон РФ «Об образовании». Указанный закон в 1996 году был изложен в новой редакции, которая с определенными изменениями и дополнениями действует в настоящее время.

Подтверждая конституционное право граждан на образование, Закон РФ «Об образовании» раскрывает понятие образования, под которым понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровожда-

ющийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию РФ, Закон РФ «Об образовании», принимаемые в соответствии с ним другие законы, к которым, в частности, относится ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования.

Особенности правового регулирования отношений в области образования на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

Среди иных законодательных актов особого внимания также заслуживает ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете», предусматривающий особый правовой статус и особенности образовательного процесса в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете.

Государство гарантирует гражданам Российской Федерации возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.

Также государством гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных

государственных требований и самостоятельно устанавливаемых отдельными образовательными учреждениями стандартов и требований, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Право граждан на образование обеспечивается путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для его получения. Например, в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования, а гражданам, проявившим выдающиеся способности, государство оказывает содействие в получении образования, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий.

Обеспечение закрепленных в Законе РФ «Об образовании» гарантий, а также осуществление отдельных полномочий в сфере образования осуществляются путем выделения из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации средств. Так, в частности, согласно ст. 41 Закона РФ «Об образовании» финансовое обеспечение образовательной деятельности федеральных государственных казенных учреждений и финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями осуществляются на основе федеральных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности, образовательной деятельности государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений – на основе региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности. Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения, уровню образовательных программ в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе. Необходимо также учитывать, что образовательные учреждения вправе привлекать и дополнительные финансовые средства.

В связи с этим следует отметить, что внесение проектов федеральных законов на рассмотрение Государственной Думы с учетом определяемого в них предмета правового регулирования может как потребовать наличия заключения Правительства РФ в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, так и не содержать такого обязательного условия.

Заключение Правительства РФ, в частности, требуется к проектам федеральных законов в области образования, реализация положений которых приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета. К таким проектам федеральных законов следует отнести:

проект федерального закона 373495–5 «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», которым предлагалось повысить с 1 января 2011 года размеры надбавок к должностным окладам (ставкам) за ученую степень кандидата наук до 4000 рублей и ученую степень доктора наук до 8000 рублей. В настоящее время размеры указанных надбавок составляют соответственно 3000 рублей и 7000 рублей;

проект федерального закона 60313–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»¹, которым предлагалось абзац третий п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», которым предлагалось изложить в новой редакции, предусмотрев, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на получение мер социальной поддержки по их выбору в натуральной форме в виде бесплатной жилой площади с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) либо в денежном выражении, исходя из установленных нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, на первоочередное предоставление жилой площади;

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 18.04.2011 г.

проект федерального закона 133108–5 «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании»¹, которым предлагалось внести в абзац третий п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании» изменение, касающееся бесплатной жилой площади, правом на которую педагогические работники образовательных учреждений пользуются в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа). Согласно действующей редакции закона это бесплатная жилая площадь с отоплением и освещением, в соответствии с проектом федерального закона – с отоплением, электро- и газоснабжением. Предлагаемое изменение предусматривало расширение перечня коммунальных услуг, в частности, дополнение его еще одним видом услуги – газоснабжением. В соответствии со статьей 154 ЖК РФ газоснабжение является отдельной коммунальной услугой, плата за которую включается в состав платы за коммунальные услуги;

проект федерального закона № 146450–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»², которым предлагалось распространить право граждан на получение компенсации из соответствующих бюджетов части родительской платы за образование и воспитание детей в негосударственных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

проект федерального закона № 231678–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³, которым предлагалось закрепить форму послевузовской подготовки кадров по творческо-исполнительским специальностям в сфере культуры и искусства – «ассистентуру-стажировку». При этом проектом федерального закона предусматривается также,

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 21.04.2011 г.

² Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 148-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3585.

³ Федеральный закон от 16.06.2011 г. № 144-ФЗ//СЗ РФ, 2011, № 25, ст. 3537.

что на ассистентов-стажеров будут распространяться те же права и льготы, что и предусмотренные ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» для аспирантов.

Учитывая вышеизложенное, следует отметить, что поскольку в большинстве случаев финансовое обеспечение образовательного процесса осуществляется за счет средств федерального бюджета, проекты федеральных законов, предусматривающие увеличение количества льгот, повышение тех или иных денежных выплат, приводят к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета. На проекты федеральных законов, содержащие указанные положения, в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ требуется заключение Правительства РФ.

К проектам федеральных законов, реализация положений которых не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и на которые соответственно не требуется получать заключение Правительства РФ, относятся:

проект федерального закона № 470560–4 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»¹, которым предлагалось установить порядок осуществления добровольного распределения выпускников образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования;

проект федерального закона № 476973–4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»², которым предлагалось установить требования к образовательным учреждениям в части норм библиотечного обслуживания обучающихся и нормативов минимального библиотечного фонда школьных библиотек;

проект федерального закона № 290378–5 «О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании»³,

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 14.05.2008 г. № 493–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 21, ст. 2404.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 24.06.2008 г.

³ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 13.04.2010 г.

которым предлагалось дополнить перечень типов образовательных учреждений новым типом – «казачьи кадетские корпуса»;

проект федерального закона № 455479–4 «О внесении изменений в статьи 15, 16 и 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹, которым предлагалось введение единого государственного экзамена с целью обеспечить равенство возможностей и повышение объективности оценки знаний при реализации гражданами конституционного права на получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования;

проект федерального закона № 468297–4 «О внесении изменения в статью 26 Закона Российской Федерации «Об образовании», которым предлагалось установить, что дополнительные образовательные программы реализуются, в том числе, в спортивных школах²;

проект федерального закона № 175784–5 «О внесении изменения в часть пятую статьи 34 Закона Российской Федерации «Об образовании»³, которым предусматривалось, что реорганизация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения так же, как ликвидация, допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.

Следует отметить, что большинство проектов федеральных законов в области образования, несмотря на предлагаемые порой концептуальные преобразования в правовом регулировании отношений, фактически не влекут изменения объема или порядка финансирования, в связи с чем заключение Правительства РФ при внесении проектов федеральных законов в Государственную Думу не требуется.

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 26.02.2010 г. № 3302–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 10, ст. 1053.

² Федеральный закон от 27.10.2008 г. № 180-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 44, ст. 4986.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 22.01.2010 г. № 3124–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 5, ст. 497.

§ 26.2. Проекты федеральных законов, регулирующих вопросы высшего и послевузовского профессионального образования

Гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и самостоятельно устанавливаемых отдельными образовательными учреждениями стандартов и требований, если образование данного уровня граждан получает впервые.

Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», другими законами, в частности, Законом РФ «Об образовании», и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Согласно ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» государство обеспечивает приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством, в том числе, финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета обучения в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации, а также предоставления обучающимся в государственной системе высшего и послевузовского профессионального образования государственных стипендий, мест в общежитиях и иных мер социальной поддержки в соответствии с законодательством.

Учитывая вышеизложенное, к проектам федеральных законов, реализация положений которых приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, можно отнести:

проект федерального закона № 80841–5 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹, которым предусматривалась возможность выделения непосредственно студентам очной формы обучения федеральных государственных высших учебных заведений «дополнительных средств в размере двух месячных стипендиальных фондов для организации культурно-массовой и физкультурно-оздоровительной работы со студентами, их санаторно-курортного лечения и отдыха»;

проект федерального закона № 46166–5 «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»², которым предлагалось увеличить размер стипендий учащимся и студентам федеральных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также студентам федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающимся по очной форме, с 1 сентября 2008 г. соответственно с 315 до 400 руб. и с 900 до 1100 руб.;

проект федерального закона № 141988–5 «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³, которым предлагалось установить, что студентам очной формы обучения первого курса государственные академические стипендии в первом семестре будут назначаться с начала учебного года после издания приказа об их зачислении в федеральное государственное высшее учебное заведение.

Учитывая вышеизложенное, на проекты федеральных законов, предусматривающие изменения в части выплаты средств обучаю-

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 27.02.2009 г. № 1784–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 10, ст. 1183.

² Федеральный закон от 15.07.2008 г. № 119-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 29 (ч. I), ст. 3419.

³ Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 15.01.2009 г.

щимся в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, требуется предоставление заключения Правительства РФ.

К проектам федеральных законов, реализация положений которых не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и на которые соответственно не требуется получение заключения Правительства РФ, можно отнести:

проект федерального закона № 68087–5 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹, которым предлагалось наделить образовательные учреждения правом предоставлять государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения в пользование на безвозмездной основе имущество для осуществления бесплатного медицинского обслуживания обучающихся и работников;

проект федерального закона № 187892–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»², которым предлагалось расширить общие требования к содержанию образования и основные задачи образовательного учреждения высшего профессионального образования, отнеся к ним формирование у обучающихся патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Отечества;

проект федерального закона № 187907–5 «О внесении изменений в пункт 1 статьи 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³, которым предлагалось установить, что прием в образовательные учреждения высшего профессионального образования лиц, успешно завершивших

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 286-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. 1), ст. 6241.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 24.09.2009 г.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 26.02.2010 г. № 3303–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 10, ст. 1054.

среднее (полное) общее образование до 31 декабря 2008 года, по их желанию осуществляется по результатам вступительных испытаний, форма и перечень которых определяются высшим учебным заведением.

Подводя итог, следует отметить, что в связи с высокой социальной значимостью сферы образования в Российской Федерации, а также учитывая основные направления проводимой политики в области образования, ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год закладывается значительный объем финансирования образовательной отрасли. При этом предусматриваемое отдельными проектами федеральных законов внеплановое изменение объема финансирования влечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета и, как следствие, необходимость получения заключения Правительства РФ на такие проекты федеральных законов.

Глава 27. Проекты федеральных законов в области уголовного законодательства

В соответствии со ст. 1 УК РФ уголовное законодательство Российской Федерации состоит исключительно из УК РФ. Тем самым обновление уголовного законодательства возможно только путем включения уголовно-правовых норм, содержащихся во вновь принимаемых законах, в структуру УК РФ. Самостоятельно применяться нормы таких законов не могут.

Следует отметить, что внесение изменений в УК РФ не влечет за собой расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Вместе с тем в соответствии со ст. 8 ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений и дополнений в УК РФ, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии официальных отзывов Правительства РФ и ВС РФ, что является особенностью внесения на рассмотрение Государственной Думы указанных проектов федеральных законов.

Согласно ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Постановлению Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»¹ на официальный отзыв Правительства РФ проект федерального закона может быть направлен на любой стадии его рассмотрения палатами Федерального Собрания, за исключением случая, установленного ст. 8 ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации».

Подготовка официального отзыва Правительства РФ проводится, как правило, в 20-дневный срок с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ путем его согласования:

с федеральными министрами (их заместителями) – по вопросам, отнесенным к сферам деятельности соответствующих министерств и к сферам деятельности находящихся в их ведении иных федеральных органов исполнительной власти;

с руководителями иных федеральных органов исполнительной власти (их заместителями), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, – по вопросам, отнесенным к сферам деятельности этих органов;

при необходимости – с другими государственными органами и иными организациями. Состав органов и организаций, с которыми требуются дополнительные согласования, определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, а также Председателем Правительства РФ и Заместителями Председателя Правительства РФ.

Подготовленный федеральными министрами (их заместителями), а также руководителями иных федеральных органов исполнительной власти (их заместителями) проект официального отзыва Правительства РФ вносится в Правительство РФ исключительно руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, либо лицами, исполняющими их обязанности, с приложением всех материалов, поступивших от субъекта права

¹ СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 2313.

законодательной инициативы или Государственной Думы и от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Неурегулированные разногласия по проектам официальных отзывов Правительства РФ рассматриваются департаментами Аппарата Правительства РФ в пределах сфер их ведения, Заместителем Председателя Правительства РФ (в соответствии с распределением обязанностей).

Официальный отзыв Правительства РФ подписывается Председателем Правительства РФ, Заместителем Председателя Правительства РФ, осуществляющим в соответствии с распределением обязанностей взаимодействие с палатами Федерального Собрания, как правило, после рассмотрения их проектов на заседании правительственной комиссии по законопроектной деятельности. Подписанный официальный отзыв направляется в соответствующую палату Федерального Собрания, где подлежит обязательному оглашению или распространению при рассмотрении проектов федеральных законов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

К проектам федеральных законов, на которые не требуется получения заключения Правительства РФ, но на которые необходимо получить официальный отзыв Правительства РФ и ВС РФ, относятся следующие проекты:

проект федерального закона № 151723–5 «О внесении изменений в статью 56 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что лишение свободы будет устанавливаться на срок от двух месяцев до 25 лет (в настоящее время до 20 лет), а в случае частичного или полного сложения сроков лишения свободы при назначении наказаний по совокупности преступлений максимальный срок лишения свободы не может быть более 30 лет, а по совокупности приговоров – 40 лет (в соответствии с действующей нормой – 25 лет и 30 лет);

проект федерального закона № 73983–5 «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», которым

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 05.11.2009 г.

предлагалось установить, что повышающие коэффициенты кратности зачета времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок отбывания наказания в виде лишения свободы не применяются к осужденным, которым отбывание наказания назначено в тюрьме, в исправительных колониях строгого и особого режима;

проект федерального закона № 138602–5 «О внесении изменения в статью 95 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось сократить срок погашения судимости для несовершеннолетних осужденных, а также исключить признак неодноратности из ст. 154 и 180 УК РФ;

проект федерального закона № 252151–5 «О внесении изменения в статью 184 Уголовного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось уточнить обстоятельства, исключающие наступление уголовной ответственности за подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов;

проект федерального закона № 253826–5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», которым предлагалось увеличить размер санкций, предусмотренных ст. 250 и 252 УК РФ, а также установить уголовную ответственность за умышленное или совершенное по неосторожности загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств вследствие нарушения установленных норм, требований и правил, повлекшее порчу воды;

проект федерального закона № 169227–5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»³, которым предлагалось отменить ст. 282 УК РФ, предусматривающую уголовную

¹ Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 48-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 15, ст. 1744.

² Федеральный закон от 17.06.2010 г. № 120-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 25, ст. 3071.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 19.03.2010 г. № 3377–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 13, ст. 1428.

ответственность за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства;

проект федерального закона № 155771–5 «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить уголовную ответственность тренеров, врачей и иных лиц, ответственных за подготовку спортсменов к спортивным соревнованиям, за склонение спортсменов к использованию допинговых средств и (или) методов, запрещенных к использованию в спорте.

Глава 28. Проекты федеральных законов в области уголовно-процессуального законодательства

Уголовно-процессуальное законодательство, как органическая составная часть нормативно-правового регулирования государственной деятельности по борьбе с преступностью, представляет собой систему норм, устанавливающих порядок судопроизводства, то есть деятельности суда, прокурора, органов расследования и других участников при возбуждении, расследовании и разрешении уголовных дел. Эта нормативно урегулированная сфера общественных отношений прямо или опосредованно связана с иными отраслями законодательства, оказывающими влияние на борьбу с преступностью, но прежде всего – с уголовным законодательством.

Следует объективно отметить, что реализация положений большинства проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство, не требует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Вместе с тем среди таких проектов федеральных законов выделяется проект федерального закона № 112417–5 «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которым предлагалось УПК РФ дополнить ст. 278¹, уста-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 20.05.2010 г.

навливающей особенностью допроса свидетеля путем использования систем видеоконференцсвязи.

Как было указано в пояснительной записке, представленной к данному проекту федерального закона, реализация предусмотряемых им изменений потребовала бы следующих расходов, покрываемых из федерального бюджета:

единовременных расходов на приобретение, а также ввод в действие в суде терминального оборудования видеоконференцсвязи – 280,0 тыс. руб.;

единовременных расходов на подключение канала видеоконференцсвязи – 200, 0 тыс. руб.;

расходов на абонентскую плату за аренду каналов видеоконференцсвязи – 180,0 тыс. руб. в год.

Как альтернативный, но не требующий расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, следует отметить проект федерального закона № 311144–4 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которым предлагалось установить, что при наличии в суде соответствующих технических возможностей протокол судебного заседания может быть составлен в форме видеопотока судебного заседания.

В данном случае различие между проектом федерального закона, требующего расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, и проектом федерального закона, не требующим таких расходов, заключается в том, что в первом проекте федерального закона говорится о допросе судом свидетеля путем использования системы видеоконференцсвязи как об обязательном процессуальном действии, а во втором проекте федерального закона говорится о схожем процессуальном действии, которое лишь может быть совершено при наличии у суда соответствующих технических возможностей.

Однако, как было уже отмечено, большинством проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, не предусмотрены расходы, покрываемые за счет федераль-

ного бюджета. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 221406–4 «О внесении дополнения в статью 29 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и дополнении его статьей 141–1», которым предлагалось внести изменения в ст. 29 УПК РФ, дополнив ее положением о полномочиях ВС РФ на дачу заключения по материалам об обвинении Президента РФ в государственной измене или ином тяжком преступлении, а также о принятии ВС РФ решения о возбуждении уголовного дела по этим материалам, если отрешение Президента РФ от должности состоится;

проект федерального закона № 227525–4 «О внесении изменений в статью 63 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», которым предлагалось установить запрет на участие в рассмотрении уголовного дела в суде первой или второй инстанции либо в порядке надзора судьи, который ранее по этому же делу принимал решение о применении меры пресечения в виде содержания под стражей либо о продлении срока содержания под стражей;

проект федерального закона № 374023–4 «О внесении изменений в статьи 314 и 316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», которым предлагалось внести изменения в ст. 314 и 316 гл. 40 УПК РФ, устанавливающие правила применения особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением;

проект федерального закона № 250826–5 «О внесении изменения в статью 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что по ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя уголовное дело о преступлениях террористического и экстремистского характера, если существует реальная угроза личной безопас-

¹ Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 346-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52 (ч. I), ст. 6422.

ности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц, по решению Председателя ВС РФ или его заместителя, принятому в пятидневный срок со дня поступления ходатайства, может быть передано для рассмотрения в ВС РФ;

проект федерального закона № 143803–5 «О внесении изменения в статью 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось предоставить руководителю следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации право принимать решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса;

проект федерального закона № 264516–5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»², которым предлагалось изложить в новой редакции части первую и третью ст. 144 УПК РФ, в соответствии с которыми дознавателю, органу дознания, следователю и руководителю следственного органа предоставляется право требовать производства исследований документов и предметов, в том числе трупов, при проверке сообщения о преступлении. Руководителю следственного органа по ходатайству следователя и прокурору по ходатайству дознавателя также предоставлялось право продлевать срок проведения проверки сообщения о преступлении до 30 суток при необходимости производства исследований документов и предметов, в том числе трупов;

проект федерального закона № 187670–5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которым предлагалось наделить участников процесса со стороны обвинения, а именно потерпевшего и гражданского истца, правом не только знакомиться с протоколами следственных действий, про-

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 01.06.2010 г.

² Федеральный закон от 09.03.2010 г. № 19-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 11, ст. 1168.

изведенных с их участием, но и получать копии таких протоколов, а равно копии постановлений и заключений эксперта в случаях, указанных в законе. Таким же правом предлагалось наделить и участников процесса со стороны защиты, а именно подозреваемого и обвиняемого.

Следовательно, на проекты федеральных законов, предусматривающие наделение ВС РФ дополнительными полномочиями, связанными с дачей заключений, с наложением запрета на участие в деле судьи, с установлением особого порядка судебного разбирательства, с передачей уголовного дела на рассмотрение ВС РФ, с предоставлением права возбуждения уголовного дела, с предоставлением потерпевшим и гражданским истцам права получения копий протоколов, не требуется получения заключения Правительства РФ.

Глава 29. Проекты федеральных законов в области уголовно-исполнительного законодательства

В соответствии с УИК РФ уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации состоит из УИК РФ и других федеральных законов, к которым, в частности, относятся Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» и ряд других законов.

Целями УИК РФ являются:

исправление осужденных. Под исправлением осужденных, как следует из ст. 9 УИК РФ, понимается комплексное психолого-педагогическое воздействие, направленное на формирование у них поведения, соответствующего конституционным нормам, нормам морали и нравственности нашего общества;

предупреждение совершения новых преступлений со стороны осужденных, т. е. частное, или специальное, предупреждение, ко-

торое определяется комплексом мер предупредительного характера, затрудняющих либо исключаящих возможность совершения осужденным новых преступлений до истечения судимости, ее погашения или снятия. Это достигается, прежде всего, созданием режима отбывания соответствующего наказания, куда входят охрана осужденных, надзор за их поведением, обеспечение личной безопасности осужденных и администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, а также иных лиц, посещающих данные учреждения и органы.

Указанные цели исполнения наказаний достигаются созданием соответствующих условий режима их отбывания, проведением с осужденными воспитательной работы, привлечением их к общественно полезному труду, а также организацией общеобразовательной и профессиональной подготовки и профессионального обучения¹.

Исходя из сформулированных целей уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, а также принимая во внимание, что функционирование уголовно-исполнительной системы, права, социальные гарантии ее сотрудникам в соответствии с Законом РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» являются расходным обязательством Российской Федерации, можно сделать вывод, что к проектам федеральных законов, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и на которые требуется получить заключение Правительства РФ, можно отнести проекты, направленные, например, на исправление осужденных (общее и профессиональное образование), регулирование отношений по режиму отбывания соответствующего наказания в уголовно-исполнительной системе, обеспечение безопасности объектов уголовно-исполнительной системы. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

¹ См. «Постатейный комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации» под ред. И. Л. Трунова: «Эксмо», 2006.

проект федерального закона № 489055–4 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить новый порядок направления осужденных к месту отбывания наказания в колонию-поселение;

проект федерального закона № 227122–5 «О внесении изменений в статью 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 100 и 111 Федерального закона «Об исполнительном производстве»², которым предлагалось установить единый порядок удовлетворения требований взыскателей. Согласно этому проекту в первую очередь предлагалось удовлетворять требования по взысканию алиментов, возмещению вреда, причиненного здоровью, возмещению вреда в связи со смертью кормильца, а также требования о компенсации морального вреда. По мнению Правительства РФ³, изменение очередности удержания из заработной платы и иных доходов осужденных к лишению свободы приведет к снижению поступлений средств в федеральный бюджет по статье отчислений на возмещение расходов по содержанию указанной категории лиц и, как следствие, к необходимости выделения дополнительных бюджетных ассигнований на содержание указанной категории лиц.

К проектам федеральных законов, на которые не требуется получать заключение Правительства РФ в связи с отсутствием расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся проекты федеральных законов, направленные на регулирование отношений, связанные, например, с расходами осужденных, установлением раздельного содержания отдельных категорий несовершеннолетних, а также проекты федеральных законов, предоставляющие субъектам Российской Федерации дополнительные права по оказанию содействия учреждениям уголовно-исполнительной системы в области трудовой занятости осужденных. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

¹ Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 271-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6226.

² Федеральный закон от 17.12.2009 г. № 325-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 51, ст. 6162.

³ См. заключение Правительства РФ от 25.02.2009 г. № 729 п-П4.

проект федерального закона № 100130–5 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось закрепить в абсолютном денежном выражении суммы, разрешенные к расходованию осужденными на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости;

проект федерального закона № 493301–4 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»², которым предлагалось исключить из УИК РФ нормы, предусматривающие возможность оставления в воспитательных колониях лиц, достигших совершеннолетия, установить раздельное содержание отдельных категорий несовершеннолетних, отменить участие суда в решении вопроса о переводе лица, достигшего совершеннолетнего возраста, в исправительную колонию для взрослых осужденных;

проект федерального закона № 488911–4 «О внесении изменения в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³, которым предлагалось наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом оказывать содействие учреждениям уголовно-исполнительной системы в обеспечении трудовой занятости осужденных, комплектовании квалифицированными кадрами, реализации федеральных и региональных программ стабилизации и развития уголовно-исполнительной системы, а также устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для осужденных, лиц, содержащихся под стражей, персонала учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и членов семей персонала за счет средств собственных бюджетов (за исключением финансовых средств, передаваемых им из федерального бюджета на осуществление целевых расходов).

¹ Федеральный закон от 14.02.2009 г. № 23-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 7, ст. 791.

² Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 261-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6216.

³ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 277-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 52 (ч. I), ст. 6232.

Глава 30. Проекты федеральных законов в области законодательства о судебной системе Российской Федерации

В соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом.

Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

КС РФ;

ВС РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

ВАС РФ, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Финансирование КС РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей согласно ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете.

К проектам федеральных законов, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и на которые, соответственно, требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие создание высшего судебного органа, создание нового районного суда, проведение для впервые назначенных судей федеральных судов обучения, дополнительные условия материального обеспечения судей, увеличение числа мировых судей, создание должностей добавочных мировых судей.

Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 103575–5 «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов»¹, которым предлагалось установить, что вред, причиненный нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов, возмещается за счет казны Российской Федерации;

проект федерального конституционного закона № 242115–5 «О Дисциплинарном судебном присутствии»², которым предлагалось создать Дисциплинарное судебное присутствие – высший судебный орган, уполномоченный рассматривать дела по жалобам (обращениям) на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и принимающий окончательные решения по таким делам;

проект федерального закона № 199517–5 «О создании Горномарийского районного суда Республики Марий Эл и упразднении некоторых районных судов Республики Марий Эл»³, которым предлагалось упразднить Козьмодемьянский городской суд и Юринский районный суд Республики Марий Эл, передав относящиеся к их ведению вопросы осуществления правосудия в юрисдикцию вновь созданного Горномарийского районного суда Республики Марий Эл, а также упразднить некоторые районные суды Республики Марий Эл, передав относящиеся к их ведению вопросы осуществления правосудия в юрисдикцию Сернурского, Медведевского и Советского районных судов Республики Марий Эл;

¹ Возвращен инициатору законопроекта, как предусматривающий внесение изменений в закон, утративший силу 29.06.2010 г.

² Федеральный закон от 09.11.2009 г. № 4-ФКЗ//СЗ РФ, 2009, № 45, ст. 5261.

³ Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 53-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 15, ст. 1749.

проект федерального закона № 101371–5 «О внесении изменения в статью 20¹ Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить обязанность для судей федеральных судов, впервые назначенных на должность, проходить специализированную профессиональную подготовку в форме обучения в Российской академии правосудия и стажировки в суде;

проект федерального закона № 65891–5 «О внесении дополнения в статью 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»², которым предлагалось установить дополнительные условия материального обеспечения пребывающих в отставке судей из числа участников Великой Отечественной войны, являющихся инвалидами;

проект федерального закона № 194601–5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»³, которым предлагалось увеличить число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в Вологодской области с 66 до 77;

проект федерального закона № 78217–5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»⁴, которым предлагалось увеличить число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в Курганской области с 49 до 53;

проект федерального закона № 122154–5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»⁵, которым предлагалось установить, что долж-

¹ Федеральный закон от 01.07.2010 г. № 135-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 27, ст. 3419.

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 15.11.2010 г.

³ Федеральный закон от 13.10.2009 г. № 234-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 42, ст. 4862.

⁴ Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 15-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 7, ст. 783.

⁵ Отклонен постановлением Государственной Думы от 28.01.2009 г. № 1655–5 ГД//СЗ РФ, 2009, № 5, ст. 581.

ность мирового судьи является государственной должностью Российской Федерации;

проект федерального закона № 115777–5 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»¹, которым предлагалось определить новое число мировых судей и количество судебных участков во вновь образованном субъекте Российской Федерации – Забайкальском крае;

проект федерального закона № 65935–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации»², которым предлагалось создание в субъектах Российской Федерации должностей добавочных мировых судей;

проект федерального закона № 507373–4 «О создании Новочеркасского гарнизонного военного суда и упразднении 6-го гарнизонного военного суда»³.

К проектам федеральных законов, реализация положений которых не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, и на которые, соответственно, не требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, направленные на упразднение судов, изменение цены иска, уточнение подбора кандидатов на должности судей, а также проекты федеральных законов о наделении квалификационной коллегии судей дополнительными полномочиями.

Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 237320–5 «Об упразднении Скопинского городского суда Рязанской области»⁴;

проект федерального закона № 195066–5 «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса

¹ Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 16-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 7, ст. 784.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 08.10.2008 г. № 1037–5 ГД//СЗ РФ, 2008, № 42, ст. 4734.

³ Федеральный закон от 12.06.2008 г. № 89-ФЗ//СЗ РФ, 2008, № 24, ст. 2802.

⁴ Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 359-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 52 (ч. I), ст. 6435.

Российской Федерации»¹, которым предлагалось изменить цену иска по делам о разделе имущества между супругами, а также по имущественным спорам, относящимся к компетенции мировых судей;

проект федерального конституционного закона № 263365–5 «О внесении изменения в статью 27 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»², которым предлагалось уточнить порядок подбора кандидатов на должности судей военных судов;

проект федерального закона № 260289–5 «Об изменении юрисдикции Ленинского районного суда города Тюмени»³;

проект федерального конституционного закона № 262900–5 «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Приморского края»⁴, которым предлагалось упразднить некоторые районные и городские суды Приморского края, передав относящиеся к их ведению вопросы осуществления правосудия в юрисдикцию вновь создаваемых районных судов Приморского края. По мнению Правительства РФ⁵, принятие федерального закона даст возможность без увеличения штатной численности судей реализовать положения п. 3 ч. второй ст. 30 УПК РФ в части рассмотрения уголовных дел о тяжких и об особо тяжких преступлениях коллегией из трех судей, а также рационально распределить рабочую нагрузку между судьями;

проект федерального закона № 600–5 «О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»⁶, которым предлагалось предусмотреть обязанность квалификационной коллегии судей приостановить полно-

¹ Федеральный закон от 11.02.2010 г. № 6-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 7, ст. 701.

² Федеральный конституционный закон от 28.11.2009 г. № 7-ФКЗ//СЗ РФ, 2009, № 48, ст. 5710.

³ Отклонен постановлением Государственной Думы от 20.01.2010 г. № 3100–5 ГД//СЗ РФ, 2010, № 4, ст. 365.

⁴ Федеральный закон от 29.06.2010 г. № 129-ФЗ//СЗ РФ, 2010, № 27, ст. 3413.

⁵ См. заключение Правительства РФ от 02.06.2009 г. № 13/15–12/646.

⁶ Федеральный закон от 09.11.2009 г. № 248-ФЗ//СЗ РФ, 2009, № 45, ст. 5266.

мочия судьи в случае его участия в качестве кандидата на выборах, проводимых на территории Российской Федерации, и в случае избрания судьи выборным должностным лицом.

Глава 31. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о налогах и сборах

§ 31.1. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о налогах

Следует отметить, что среди проектов федеральных законов, на которые требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ ввиду того, что в них предлагается введение или отмена налога, освобождение от его уплаты, отдельную группу проектов федеральных законов составляют проекты федеральных законов, реализация положений которых приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

Расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, возникают по той причине, что в законодательстве о налогах предусмотрены случаи возмещения сумм уплаченного налога. При этом само возмещение согласно ст. 78 НК РФ и ст. 166¹ БК РФ осуществляется Федеральным казначейством с единых счетов соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Соответственно, если налог на добавленную стоимость согласно ст. 56 БК РФ зачисляется в федеральный бюджет, то и его возврат будет осуществляться из этого же бюджета. Вместе с тем возврат налога на доходы физических лиц, несмотря на то, что согласно ст. 13 НК РФ он относится к федеральным налогам, будет осуществляться из бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов поселений и бюджетов муниципальных районов, поскольку данный налог согласно ст. 56, 61 и 61¹ БК РФ зачисляется в указанные бюджеты.

В частности, в соответствии со ст. 176 НК РФ в случае, если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога на добавленную стоимость, исчисленную по операциям, признаваемым объектом налогообложения в соответствии с под. 1–3 п. 1 ст. 146 НК РФ, полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику в соответствии с положениями ст. 176 НК РФ.

К проектам федеральных законов, направленным на регулирование отношений по возмещению сумм налога на добавленную стоимость, относятся:

проект федерального закона № 328662–3 «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»¹, которым было предложено установить, что возмещение (зачет, возврат) будет осуществляться также в отношении операций по выполнению строительно-монтажных работ для собственного потребления;

проект федерального закона № 181057–4 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования»², которым было предложено ст. 176 НК РФ, регулиующую отношения по порядку возмещения налога на добавленную стоимость, изложить в новой редакции.

С учетом положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, предусматривающей получение заключения Правительства РФ на проекты федеральных законов, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение измене-

¹ Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 119-ФЗ//СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3130.

² Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ//СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. I), ст. 3436.

ний в положения НК РФ, регулирующие порядок предоставления возмещения в отношении налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, также требуется получить заключение Правительства РФ.

Следует отметить, что к проектам федеральных законов, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, относятся проекты федеральных законов, придающие вводимым нормам в сфере применения налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость обратную силу. К таким проектам относится проект федерального закона № 240797-4 «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»¹, которым предлагалось придать обратную силу изменениям, касающимся применения нулевой ставки налога на добавленную стоимость. Реализация положений данного проекта федерального закона позволила налогоплательщикам налога на добавленную стоимость подать уточненную налоговую декларацию и заявление на возмещение уплаченных сумм налога на добавленную стоимость по операциям, в отношении которых федеральным законом была придана обратная сила.

§ 31.2. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство о сборах

Следует отметить, что среди проектов федеральных законов, на которые требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ, поскольку в них предлагается введение или отмена сбора, освобождение от его уплаты, отдельную группу проектов федеральных законов составляют проек-

¹ Федеральный закон от 28.02.2006 г. № 28-ФЗ/СЗ РФ, 2006, № 10, ст. 1065.

ты федеральных законов, реализация положений которых приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

Данные расходы возникают по той причине, что в законодательстве о сборах предусмотрены случаи возврата сумм излишне уплаченного сбора. Так, в частности, в соответствии со ст. 333⁷ НК РФ по истечении срока действия разрешения на добычу объектов животного мира организации и индивидуальные предприниматели вправе обратиться в налоговый орган по месту нахождения органа, выдавшего указанное разрешение, за зачетом или возвратом сумм сбора по нереализованным разрешениям на добычу объектов животного мира, выданным уполномоченным органом.

К проектам федеральных законов, направленным на регулирование отношений по определению перечня оснований предоставления плательщикам права на получение возврата, относятся следующие проекты:

проект федерального закона № 388350–4 «О внесении изменений в статьи 333.3 и 333.7 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹;

проект федерального закона № 361086–4 «О внесении изменения в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»².

Данными проектами федеральных законов предлагалось внести изменения в ст. 333⁷ НК РФ, предусматривающие предоставление права на возврат сумм уплаченных сборов по нереализованным лицензиям (разрешениям) организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим пользование объектами водных биологических ресурсов.

С учетом положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, предусматривающей основания для получения заключения Правительства РФ на проекты федеральных законов, реализация положений которых

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 20.03.2007 г.

² Возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 19.12.2006 г.

потребуется расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в положения НК РФ, регулирующие перечень оснований для получения плательщиком права на возмещение сбора, также требуется получить заключение Правительства РФ.

К проектам федеральных законов, которыми предусматривалось внесение изменений в законодательство о сборах, и на которые не требовало получения заключения Правительства РФ, в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ относятся:

проект федерального закона № 457761–4 «О внесении изменений в статью 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось снизить размер государственной пошлины за государственную регистрацию права собственности физического лица на долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения;

проект федерального закона № 470107–4 «О внесении изменений в статью 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось снизить размер государственной пошлины за государственную регистрацию права собственности садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан как юридических лиц на земельный участок, относящийся к имуществу общего пользования;

проект федерального закона № 184403–5 «О внесении изменений в статью 333.28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось увеличить размер государственной пошлины за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 16.03.2010 г.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 10.05.2011 г. № 5233–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 20, ст. 2784.

³ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 04.10.2010 г.

Глава 32. Проекты федеральных законов в области бюджетного законодательства Российской Федерации

Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения:

возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

С учетом данной структуры бюджетного законодательства Российской Федерации предлагается использовать следующий порядок рассмотрения проектов федеральных законов, как требующих, так и не требующих получения заключения Правительства РФ:

проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в БК РФ;

проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и о внесении изменений в федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

§ 32.1. Проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации

Среди проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в БК РФ, выделяется группа проектов, направленных на изменение установленного ст. 50, 56, 61, 61¹, 61² БК РФ порядка зачисления налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом большинством из них предлагается установить, что такие изменения вступают в силу в течение текущего финансового года.

В этой связи следует учитывать закрепленный в ст. 31 БК РФ принцип самостоятельности бюджетов, согласно которому введение в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти изменений бюджетного законодательства Российской Федерации, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, недопустимо без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов.

В этом случае на такие проекты федеральных законов требуется получить заключение Правительства РФ.

К проектам федеральных законов, реализация положений которых предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, и на которые, соответственно, требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, закрепляющие в БК РФ положения о новых расходах, покрываемых за счет федерального бюджета.

Таким проектом является проект федерального закона № 41246–5 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предлагалось установить, что субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, должны включать в себя затраты на организацию обеспечения указанных полномочий.

Таким образом, к проектам федеральных законов, которыми предусматривается внесение изменений в БК РФ, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, и на которые, соответственно, требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты, направленные на изменение в течение текущего финансового года порядка зачисления сумм доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также на закрепление в БК РФ положений, предусматривающих новые виды расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Следует объективно отметить, что среди проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в БК РФ в части изменения порядка зачисления доходов и распределения расходов бюджетов, выделяется значительная группа проектов, на которые

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 17.02.2009 г.

не требуется получение заключения Правительства РФ ввиду отсутствия расходов на реализацию предлагаемых в них изменений, покрываемых за счет федерального бюджета.

В частности, к проектам федеральных законов, на которые не требуется получения заключения Правительства РФ, относятся следующие проекты:

проект федерального конституционного закона № 262459–5 «О внесении изменений в статьи 31 и 232 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которым предлагалось уточнить редакции ст. 31 и 232 БК РФ в части иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

проект федерального закона № 257187–5 «О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось изменить порядок зачисления денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов Российской Федерации;

проект федерального закона № 204754–5 «О внесении изменений в статью 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации», которым предлагалось разместить бюджетные средства, средства местных бюджетов, а также средства государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на банковских депозитах;

проект федерального закона № 7523–5 «О внесении изменения в статью 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации», которым предлагалось внести изменения в п. 1 ст. 93² БК РФ, предусмотрев в нем норму о возможности предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, за счет средств соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации в целях обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 07.10.2011 г. № 5919–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 42, ст. 5876.

² Отклонен постановлением Государственной Думы от 07.10.2011 г. № 5928–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 42, ст. 5885.

проект федерального закона № 396456–4 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»¹, которым предлагалось предоставить Правительству РФ право выделения за счет средств федерального бюджета грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей;

проект федерального закона № 22180–5 «О внесении изменения в статью 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации»², которым предлагалось определить формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов на реализацию полномочий, передаваемых между уровнями власти муниципальных районов и входящих в их состав поселений;

проект федерального закона № 22164–5 «О внесении изменений в статьи 9 и 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации»³, которым предлагалось уточнить бюджетные полномочия муниципальных образований;

проект федерального закона № 7169–5 «О внесении изменения в статью 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁴, которым предлагалось дополнить перечень оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

проект федерального закона № 416847–4 «О внесении изменений в статью 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁵, которым предлагалось установить порядок использования субсидий и субвенций, не использованных в текущем финансовом году.

¹ Отклонен постановлением Государственной Думы от 01.06.2011 г. № 5404–5 ГД//СЗ РФ, 2011, № 24, ст. 3375

² Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 07.04.2009 г.

³ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 07.04.2009 г.

⁴ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 01.07.2008 г.

⁵ Возвращен субъекту права законодательной инициативы, поскольку проект федерального закона предусматривает внесение изменений в закон, утративший силу 22.04.2008 г.

**§ 32.2. Проекты федеральных законов
о федеральном бюджете на очередной финансовый год
и плановый период и о внесении изменений
в федеральный закон о федеральном бюджете
на очередной финансовый год и плановый период**

Согласно ст. 185 БК РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится на рассмотрение законодательного (представительного) органа Правительством РФ. При этом право внесения данного проекта федерального закона у других субъектов права законодательной инициативы отсутствует. В связи с указанной особенностью внесения в Государственную Думу данного проекта следует учитывать положение п. 86 Регламента Правительства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260, согласно которому заключение Правительства РФ, предусмотренное ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, по вносимому Правительством РФ проекту федерального закона отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

В соответствии с Конституцией РФ и со ст. 212 БК РФ вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, в случае превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния более чем на 10 процентов могут Правительство РФ и другие субъекты права законодательной инициативы.

Соответственно, положения заключения Правительства РФ на проект федерального закона о внесении изменений в федераль-

ный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период согласно п. 86 Регламента Правительства РФ будут изложены в финансово-экономическом обосновании.

В отношении проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и подготовленных другими субъектами права законодательной инициативы, заключение Правительства РФ требуется получить в случае, когда проектом федерального закона предлагается предусмотреть предоставление юридическим лицам субсидий в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) ими товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Примером такого проекта является проект федерального закона № 444157–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год»¹, которым предлагалось предусмотреть предоставление субсидий на возмещение части затрат в сумме 2 000 000,0 тыс. руб. организациям угольной промышленности на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2005–2007 гг. на осуществление инвестиционных проектов, а также на возмещение организациям угольной промышленности затрат, понесенных в 2007 г., на рекультивацию земель, нарушенных в период до 2000 г. включительно, в сумме 1 500 000,0 тыс. руб.

К проектам федеральных законов, на которые не требуется получения заключения Правительства РФ в связи с тем, что реализация положений проекта федерального закона не повлечет расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся следующие проекты:

проект федерального закона № 250698–5 «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»², которым

¹ Возвращен инициатору законопроекта, как предусматривающий внесение изменений в закон, утративший силу 22.04.2008 г.

² Возвращен инициатору законопроекта, как предусматривающий внесение изменений в закон, утративший силу 21.02.2011 г.

предлагалось предоставить Правительству РФ право определить порядок и сроки проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами Российской Федерации в 2009, 2010, 2011 гг.;

проект федерального закона № 64463–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»¹, которым предлагалось при расчете коэффициентов распределения акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в качестве основных критериев использовать численность населения и потребление алкоголя в расчете на душу населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

**§ 32.3. Проекты федеральных законов
о бюджетах государственных внебюджетных фондов
Российской Федерации на очередной финансовый год
и плановый период и о внесении изменений в федеральные
законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов
Российской Федерации на очередной финансовый год
и плановый период**

Как и проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период согласно ст. 185 БК РФ вносятся на рассмотрение

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 04.12.2008 г.

законодательного (представительного) органа только Правительством РФ. Соответственно, положения заключения Правительства РФ на такие проекты федеральных законов, как уже было отмечено, излагаются в финансово-экономическом обосновании, прилагаемом к проектам федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

В отличие от права внесения на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период правом внесения изменений в федеральный закон о бюджетах государственных внебюджетных фондах Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период наделено не только Правительство РФ, но и остальные субъекты права законодательной инициативы. Среди проектов федеральных законов о внесении изменений в указанные акты выделяются проекты, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. К ним, в частности, относится проект федерального закона № 400501-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год»¹, которым предлагалось увеличить объем средств, предусмотренных в бюджете ФСС РФ на 2006 г. на предоставление инвалидам технических средств реабилитации и услуг, а также на обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями. При рассмотрении данного проекта федерального закона на соответствие его требованиям ст. 104 Конституции РФ следует учитывать положения ст. 4 ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год», согласно которым финансирование указанных расходов осуществляется в пределах средств, выделяемых ФСС РФ из федерального бюджета.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 15.01.2008 г.

К проектам федеральных законов, которые не требуют расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся проекты федеральных законов, направленные на увеличение объемов финансирования расходов, которые государственные внебюджетные фонды Российской Федерации осуществляют за счет своих средств. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

проект федерального закона № 340367–4 «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год»¹, которым предусматривалось установление возможности дополнительного финансирования расходов на оздоровление детей, предусмотренных в бюджете ФСС РФ на 2006 год, за счет привлечения остатков средств на 1 января 2006 г. и в случае получения дополнительных доходов и снижения фактических расходов за счет средств обязательного социального страхования;

проект федерального закона № 460712–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год»², которым предлагалось увеличить максимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц с 16 125 руб. до 23 400 руб. Данное изменение приведет к увеличению расходов на выплату пособий по беременности и родам на 151 436,5 тыс. руб. Учитывая, что финансирование дополнительных расходов на выплату пособий по беременности и родам предусматривается за счет остатка средств по обязательному социальному страхованию, образовавшемуся по результатам исполнения бюджета ФСС РФ за предыдущие годы, реализация положений проекта федерального закона не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 15.01.2008 г.

² Федеральный закон от 23.11.2007 г. № 266-ФЗ//СЗ РФ, 2007, № 48 (ч. I), ст. 5810.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ
«О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»¹
(выдержка)

Глава VI. Взаимоотношения Правительства
Российской Федерации и Федерального Собрания

Статья 36. Участие Правительства Российской Федерации
в законодательной деятельности

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании.

Право законодательной инициативы Правительство Российской Федерации осуществляет посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Правительство Российской Федерации вправе вносить в Государственную Думу в соответствии с ее Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении Государственной Думы законопроектам.

Разрабатываемые Правительством Российской Федерации проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключение Правительства Российской Федерации

¹ СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712.

Федерации направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации. По согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен.

Правительство Российской Федерации может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства Российской Федерации подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

Заключения Правительства Российской Федерации на законопроекты, поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства Российской Федерации о рассматриваемых палатами Федерального Собрания федеральных законах и законопроектах подписываются Председателем Правительства Российской Федерации или его заместителем и направляются в палаты Федерального Собрания. *(В ред. Федерального конституционного закона от 19.06.2004 № 4-ФКЗ.)*

Члены Правительства Российской Федерации вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства Российской Федерации. Для защиты позиций Правительства Российской Федерации по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства Российской Федерации присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов

и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении в сроки, установленные федеральным законом. *(Часть десятая в ред. Федерального конституционного закона от 22.07.2010 № 4-ФКЗ.)*

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Правительства РФ
от 01.06.2004 г. № 260
«О РЕГЛАМЕНТЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОЛОЖЕНИИ
ОБ АППАРАТЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»¹ (выдержка)**

VI. Законопроектная деятельность Правительства

Планирование законопроектной деятельности

76. Законопроектная деятельность Правительства осуществляется в соответствии с утверждаемыми им планами законопроектных работ и программами деятельности Правительства, иными актами Правительства, предусматривающими разработку законопроектов.

77. Проекты планов законопроектной деятельности Правительства формируются Министерством юстиции Российской Федерации на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

При подготовке проектов планов законопроектной деятельности Правительства учитываются планы (проекты планов) законопроектных работ Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания.

78. Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать рабочее наименование проекта федерального закона, наименование федерального органа испол-

¹ СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 2313

нительной власти – головного исполнителя и перечень соисполнителей, ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу, а также в случае необходимости концепцию и проект технического задания на разработку проекта федерального закона. Необходимость разработки и представления концепции и проекта технического задания на разработку проекта федерального закона определяется Комиссией Правительства по законопроектной деятельности либо руководителем федерального органа исполнительной власти – головным исполнителем. *(В ред. Постановлений Правительства РФ от 10.03.2009 г. № 202, от 30.04.2009 г. № 389.)*

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства с приложением в случае необходимости концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов после проведения предварительной экспертной оценки вносятся Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство в установленном порядке. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 г. № 202.)*

79. Проекты планов законопроектной деятельности и концепций законопроектов предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности, после чего указанные планы утверждаются Правительством.

80. Правительство информирует Президента Российской Федерации о законопроектной деятельности Правительства, а также о ходе исполнения Правительством поручений и указаний Президента Российской Федерации по подготовке законопроектов. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 01.07.2011 г. № 530.)*

81. Правительство рассматривает в установленном порядке предложения палат Федерального Собрания по подготовке законопроектов и координирует с ними свою законопроектную деятельность.

82. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство координирует

свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Порядок организации законопроектной деятельности

83. Правительство, реализуя право законодательной инициативы, рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, участвует в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания, а также Президента Российской Федерации.

84. Для рассмотрения в Правительство представляются проект федерального закона и следующие материалы:

проект распоряжения Правительства о внесении проекта федерального закона в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении проекта федерального закона палатами Федерального Собрания;

пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и основной идеи законопроекта;

финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (представляется при необходимости, а также в случае внесения проекта федерального закона, предусмотренного частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации);

перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с данным проектом федерального закона;

перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с данным проектом федерального закона;

заклучения, предусмотренные пунктом 60 настоящего Регламента;

заклучение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Перечень нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона, включает в себя наименования проектов нормативных правовых актов, обоснование необходимости их подготовки, срок подготовки, а также сведения о федеральных органах исполнительной власти либо организациях – головном исполнителе и соисполнителях по разработке проектов указанных актов.

Законопроекты предварительно рассматриваются Комиссией Правительства по законопроектной деятельности и вносятся на заседание Правительства.

Решение о внесении Правительством законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседании Правительства.

(п. 84 в ред. Постановления Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 389.)

85. Утратил силу. – *Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 389.*

86. Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, по вносимому Правительством законопроекту отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

87. По законопроекту, вносимому в Государственную Думу Правительством, назначается официальный представитель Правительства.

В связи с рассмотрением палатами Федерального Собрания иных законопроектов могут назначаться специальные представители Правительства, которые наделяются соответствующими полномочиями.

**Особенности подготовки проекта федерального закона
о федеральном бюджете (о внесении изменений
в федеральный закон о федеральном бюджете)**

*(В ред. Постановления Правительства РФ
от 01.10.2011 г. № 807)*

88. Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период) разрабатывается Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством с учетом предложений федеральных органов государственной власти, Центрального банка Российской Федерации, а также других органов и организаций, определяемых Правительством. Указанные предложения представляются в порядке и сроки, определяемые Правительством в соответствии с бюджетным законодательством. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 01.10.2011 г. № 807.)*

Абзац утратил силу. – *Постановление Правительства РФ от 01.10.2011 г. № 807.*

Федеральные министерства, разрабатывающие законопроекты и другие документы, подлежащие внесению в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете), направляют их в Правительство. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 01.10.2011 г. № 807.)*

89. Проект федерального закона о федеральном бюджете с приложением документов, подлежащих внесению одновременно с ним в Государственную Думу в соответствии с бюджетным законодательством, а также документов, предусмотренных пунктом 84 настоящего Регламента, представляются в Правительство Министерством финансов Российской Федерации по мере их готовности, но не позднее чем за 15 дней до установленного федеральным законом срока внесения проекта в Государственную Думу. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 01.10.2011 г. № 807.)*

90. Внесенный в Правительство проект федерального закона о федеральном бюджете (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете) по решению Председателя Правительства представляется на заседание Правительства. *(В ред. Постановлений Правительства РФ от 31.07.2007 г. № 492, от 01.10.2011 г. № 807.)*

91. Одобренный Правительством проект федерального закона о федеральном бюджете (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете) вносится в Государственную Думу с приложением документов и материалов, предусмотренных бюджетным законодательством. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 01.10.2011 г. № 807.)*

VII. Порядок участия Правительства в деятельности Федерального Собрания

Участие членов Правительства в работе Федерального Собрания

92. Члены Правительства могут присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

93. Члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания, полученному не менее чем за 5 дней до заседания, присутствовать на заседании и отвечать на вопросы членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат.

Приглашенный на заседание палаты Федерального Собрания член Правительства информирует об этом Председателя Правительства.

В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания член Правительства заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием долж-

ностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

94. Члены Правительства, которым комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания направлены письменные обращения по вопросам их ведения, сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах.

Порядок подготовки заключений, поправок и официальных отзывов

95. Заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, и официальный отзыв Правительства на законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации представляются субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу до внесения законопроекта в Государственную Думу. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 17.11.2011 г. № 937.)*

Указанные заключение и официальный отзыв направляются субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок не более 1 месяца с даты поступления законопроекта в Правительство. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 17.11.2011 г. № 937.)*

96. Поправки Правительства к законопроекту направляются в период между рассмотрением законопроекта Государственной Думой в первом и втором чтении, если для данного законопроекта не установлено рассмотрение более чем в трех чтениях.

97. Официальный отзыв Правительства на законопроект или принятый закон, за исключением официального отзыва Правительства на законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, может быть направлен в Государственную Думу или Совет Федерации на любой стадии его рассмотрения палатами Федерального Собрания.

Официальный отзыв Правительства на законопроект, поступивший из Государственной Думы, направляется в Государственную Думу в срок не более 1 месяца с даты поступления законопроекта в Правительство. *(П. 97 в ред. Постановления Правительства РФ от 17.11.2011 г. № 937.)*

98. Подготовка заключений, поправок и официальных отзывов Правительства проводится федеральными министерствами, а также иными федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, в порядке, установленном Правительством.

99. Законопроект, поступивший на заключение в Правительство от субъекта права законодательной инициативы или Государственной Думы с финансово-экономическим обоснованием и иными необходимыми материалами, в 2-дневный срок направляется Аппаратом Правительства для подготовки проекта заключения в соответствующие федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, в том числе в обязательном порядке в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации, которые направляют свои предложения главному исполнителю не позднее чем в 15-дневный срок с даты поступления законопроекта в Правительство. Проекты заключений, предусмотренных частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, согласовываются в порядке, установленном настоящим Регламентом для согласования актов Правительства. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 30.11.2009 г. № 967.)*

100. Исключен. – *Постановление Правительства РФ от 31.07.2007 г. № 492.*

101. Главной исполнитель в 20-дневный срок с даты поступления законопроекта в Правительство обеспечивает подготовку

проекта заключения или официального отзыва, его согласование и представление в Правительство.

При невозможности представления в указанный срок проекта заключения или официального отзыва на законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации головной исполнитель согласовывает с субъектом права законодательной инициативы продление срока, но не более чем на 30 дней, и письменно информирует Правительство о достигнутом согласии.

При невозможности представления в указанный срок проекта официального отзыва на законопроект, поступивший из Государственной Думы, за исключением официального отзыва Правительства на законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, головной исполнитель согласовывает с соответствующим Комитетом Государственной Думы продление срока, но не более чем на 30 дней, и письменно информирует Правительство о достигнутом согласии.

В случае, если в указанный срок проект заключения или официального отзыва на законопроект в Правительство не представлен, головной исполнитель докладывает в Правительство о причинах несоблюдения установленного срока. *(П. 101 в ред. Постановления Правительства РФ от 17.11.2011 г. № 937.)*

102. Законопроекты, поступившие в Правительство из Государственной Думы с запросом отзывов, замечаний и предложений, в 2-дневный срок направляются Аппаратом Правительства в соответствующие федеральные органы исполнительной власти для подготовки проектов официальных отзывов Правительства.

103. Принятые Государственной Думой в первом чтении законопроекты, кроме внесенных Правительством, направляются Аппаратом Правительства в соответствии со сферами ведения федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, для подготовки возможных поправок или проекта официального отзыва.

104. Подготовка проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства осуществляется с соблюдением требований, предусмотренных пунктом 57, и сроков представления материалов соисполнителями, предусмотренных пунктами 49 и 99 настоящего Регламента, как правило, в 20-дневный срок с даты поступления законопроекта в Правительство. Если Государственной Думой согласованы с Правительством более сжатые сроки, головной исполнитель организует оперативную подготовку соответствующих проектов.

Министерство юстиции Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов при проведении их правовой экспертизы. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 20.02.2010 г. № 72.)*

Подготовка проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства осуществляется с учетом необходимости согласования предполагаемых сроков вступления в силу соответствующего федерального закона и сроков подготовки проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона. *(Абзац введен Постановлением Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 389.)*

105. Проекты заключений, поправок и официальных отзывов Правительства вносятся в Правительство исключительно руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, либо лицами, исполняющими их обязанности, с приложением всех материалов, поступивших от субъекта права законодательной инициативы или Государственной Думы и от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Неурегулированные разногласия по проектам заключений, поправок и официальных отзывов Правительства рассматриваются департаментами Правительства в пределах сфер их ведения, Заместителем Председателя Правительства (в соответствии с распреде-

лением обязанностей). *(В ред. Постановлений Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 389, от 30.11.2009 г. № 967.)*

В случае, если после рассмотрения разногласий они остались неурегулированными, решение принимается Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 389.)*

106. Заключение, поправки и официальные отзывы Правительства подписываются Председателем Правительства, Заместителем Председателя Правительства, осуществляющим в соответствии с распределением обязанностей взаимодействие с палатами Федерального Собрания, как правило, после рассмотрения их проектов на заседании правительственной комиссии по законопроектной деятельности. Заключение направляется субъекту права законодательной инициативы, вносящему законопроект (первому в группе вносящих законопроект), и в Государственную Думу, а поправки и официальные отзывы – в соответствующую палату Федерального Собрания. *(В ред. Постановления Правительства РФ от 31.07.2007 г. № 492.)*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации
от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД
«О РЕГЛАМЕНТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»¹ (выдержка)

Статья 105

1. При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены *(в ред. Постановления ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД)*:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект *(в ред. Постановления ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД)*;

в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона *(п. «в» в ред. Постановления ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД)*;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

¹ СЗ РФ, 1998, № 7, ст. 801.

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации) (*п. «д» в ред. Постановления ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*);

е) документы и материалы, предусмотренные статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период) (*п. «е» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД, в ред. Постановления ГД ФС РФ от 20.04.2007 г. № 4464-4 ГД*);

ж) документы и материалы, предусмотренные статьей 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период) (*п. «ж» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД, в ред. Постановления ГД ФС РФ от 20.04.2007 г. № 4464-4 ГД*);

з) документы и материалы, предусмотренные статьей 264¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год) (*п. «з» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД, в ред. Постановления ГД ФС РФ от 20.04.2007 г. № 4464-4 ГД*);

и) документы, предусмотренные пунктом 4 статьи 16 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (по законопроекту о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации) (*п. «и» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*);

к) официальные отзывы Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (по законопроекту о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации) (*п. «к» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*);

л) документы, предусмотренные пунктом 7 статьи 9 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (по законопроекту о техническом регламенте) (*п. «л» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*);

м) заключение Правительства Российской Федерации и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки недр (по законопроекту о соглашении о разделе продукции и по законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции) (*п. «м» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*);

н) документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры, представляющим собой культурную ценность (по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации) (*п. «н» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*);

о) документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации соответственно с Верховным Судом Российской Федерации и субъектом Российской Федерации (по законопроекту по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации) (*п. «о» введен Постановлением ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД*).

2. Утратила силу. – *Постановление ГД ФС РФ от 02.04.2004 г. № 336-IV ГД*.

3. При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы – коллегиальным органом (Советом Федерации,

Правительством Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации) должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа о внесении законопроекта с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту. *(Часть 3 в ред. Постановления ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД.)*

4. Исключена. – *Постановление ГД ФС РФ от 27.09.2002 г. № 3093-III ГД.*

4. Копии текста законопроекта и материалов, предусмотренных частями первой и третьей настоящей статьи, а также сопроводительного письма о внесении законопроекта, должны быть представлены на магнитном носителе. *(Введена Постановлением ГД ФС РФ от 26.11.1999 г. № 4646-II ГД, в ред. Постановления ГД ФС РФ от 21.05.2008 г. № 495-5 ГД.)*

Статья 107

1. Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему, предусмотренные статьей 105 настоящего Регламента, направляются субъектом (субъектами) права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе. Одновременно в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности на законопроект заводится электронная регистрационная карта,

в которой фиксируются дата и время поступления законопроекта в Государственную Думу, сведения о законопроекте, о его прохождении в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о принятии федерального закона и о рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом Российской Федерации. *(В ред. Постановлений ГД ФС РФ от 10.06.2005 г. № 1978-IV ГД, от 10.03.2006 г. № 2882-IV ГД, от 28.01.2009 г. № 1643-5 ГД.)*

2. Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект и материалы к нему в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента. При поступлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также проектов федеральных законов, предусмотренных пунктом 5 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Председатель Государственной Думы направляет их в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам в течение 24 часов для определения соответствия указанных законопроектов требованиям статьи 105 настоящего Регламента. *(В ред. Постановлений ГД ФС РФ от 17.11.2006 г. № 3751-4 ГД, от 20.04.2007 г. № 4464-4 ГД.)*

2.1. Если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства Российской Федерации, соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части первой статьи 105 настоящего Регламента профильный комитет определяет с учетом мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы. О соответствии законопроекта указанным требованиям Правовое управление Аппарата Государственной Думы сообщает в профильный комитет в течение 14 дней со дня поступления поручения профильного комитета. Профильный комитет вправе обратиться в Правовое управление Аппарата Государственной Думы по вопросу соответствия законопроекта другим требованиям части первой

статьи 105 настоящего Регламента. *(Часть 2.1 введена Постановлением ГД ФС РФ от 17.11.2006 г. № 3751–4 ГД.)*

3. Решение профильного комитета о соответствии законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента, включающее предложения по законопроекту, вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы в течение 14 дней, а в случае, предусмотренном частью второй настоящей статьи, в течение 30 дней со дня поступления законопроекта в профильный комитет. В этот срок не засчитывается время работы депутатов с избирателями в соответствии со статьей 40 настоящего Регламента. Если законопроект поступил в Государственную Думу в период между сессиями Государственной Думы, то указанное решение профильного комитета вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы не позднее чем через 14 дней после начала очередной сессии Государственной Думы. *(Часть 3 в ред. Постановления ГД ФС РФ от 17.11.2006 г. № 3751–4 ГД.)*

4–5. Утратили силу. – *Постановление ГД ФС РФ от 28.01.2009 г. № 1643–5 ГД.*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 29 ноября 2006 г. № 9-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ПУНКТА 100 РЕГЛАМЕНТА ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В. Г. Стрекозова, судей Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Ю. Д. Рудкина, А. Я. Сливы, Б. С. Эбзеева, В. Г. Ярославцева,

с участием представителя Государственной Думы Томской области как стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, – исполняющего обязанности председателя Государственной Думы Томской области Г. А. Шамина и полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. Ю. Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой и частью третьей статьи 3, подпунктом «а» пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы Томской области о проверке конституционности пункта

100 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б. С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, мнение специалиста – доктора юридических наук А. С. Автономова, выступление приглашенного в заседание представителя от Совета Федерации – Е. В. Виноградовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 100 Регламента Правительства Российской Федерации законопроект, поступивший на заключение в Правительство без финансово-экономического обоснования и иных необходимых материалов, возвращается Аппаратом Правительства субъекту права законодательной инициативы с сообщением причин, по которым невозможно представить заключение.

По мнению заявителя, названная норма нарушает право законодательной инициативы субъектов, уполномоченных на его осуществление Конституцией Российской Федерации, в частности, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, и тем самым не соответствует ее статье 104.

Поскольку пункт 100 Регламента Правительства Российской Федерации входит в состав единого регулятивного комплекса, образуемого положениями Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и других нормативных правовых актов, призванными – на основании Конституции Российской Федерации и в развитие ее установлений – определять условия и порядок реализации указанными субъектами принадлежащего им в силу статьи 104 (часть 1)

Конституции Российской Федерации права законодательной инициативы, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 100 Регламента Правительства Российской Федерации, оцениваемый с учетом его места в общей системе правового регулирования законодательного процесса.

2. Конституция Российской Федерации, устанавливая, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, определяет, что народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2). Государственная власть в Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), а также в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71–73).

В Российской Федерации государственную власть осуществляют учрежденные Конституцией Российской Федерации и легитимизируемые волей народа или иными установленными ею способами органы, в частности, законодательную власть, согласно статье 11 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, осуществляют Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации путем принятия законов и иных нормативных правовых актов. При этом Государственной Думой принимаются федеральные законы, а законодательное регулирование по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий последних относится к компетенции органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Закрепленная Конституцией Российской Федерации организационная и функциональная самостоятельность органов законода-

тельной власти предопределяет конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и, соответственно, их участие в федеральном законотворчестве, которое осуществляется в различных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В частности, в силу статьи 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации они наделены правом законодательной инициативы, что служит поддержанию единства системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства Российской Федерации и стабильности ее конституционного строя (статья 5, часть 3 Конституции Российской Федерации) как условия реализации публичной властью преследуемых Конституцией Российской Федерации целей и способа обеспечения конституционных ценностей.

Наделение Конституцией Российской Федерации правом законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации согласуется с закрепленными ею принципами народовластия, федерализма, равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой, а также разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, по которым органы законодательной власти Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации принимают, соответственно, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации (статья 3, часть 1; статья 5, части 3 и 4; статьи 10, 71–73 и 76).

Таким образом, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации в предусмотренных Конституцией Российской Федерации пределах участвуют в федеральном законодательном процессе в силу своего конституционно-правового статуса, а предоставленное им право законодательной инициативы – поскольку оно осуществляется в соответствии с указанными конституционными принципами, с соблюдением конституционных

целей и в установленных Конституцией Российской Федерации пределах – не может ограничиваться.

Исходя из вытекающего из Конституции Российской Федерации требования обязательности для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых в соответствии с ее статьей 80 (часть 3), все субъекты права законодательной инициативы, наделенные властными полномочиями, включая законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, обязаны в процессе осуществления своих полномочий действовать таким образом, чтобы не ставить под угрозу стабильность установленных Конституцией Российской Федерации государственно-правовых форм жизнедеятельности общества и должный баланс общественных интересов.

Этим обуславливается и необходимость взаимодействия и координации деятельности участников законодательного процесса на различных его стадиях, включая стадию законодательной инициативы. Само же закрепленное Конституцией Российской Федерации право законодательной инициативы, в частности, осуществляемое в форме внесения в Государственную Думу разработанных их инициаторами проектов федеральных законов, как имеющее в силу статьи 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации прямое действие, реализуется законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на равных основаниях, самостоятельно, в установленных Конституцией Российской Федерации пределах и с соблюдением вытекающих из нее требований.

3. Проекты федеральных законов (законопроекты) по предметам ведения Российской Федерации и (или) совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вносятся только в Государственную Думу – единственный орган государственной власти, уполномоченный Конституцией Российской Федерации (статья 105, часть 1) на принятие федеральных законов, причем законопроекты о введении или отмене налогов,

освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации (статья 104, части 2 и 3).

Содержание понятия «внесение законопроекта» – по смыслу Конституции Российской Федерации и с учетом презюмируемых ею добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса – не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта: реализуя право законодательной инициативы, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации вступает в процесс принятия федерального закона, в котором также участвуют другие субъекты этого процесса, права и обязанности которых взаимосвязаны, а их осуществление влечет определенные последствия, при том что само принятие федерального закона обусловлено выполнением всеми участниками данного процесса своих обязанностей, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации либо происходящих из логики конституционного регулирования. Из этого следует допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя.

3.1. Конституционному праву законодательной инициативы субъектов, перечисленных в статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, корреспондирует конституционная обязанность Государственной Думы принять, по общему правилу, законопроект с целью дальнейшей организации законодательного процесса (статья 104, часть 2 Конституции Российской Федерации).

При этом Конституция Российской Федерации непосредственно не устанавливает ни условия и порядок реализации управомочен-

ными субъектами принадлежащего им права законодательной инициативы, ни какие-либо требования к законопроекту или его инициатору. Исключение составляют законопроекты, указанные в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, которые могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации, являющегося в таких случаях участником процесса реализации права законодательной инициативы в силу прямого указания Конституции Российской Федерации. Поэтому при отсутствии заключения Правительства Российской Федерации данная инициатива, по буквальному смыслу Конституции Российской Федерации, еще не может квалифицироваться как законодательная, а сами законопроекты – поскольку они поступили в Государственную Думу, что, в частности, не исключается Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому соответствующие заключения Правительством Российской Федерации направляются как субъекту права законодательной инициативы, так и в Государственную Думу (часть пятая статьи 36), – в системе действующего правового регулирования не являются законопроектами, внесенными в Государственную Думу.

Тем самым Конституция Российской Федерации обязывает субъекты права законодательной инициативы до внесения в Государственную Думу законопроекта из числа указанных в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации представить его в Правительство Российской Федерации для получения заключения и одновременно предусматривает обязанность Правительства Российской Федерации, участвующего в процессе реализации права законодательной инициативы, давать заключения на такие законопроекты.

Таким образом, реализация права законодательной инициативы по законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, осуществляется в два этапа, на каждом из которых участники данного процесса обладают взаимообусловленными правами и обязанностями. В частности, с тем чтобы

управомоченные субъекты могли реализовать предоставленное им Конституцией Российской Федерации право законодательной инициативы, Правительство Российской Федерации не вправе отказаться от исполнения возложенной на него Конституцией Российской Федерации обязанности давать заключения на соответствующие законопроекты. При этом пределы и нормативное содержание данной обязанности – в силу ее конституционно-правовой природы – не могут устанавливаться ее носителем, т. е. Правительством Российской Федерации.

3.2. Конституция Российской Федерации устанавливает, что Правительство Российской Федерации обеспечивает наряду с Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (статья 78, часть 4), осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (статья 110, часть 1), разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета, осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (статья 114, пункты «а», «ж» части 1).

Именно с целью гарантирования соответствующей требованиям Конституции Российской Федерации реализации полномочий федеральной государственной власти, условиями чего являются бюджетная обеспеченность этих полномочий и сбалансированность доходов и расходов федерального бюджета, Конституция Российской Федерации обязывает Правительство Российской Федерации, учрежденное в качестве коллегиального органа государственной власти, осуществляющего исполнительную власть Российской Федерации (статья 110), давать заключения на проекты федеральных законов, указанных в части 3 ее статьи 104. Такие заключения являются формой официального информирования Правительством Российской Федерации Государственной Думы уже на начальной

стадии законодательного процесса о возможных последствиях принятия соответствующих законопроектов, что призвано способствовать адекватному формированию воли законодателя, выражаемой в федеральном законе.

Из этого следует, что адресатами обязанности Правительства Российской Федерации давать заключения на законопроекты, указанные в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, являются как субъект права законодательной инициативы – инициатор соответствующего законопроекта, так и Государственная Дума.

3.3. В прямой нормативной связи с приведенными положениями Конституции Российской Федерации находится Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», в том числе часть пятая его статьи 36, обязывающая Правительство Российской Федерации давать письменные заключения на предусмотренные в статье 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации законопроекты в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации (по согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен). Аналогичное нормативное положение содержится в Регламенте Правительства Российской Федерации (пункт 95).

Конституция Российской Федерации не связывает реализацию законодательной инициативы соответствующим субъектом с характером даваемого Правительством Российской Федерации заключения, т. е. с тем, поддерживает оно предложенный законопроект или нет. Правительство Российской Федерации не ограничено в своем праве давать оценку законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, однако отрицательная оценка законопроекта, свидетельствующая об отсутствии его поддержки со стороны Правительства Российской Федерации, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные данные, не может блокировать осуществление управомоченными субъектами права законодательной инициативы, принадлежащего им в силу Конституции

Российской Федерации и составляющего существенный элемент их конституционно-правового статуса, и потому не может служить препятствием для внесения законопроекта в Государственную Думу.

Таким образом, наличие заключения Правительства Российской Федерации именно на соответствующий законопроект, подпадающий под установленную частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации квалификацию, является предусмотренным непосредственно Конституцией Российской Федерации условием реализации права законодательной инициативы, которая, однако, не зависит от характера указанного заключения. У субъекта права законодательной инициативы сохраняется возможность внести свой законопроект с отрицательным заключением и собственными поясняющими материалами непосредственно в Государственную Думу. Принятие же или отклонение законопроекта – прерогатива Государственной Думы, пределы усмотрения которой при осуществлении принадлежащих ей полномочий по реализации законодательной функции Федерального Собрания установлены Конституцией Российской Федерации.

Иное истолкование, допускающее, что отрицательное заключение Правительства Российской Федерации на проект федерального закона влечет невозможность его внесения в Государственную Думу и рассмотрения ею, означало бы лишение Государственной Думы как федерального законодательного органа государственной власти конституционной самостоятельности и вопреки смыслу статьи 10 Конституции Российской Федерации поставило бы реализацию принадлежащего законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации конституционного права законодательной инициативы в зависимость от усмотрения Правительства Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно обращался к вопросам, связанным с процедурой принятия законов Государственной Думой (Постановления от 20 июля 1999 года №, от 5 июля 2001 года № 11-П,

от 23 апреля 2004 года № 8-П и др.). В силу сформулированных им правовых позиций установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры являются существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия актов; несоблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет констатировать противоречие этого решения Конституции Российской Федерации; соблюдение тех процедурных правил, которые непосредственно вытекают из предписаний статей 104–108 Конституции Российской Федерации, – безусловная обязанность Государственной Думы.

Государственная Дума принимает федеральные законы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, руководствуясь при этом своим Регламентом, утвержденным на основании статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 года, действующим в редакции от 10 марта 2006 года и устанавливающим в части первой статьи 105, что при внесении законопроекта в Государственную Думу помимо заключения Правительства Российской Федерации по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации, субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат), пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, текст законопроекта, перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона, а при внесении законопро-

ектов по определенным вопросам – также некоторые другие документы и материалы.

Согласно статьям 107 и 108 Регламента Государственной Думы Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект с материалами к нему в профильный комитет Государственной Думы, который определяет его соответствие требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы; если, по мнению профильного комитета, законопроект не соответствует требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы, в том числе поскольку его инициатором не представлены все необходимые документы и материалы, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту (субъектам) права законодательной инициативы для выполнения этих требований; такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу в соответствии со статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Регламент Государственной Думы в действующей редакции требует от инициатора законопроекта, относящегося к указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, при его внесении в Государственную Думу представления одновременно заключения Правительства Российской Федерации и ряда иных материалов, включая финансово-экономическое обоснование, что само по себе и при соблюдении определенных условий может интерпретироваться как частное проявление реализации в процессе федерального законодательства конституционного требования о бюджетной сбалансированности, соответствующего конституционным принципам законодательного процесса. Данное требование, поскольку оно адресовано субъекту права законодательной инициативы, должно быть нормативно определенным по содержанию и пределам возлагаемой на него обязанности, устанавливаемой

с учетом особенностей его конституционно-правового статуса в соотношении с правами и обязанностями других участников федерального законодательного процесса.

Из взаимосвязанных положений статей 104 (часть 3) и 114 (пункты «а», «б» части 1) Конституции Российской Федерации вытекает, что Правительство Российской Федерации, несущее ответственность за обеспечение бюджетной сбалансированности при реализации соответствующих законов, в качестве участника процесса осуществления управомоченными субъектами принадлежащего им права законодательной инициативы также вправе рассчитывать на соблюдение ими определенных требований к законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и потому подлежащим внесению в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Однако эти требования должны быть облечены в такую юридическую форму, которая исключала бы их произвольное применение, и не могут посягать на само существо права законодательной инициативы или вводить условия, чрезмерно затрудняющие либо иными способами блокирующие его реализацию управомоченными Конституцией Российской Федерации субъектами. Указанные требования во всяком случае не могут вводиться нормативным правовым актом, устанавливающим правила внутренней деятельности Правительства Российской Федерации по реализации его полномочий (часть первая пункта 1 Регламента Правительства Российской Федерации), а следовательно, в силу собственной природы и назначения не способным выступать соответствующей Конституции Российской Федерации юридической формой конкретизации конституционного права законодательной инициативы, а также условий и порядка его осуществления.

5. Регламент Государственной Думы, обязывая субъекты права законодательной инициативы представлять при внесении соответствующих законопроектов в Государственную Думу их финансово-экономическое обоснование, как и Регламент Прави-

тельства Российской Федерации, обуславливая выполнение обязанности, возложенной частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации на Правительство Российской Федерации, представлением финансово-экономического обоснования инициатором законопроекта, не конкретизируют, однако, содержание этого понятия. Его определение дается в утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года № 576 Основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов, согласно пункту 12 которых это документ, содержащий финансово-экономическую оценку законопроекта, в том числе расчетные данные об изменении размеров доходов и расходов федерального бюджета, а также определяющий источники финансирования расходов по реализации будущего закона.

Именно в таком значении понятие «финансово-экономическое обоснование» используется в пункте 100 Регламента Правительства Российской Федерации, а также в находящемся во взаимосвязи с ним пункте 99, согласно которому законопроект, поступивший на заключение в Правительство Российской Федерации от субъекта права законодательной инициативы с финансово-экономическим обоснованием и иными необходимыми материалами, в 2-дневный срок направляется Аппаратом Правительства Российской Федерации для подготовки проекта заключения в соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Приведенные положения Регламента Правительства Российской Федерации (содержавшиеся и в ранее действовавших его редакциях, утвержденных Постановлениями Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 года № 604 и от 5 октября 2000 года № 760, которыми возможность принятия решения о возвращении законопроекта его инициатору Аппаратом Правительства Российской Федерации не предусматривалась) не только налагают на субъект права законодательной инициативы обязанность представлять финансово-экономическое обоснование законопроекта, но и допускают определение полноты такого обоснования – документа,

непосредственно не предусмотренного Конституцией Российской Федерации и не легитимированного волей федерального законодателя, – исключительно по усмотрению Аппарата Правительства Российской Федерации, образованного для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений (пункт 1 Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации).

Тем самым искажается конституционно-правовая природа заключения Правительства Российской Федерации по законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, поскольку ему, по существу, придается характер обязательной оценки финансово-экономической целесообразности законопроекта, а неопределенность самого понятия «финансово-экономическое обоснование законопроекта» может повлечь неравенство субъектов права законодательной инициативы в реализации этого права. Применительно к законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации такое неравенство означает и нарушение закрепленного статьей 5 (часть 4) Конституции Российской Федерации равноправия всех субъектов Российской Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Следовательно, внесение в Государственную Думу законопроекта из числа указанных в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации Регламентом Правительства Российской Федерации ставится в зависимость не от воли субъекта права законодательной инициативы, а от одностороннего усмотрения Правительства Российской Федерации или даже его Аппарата; при этом Государственная Дума, по существу, лишается возможности принимать к рассмотрению законопроекты, подготовленные к внесению, и тем самым – конституционной самостоятельности в осуществлении полномочий, принадлежащих ей как палате Федерального Собрания при реализации законодательной функции.

Между тем конкретизация нормативного содержания конституционного права законодательной инициативы уполномоченных субъектов, включая определение условий и порядка его реализации как стадии законодательного процесса, исходя из логики конституционного регулирования и системного толкования положений Конституции Российской Федерации (статья 10; статья 71, пункт «а»; статья 76, части 1 и 2), не может осуществляться нормативным актом, уровень которого ниже федерального закона. В связи с этим федеральному законодателю надлежит осуществить соответствующее регулирование, как того требует статья 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

6. Таким образом, находящийся в общей системе правового регулирования федерального законодательного процесса пункт 100 Регламента Правительства Российской Федерации по форме, содержанию, а также с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 10 и 104.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10 и 104, находящийся в общей системе правового регулирования федерального законодательного процесса пункт 100 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

Перечень используемых проектов федеральных законов (с указанием субъектов права законодательной инициативы)

проект федерального закона № 96700118–2 «О гражданской ответственности за причинение ядерного ущерба и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении»), внесенный депутатами Государственной Думы В. В. Тетельминым, В. М. Костюткиным, В. А. Леончевым, П. Г. Буничевым, С. С. Сулакшиным;

проект федерального закона № 19540–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», внесенный депутатами Государственной Думы В. И. Головлевым, С. И. Штогриным, В. М. Резником, Г. В. Куликом, В. М. Дубовым;

проект федерального закона № 19556–3 «О введении в действие Федерального закона «О внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (Глава 26. Государственная пошлина)», внесенный депутатами Государственной Думы В. И. Головлевым, С. И. Штогриным, В. М. Резником;

проект федерального закона № 19560–3 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. И. Головлевым, С. И. Штогриным, В. М. Резником;

проект федерального закона № 25391–3 «О внесении изменения и дополнения в статью 217 части второй Налогового кодекса

Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Н. Ф. Герасименко, В. В. Кузиным;

проект федерального закона № 76942–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Г. В. Боосом;

проект федерального закона № 86727–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации», внесенный Правительством РФ¹;

проект федерального закона № 101177–3 «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», внесенный Президентом РФ;

проект федерального закона № 153025–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы И. А. Анненским, В. В. Гальченко, И. Ю. Динесом, В. М. Дубовым, Г. В. Куликом, С. И. Штогриным;

проект федерального закона № 165603–3 «О несостоятельности (банкротстве)», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 226480–3 «О внесении дополнения в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Шишловым, В. Н. Ивановой, О. Н. Смолиным, И. И. Мельниковым, Д. Н. Абраменковым, З. И. Воронцовой, Н. Г. Денисовым, М. Ч. За-

¹ Указанные примеры проектов федеральных законов, внесенных Правительством РФ, приведены как требующие получения заключения Правительства РФ в том случае, если бы они были внесены иными субъектами права законодательной инициативы.

лихановым, А. Н. Котюсовым, А. Л. Кругликовым, Т. В. Плетнёвой, Г. К. Сафаралиевым, А. М. Шелеховым;

проект федерального закона № 274763–3 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 301506–3 «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 322259–3 «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и ряд других законодательных актов в части обеспечения финансовых основ местного самоуправления», внесенный депутатами Государственной Думы А. Е. Баранниковым, В. Н. Бондарем, Э. А. Воробьевым, А. Ю. Вульфом, А. Н. Котюсовым, В. А. Лекаревой, А. Е. Лихачевым, Е. Б. Мизулиной, А. Э. Мяки, Б. Б. Надеждиным, Б. Е. Немцовым, К. В. Ремчуковым, В. О. Семеновым, Г. А. Томчиным, И. Т. Федоткиным, А. А. Фоминым, И. М. Хакамада, А. В. Шубиным, С. В. Щерчковым, В. Н. Южаковым;

проект федерального закона № 323851–3 «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 328662–3 «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 328672–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»

Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 342373–3 «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о внесении изменений в другие акты законодательства Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы С. Ю. Глазьевым, С. А. Проциным;

проект федерального закона № 359886–3 «О внесении дополнения в пункт 1 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательной Думой Хабаровского края;

проект федерального закона № 363331–3 «О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и другие акты законодательства Российской Федерации», внесенный Государственной Думой Томской области;

проект федерального закона № 366167–3 «О внесении изменений в статьи 359 и 361 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Московской областной Думой;

проект федерального закона № 373330–3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Б. Б. Надеждиным, А. Ю. Вульфom, П. В. Крашенинниковым, Б. Е. Немцовым, А. Э. Мяки, С. В. Щерчковым, И. М. Хакамада, Э. А. Воробьевым, М. Г. Малаховым, Н. Ю. Брусникиным, А. Н. Котюсовым, Е. Б. Мизулиной, А. А. Фоминым, Г. А. Томчиным, В. Н. Бондаревым;

проект федерального закона № 90042612–3 «О внесении дополнений в статьи 56 и 61 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. М. Зубовым, Б. Ц. Семеновым, А. А. Фоминым, Л. Н. Швец;

проект федерального закона № 90047545–3 «О рентных платежах в природопользовании», внесенный Законодательным Собранием Иркутской области;

проект федерального закона № 90060840–3 «Об экологической культуре», внесенный депутатами Государственной Думы В. А. Грачевым, С. М. Ахметхановым, Р. С. Бакиевым, А. Н. Грешневиковым, В. Д. Кадочниковым, Р. И. Нигматулиным, В. В. Оленьевым, А. Н. Томовым, А. Н. Косариковым, О. Н. Смолиным, Ф. Г. Зиятдиновой, А. Б. Коганом, Е. Е. Блохиным, А. Н. Ищенко, М. Я. Лебедевой, А. И. Фокиным, А. Б. Фурмановым, С. Ю. Осадчим, А. Н. Нюдюрбеговым;

проект федерального закона № 75874–4 «О внесении дополнения в статью 275.1 Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Московской городской Думой;

проект федерального закона № 76436–4 «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Н. В. Бурыкиной, Н. Н. Гончаром;

проект федерального закона № 89694–4 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции», внесенный депутатами Государственной Думы Н. М. Безбородовым, А. М. Макашовым, В. А. Овсянниковым;

проект федерального закона № 91459–4 «О внесении изменения в статью 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. А. Козрадским, М. И. Гришанковым, В. С. Опекуновым;

проект федерального закона № 104503–4 «О внесении изменения в статью 17 Закона Российской Федерации «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», внесенный Рязанской областной Думой;

проект федерального закона № 113748–4 «О внесении изменения в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Фе-

дерации», внесенный Законодательным Собранием Ульяновской области;

проект федерального закона № 140363–4 «О внесении изменения в статью 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и организациях уголовно-исполнительной системы, и их семей», внесенный депутатом Государственной Думы А. М. Головатюком;

проект федерального закона № 146169–4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы М. И. Аушевым, В. М. Зубовым, П. А. Медведевым, А. Н. Хайруллиным;

проект федерального закона № 167016–4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 167438–4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 169329–4 «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 171799–4 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы В. А. Семеновым;

проект федерального закона № 173775–4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений,

направленных на повышение эффективности налоговой системы», внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края;

проект федерального закона № 175260–4 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 181057–4 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 192668–4 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», внесенный депутатами Государственной Думы Е. Ф. Лаховой, А. К. Исаевым;

проект федерального закона № 195176–4 «О внесении изменений в статью 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы М. М. Задорновым, В. В. Гальченко, Н. С. Максимовой, В. Я. Пекаревым, В. А. Семеновым;

проект федерального закона № 195814–4 «О внесении изменения в статью 333.35 главы 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Н. С. Максимовой, З. М. Степановой;

проект федерального закона № 200350–4 «О внесении изменений в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения», внесенный депутатом Государственной Думы Н. В. Бурькиной;

проект федерального закона № 213079–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 219640–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Сахалинской областной Думой;

проект федерального закона № 221406–4 «О внесении дополнения в статью 29 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и дополнении его статьей 141–1», внесенный членами Совета Федерации В. К. Гусевым, В. Т. Кадоховым, А. Г. Лысковым, В. А. Озеровым, С. Ю. Орловой, В. А. Поповым, В. В. Сударенковым, Ю. А. Шарандиным, А. Н. Шишковым и депутатами Государственной Думы В. В. Дятленко, Н. Д. Ковалевым;

проект федерального закона № 227525–4 «О внесении изменений в статью 63 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. С. Груздевым, П. В. Крашенинниковым, А. В. Бурениным, И. В. Баринным, И. Н. Игошиным, И. А. Исаковым, С. Ю. Осадчим, А. Е. Хинштейном;

проект федерального закона № 227863–4 «О социальных гарантиях гражданам Российской Федерации, подвергшимся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», внесенный Законодательным Собранием Челябинской области;

проект федерального закона № 231463–4 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Республики Карелия;

проект федерального закона № 231802–4 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», внесенный депутатами Государственной Думы В. А. Востротинным, А. П. Ковалем, А. В. Шевелевым, В. А. Тарачевым, В. В. Пановым;

проект федерального закона № 231929–4 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный Народным Хуралом Республики Бурятия;

проект федерального закона № 233793–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным собранием Ленинградской области;

проект федерального закона № 239223–4 «О внесении изменения в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным собранием Ленинградской области;

проект федерального закона № 239947–4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам бюджетного и налогового регулирования», внесенный Советом Федерации;

проект федерального закона № 240797–4 «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 249613–4 «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», внесенный депутатом Государственной Думы А. В. Чуевым;

проект федерального закона № 254547–4 «О внесении изменения в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. Б. Шубой, В. А. Язевым;

проект федерального закона № 282588–4 «О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. М. Резником, Ю. Н. Волковым, В. А. Пехтиным, В. В. Володиным, В. С. Катренко, Н. В. Бурыкиной, Е. В. Кондаковой, Г. Я. Хором, Ю. В. Васильевым, В. А. Язевым, В. Г. Драгановым, С. В. Чижовым и членами Совета Федерации С. Ю. Орловой, Т. Ю. Поповой, В. А. Новиковым;

проект федерального закона № 291903–4 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный Самарской Губернской Думой;

проект федерального закона № 294451–4 «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 300813–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным собранием Ленинградской области;

проект федерального закона № 307240–4 «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и статью 7 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», внесенный Московской городской Думой;

проект федерального закона № 311144–4 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Д.В. Ереминым, П.В. Крашенинниковым;

проект федерального закона № 321854–4 «О внесении изменения в статью 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 323182–4 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», внесенный Советом народных депутатов Кемеровской области;

проект федерального закона № 325091–4 «О внесении изменений в статьи 1 и 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный Парламентом Республики Северная Осетия – Алания;

проект федерального закона № 331537–4 «Об особых условиях предпринимательской деятельности на территории Чеченской Республики», внесенный Парламентом Чеченской Республики;

проект федерального закона № 333214–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. Б. Коганом, И. В. Бариновым, А. Н. Белоусовым, А. В. Бурениным, А. Ю. Воробьевым, И. Н. Габдрахмановым, М. Т. Гаджиевым, А. С. Ивановым, И. Н. Игошиным, И. А. Исаковым, Р. В. Кармазиной, А. А. Кармеевым, В. С. Катренко, А. Н. Клюкиным, Г. К. Леонтьевым, Н. С. Максимовой, Л. К. Слиска, В. И. Смоленским, З. М. Степановой, А. С. Фадзаевым, А. Н. Хайруллиным, Г. Я. Хором, Л. В. Пирожниковой;

проект федерального закона № 337697–4 «О внесении изменения в Федеральный закон «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;

проект федерального закона № 340367–4 «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год», внесенный депутатами Государственной Думы А. К. Исаевым, И. Я. Мосякиным, Н. В. Комаровой;

проект федерального закона № 354740–4 «О внесении изменений в статьи 51 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Курганской областной Думой;

проект федерального закона № 361086–4 «О внесении изменения в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации Г. А. Горбуновым, О. К. Шурдумовым;

проект федерального закона № 367052–4 «О внесении дополнений в главу 26.3 Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Советом народных депутатов Кемеровской области;

проект федерального закона № 368041–4 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи», внесенный депутатами Государственной Думы О. В. Еремеевым, В. В. Рязанским, В. С. Тимченко, А. М. Чухраевым, П. Б. Шелищем;

проект федерального закона № 370417–4 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», внесенный Советом народных депутатов Кемеровской области;

проект федерального закона № 372033–4 «О внесении изменений в статьи 346²⁶, 346²⁷, 346²⁹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. А. Козерадским, А. Н. Косариковым, А. Б. Курдюмовым, А. Е. Лихачевым, Ю. П. Сентюриным, В. А. Стальмаховым, Л. И. Тяном, А. Е. Хинштейном;

проект федерального закона № 374023–4 «О внесении изменений в статьи 314 и 316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный ВС РФ;

проект федерального закона № 374252–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации В. К. Гусевым, В. И. Добросоцким, А. Г. Лысковой, В. А. Новиковым, Н. И. Рыжковым, Ю. В. Смирновым и депутатом Государственной Думы В. Я. Пекаревым;

проект федерального закона № 378807–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», внесенный Московской областной Думой;

проект федерального закона № 379572–4 «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы В. С. Плескачевским и членом Совета Федерации С. А. Васильевым;

проект федерального закона № 386174–4 «О банке развития», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 386802–4 «О внесении изменения в статью 4.1 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», внесенный Сахалинской областной Думой;

проект федерального закона № 386814–4 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», внесенный Сахалинской областной Думой;

проект федерального закона № 387943–4 «О внесении изменения в статью 27.1 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Думой Чукотского автономного округа;

проект федерального закона № 388350–4 «О внесении изменений в статьи 333.3 и 333.7 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации Ю.Н. Солониным и депутатом Государственной Думы Б.Л. Резником;

проект федерального закона № 388682–4 «О внесении изменения в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края;

проект федерального закона № 391715–4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам переоформления прав на земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в общей долевой собственности граждан», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 391910–4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением налога на наследование и дарение», внесенный

депутатами Государственной Думы А. М. Бабаковым, И. Н. Харченко, С. М. Григорьевой, И. Н. Морозовым;

проект федерального закона № 395882–4 «О внесении изменений в статью 35 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», статью 151 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы М. В. Емельяновым, В. П. Никитиным;

проект федерального закона № 396456–4 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», внесенный Государственным Собранием Республики Мордовия;

проект федерального закона № 396651–4 «О внесении изменений в статьи 149 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Г. Ю. Семигиным, Ю. П. Савельевым;

проект федерального закона № 399594–4 «О внесении изменений в главу 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Владимирской области;

проект федерального закона № 400501–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год», внесенный депутатами Государственной Думы А. К. Исаевым, Е. Ф. Лаховой, Ф. И. Гайнуллиной;

проект федерального закона № 400876–4 «Об аквакультуре», внесенный депутатами Государственной Думы Г. В. Куликом, Н. В. Комаровой, Р. А. Храмовым, Ю. А. Спиридоновым, В. М. Тарасюком, В. В. Ситновым, С. В. Муравленко, В. Н. Басыгысовым и членами Совета Федерации Г. А. Горбуновым, В. А. Фетисовым;

проект федерального закона № 407087–4 «О внесении изменения в статьи 256, 265 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы О. Г. Дмитриевой, Ж. И. Алферовым, С. И. Колесниковым;

проект федерального закона № 411103–4 «О внесении изменений в статьи 2 и 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», внесенный Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия);

проект федерального закона № 416847–4 «О внесении изменений в статью 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Тверской области;

проект федерального закона № 417505–4 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы М. Л. Шакумом, В. Н. Ельцовым, И. А. Исаковым;

проект федерального закона № 423609–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», внесенный депутатами Государственной Думы П. А. Медведевым и А. Н. Хайруллиным;

проект федерального закона № 424668–4 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Г. А. Зюгановым, В. И. Кашиным, В. А. Купцовым, С. Н. Решульским, В. С. Романовым, П. В. Романовым, С. П. Горячевой, С. В. Собко, М. М. Заполевым, В. Ф. Рашкиным, Н. С. Леоновым, А. Н. Крутовым, А. Е. Локоть, В. Е. Кузнецовым, Л. Н. Швец, О. Н. Смолиным, А. А. Кравцом, Т. В. Плетнёвой, В. И. Илюхиным;

проект федерального закона № 426717–4 «О внесении изменения в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Самарской Губернской Думой;

проект федерального закона № 429435–4 «О внесении изменений в статью 119 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Челябинской области;

проект федерального закона № 429580–4 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А.К. Исаевым, С.И. Неверовым, А.А. Гузановым;

проект федерального закона № 435294–4 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы М.Л. Шакумом, В.Н. Ельцовым, В.И. Шпортом, В.А. Лазуткиным, В.Л. Горбачевым, И.А. Исаковым;

проект федерального закона № 438735–4 «О Российской корпорации нанотехнологий», внесенный депутатами Государственной Думы Ю.А. Барзыкиным, Н.И. Булаевым, С.И. Колесниковым, А.А. Кокошиным, А.Е. Лихачевым, Ю.Г. Медведевым, В.С. Опекунным, Е.В. Паниной, Е.А. Федоровым, Л.В. Пепеляевой;

проект федерального закона № 439035–4 «О внесении изменений в статьи 5 и 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Е.Ф. Лаховой, Ф.И. Гайнуллиной;

проект федерального закона № 441637–4 «О внесении изменения в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный Саратовской областной Думой;

проект федерального закона № 442151–4 «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А.М. Бабаковым, И.Н. Харченко, Д.О. Рогозиным, И.Н. Морозовым;

проект федерального закона № 443483–4 «О внесении изменения в часть первую статьи 5¹ Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», внесенный Московской городской Думой;

проект федерального закона № 444157–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год», внесенный членом Совета Федерации С.В. Шатириным и депутатами Государственной Думы В.А. Грачёвым, А.И. Фокиным;

проект федерального закона № 445072–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы О.Г. Дмитриевой и членом Совета Федерации С.М. Мироновым;

проект федерального закона № 445108–4 «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы В.С. Плескачевским;

проект федерального закона № 448371–4 «О внесении изменений в статьи 16 и 45 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», внесенный депутатами Государственной Думы А.А. Сигуткиным, С.М. Григорьевым, А.М. Головатюком;

проект федерального закона № 452047–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы О.Г. Дмитриевой и членом Совета Федерации С.М. Мироновым;

проект федерального закона № 452771–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», внесенный депутатом Государственной Думы В.В. Лунцевичем и членами Совета Федерации Г.А. Горбуновым, В.П. Орловым;

проект федерального закона № 453503–4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Законодательным Собранием Вологодской области;

проект федерального закона № 455479–4 «О внесении изменений в статьи 15, 16 и 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и по-

слеузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы О. Н. Смолиным, И. И. Мельниковым, А. П. Кондауровым и членом Совета Федерации С. М. Мироновым;

проект федерального закона № 455636–4 «О внесении изменений в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Ивановской областной Думой;

проект федерального закона № 457761–4 «О внесении изменений в статью 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Саратовской областной Думой;

проект федерального закона № 458604–4 «О внесении изменений в федеральные законы «О ветеранах» и «О государственной социальной помощи», внесенный Законодательным Собранием Кировской области;

проект федерального закона № 460409–4 «О внесении изменений в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации В. А. Поповым, А. Б. Алиевым, О. М. Толкачевым;

проект федерального закона № 460712–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 461867–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный Самарской Губернской Думой;

проект федерального закона № 468297–4 «О внесении изменения в статью 26 Закона Российской Федерации «Об образовании», внесенный депутатами Государственной Думы И. И. Гильмутдиновым, В. Л. Горбачевым, Х. И. Камаловым;

проект федерального закона № 468957–4 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», внесенный депутатами Государственной Думы А. К. Исае-

вым, Н. И. Булаевым, Т. В. Яковлевой, О. В. Морозовым, В. С. Катренко, В. В. Володиным, В. А. Пехтиным, В. В. Рязанским;

проект федерального закона № 469622–4 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Б. В. Грызловым, В. В. Володиным, Е. А. Федоровым, Ю. В. Васильевым, В. А. Третьяком, В. С. Плескачевским, Г. Я. Хором, А. С. Фадзаевым, А. Г. Биаловым, В. Л. Горбачевым, Ю. А. Барзыкиным и членом Совета Федерации Л. В. Тягачевым;

проект федерального закона № 469625–4 «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», внесенный депутатами Государственной Думы В. С. Катренко, Ю. Г. Медведевым, Е. В. Паниной, Ю. А. Барзыкиным и членом Совета Федерации Л. В. Тягачевым;

проект федерального закона № 469657–4 «О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. И. Алкснисом, С. Н. Бабуриным, И. В. Савельевым, А. В. Фоменко;

проект федерального закона № 469971–4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. А. Язевым, П. Б. Шелищем, Е. Н. Заяшниковым;

проект федерального закона № 470107–4 «О внесении изменений в статью 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Новосибирским областным Советом депутатов;

проект федерального закона № 470294–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. М. Бабаковым, И. Н. Харченко, А. В. Чуевым;

проект федерального закона № 470296–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву», внесенный депутатами Государственной Думы И. Н. Харченко, А. В. Чуевым;

проект федерального закона № 470560–4 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Скочем, О. В. Лебедевым;

проект федерального закона № 471817–4 «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации Ю. Н. Солониным и депутатом Государственной Думы Б. Л. Резником;

проект федерального закона № 472900–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи», внесенный Московской городской Думой;

проект федерального закона № 474086–4 «О внесении изменений в статью 15 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 61 и 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации А. П. Починком;

проект федерального закона № 474527–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и Федеральный закон «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву», внесенный Курганской областной Думой;

проект федерального закона № 476927–4 «О внесении изменений в статью 2¹ Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Феде-

рации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», внесенный депутатами Государственной Думы В. В. Володиным, В. А. Пехтиным, Г. В. Куликом, Г. Я. Хором;

проект федерального закона № 476973–4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», внесенный депутатами Государственной Думы Н. И. Булаевым, Е. Ф. Лаховой;

проект федерального закона № 477211–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Градостроительный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы В. А. Грачёвым;

проект федерального закона № 477595–4 «О внесении изменения в статью 162 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Н. И. Булаевым;

проект федерального закона № 481510–4 «О внесении изменений в статью 154 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации С. М. Мироновым;

проект федерального закона № 488911–4 «О внесении изменения в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», внесенный депутатами Государственной Думы В. А. Васильевым, А. М. Розуваном, Х. И. Камаловым;

проект федерального закона № 489001–4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», внесенный Тюменской областной Думой;

проект федерального закона № 489055–4 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы О. И. Аршбой, В. А. Васильевым, А. М. Розуваном;

проект федерального закона № 493301–4 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. М. Розуваном, В. И. Колесниковым, В. П. Водолацким;

проект федерального закона № 494568–4 «О Санкт-Петербургской межрегиональной государственной корпорации «ВОДОКАНАЛ», внесенный депутатом Государственной Думы В. А. Грачёвым;

проект федерального закона № 499759–4 «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Государственным Советом Удмуртской Республики;

проект федерального закона № 502196–4 «О внесении изменений в статьи 2 и 5 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», внесенный Государственным Советом Республики Коми;

проект федерального закона № 502229–4 «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Сахалинской областной Думой;

проект федерального закона № 507373–4 «О создании Новочеркасского гарнизонного военного суда и упразднении 6-го гарнизонного военного суда», внесенный ВС РФ;

проект федерального закона № 600–5 «О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации Р. У. Айбазовым, Б. Н. Агаповым, Ю. С. Бирюковым, А. П. Вавиловым, А. Н. Галлямовым, М. М. Капурой, А. Г. Лысковым, М. Н. Умаровым, Ф. Т. Ахмедовым;

проект федерального закона № 1200–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Челябинской области;

проект федерального закона № 5111–5 «О внесении изменений в статью 63 Федерального закона «О государственной социальной помощи», внесенный Государственным Советом Республики Коми;

проект федерального закона № 7169–5 «О внесении изменения в статью 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации Е. Н. Трофимовым;

проект федерального закона № 7523–5 «О внесении изменения в статью 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Ф. С. Тумусовым;

проект федерального закона № 11275–5 «О внесении изменения в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Государственным Советом Республики Коми;

проект федерального закона № 17476–5 «О внесении изменений в статью 129 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия);

проект федерального закона № 22164–5 «О внесении изменений в статьи 9 и 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Е. А. Самойловым;

проект федерального закона № 22172–5 «О внесении изменения в статью 139¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Е. А. Самойловым;

проект федерального закона № 22180–5 «О внесении изменения в статью 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Е. А. Самойловым;

проект федерального закона № 23770–5 «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 24191–5 «О внесении изменения в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Пензенской области;

проект федерального закона № 29775–5 «О внесении изменений в статьи 161 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Ю. В. Васильевым, Г. Я. Хором, А. Л. Бурносовым;

проект федерального закона № 33007–5 «О внесении изменений в статью 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите

граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», внесенный Государственной Думой Ярославской области;

проект федерального закона № 33616–5 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Кировской области;

проект федерального закона № 35948–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», внесенный Курганской областной Думой;

проект федерального закона № 35960–5 «О внесении изменений в статью 76 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Московской областной Думой;

проект федерального закона № 41246–5 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Челябинской области;

проект федерального закона № 41697–5 «О внесении изменения в статью 165 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный Новосибирским областным Советом депутатов;

проект федерального закона № 41791–5 «О внесении изменения в статью 220 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Новосибирским областным Советом депутатов;

проект федерального закона № 46166–5 «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы Б. В. Грызловым, В. В. Володиным, О. В. Морозовым, В. А. Пехтиным, В. В. Рязанским, А. Н. Чилингаровым, Т. В. Яковлевой, Г. А. Балыхиным;

проект федерального закона № 49252–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федерации», внесенный членами Совета Федерации Г. А. Горбуновым, Г. Д. Олейником, В. А. Поповым;

проект федерального закона № 51748–5 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Владимирской области;

проект федерального закона № 53022–5 «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статью 9¹ Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», внесенный Тульской областной Думой;

проект федерального закона № 53699–5 «О внесении изменения в статью 461 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный Верховным Советом Республики Хакасия;

проект федерального закона № 56898–5 «О внесении изменения в статью 230 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный Народным Хуралом Республики Бурятия;

проект федерального закона № 59491–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации В. А. Новиковым, В. П. Орловым, Н. П. Чуркиным;

проект федерального закона № 59869–5 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Г. А. Зюгановым, В. И. Кашиным, В. А. Купцовым, С. Н. Решульским, В. С. Романовым, В. Н. Паутовым, П. В. Романовым, С. П. Горячевой, А. Ю. Русских, Г. П. Хованской, В. Ф. Рашкиным, Д. Г. Новиковым, С. И. Штогриным, В. Н. Федоткиным, В. Д. Хахичевым, А. А. Пономарёвым, Ю. В. Афониним;

проект федерального закона 60313–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»¹, которым предлагалось изложить в новой редакции абзац третий п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», предусмотрев, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном

¹ Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 18.04.2011 г.

законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на получение мер социальной поддержки по их выбору в натуральной форме в виде бесплатной жилой площади с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) либо в денежном выражении, исходя из установленных нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, на первоочередное предоставление жилой площади;

проект федерального закона № 61416–5 «О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Брянской областной Думой;

проект федерального закона № 64463–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», внесенный членом Совета Федерации К. А. Титовым и депутатами Государственной Думы О. Д. Гальцовой, Е. И. Кузьмичевой, В. А. Лекаревой;

проект федерального закона № 65891–5 «О внесении дополнения в статью 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», внесенный ВС РФ;

проект федерального закона № 65935–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Вологодской области;

проект федерального закона № 66299–5 «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Н. В. Комаровой, В. С. Тимченко, С. И. Сметанюком, И. И. Квитка, А. Г. Шишкиным, Е. А. Туголуковым, О. И. Денисенко, А. Б. Чиркиным, В. А. Пехтиным, В. И. Усольцевым, В. А. Стальмаховым, А. А. Карелиным, И. И. Гильмутдиновым, В. П. Водолацким, В. Г. Малеевым, В. С. Груздевым, И. В. Бариновым, В. М. Резником, Н. В. Бурыкиной, Г. П. Ивлиевым, Ю. А. Савенко, А. Г. Назаровым, Е. А. Федоровым, Ф. А. Клинецвичем, В. Л. Горбачевым, С. Н. Решульским, Н. В. Коломейцевым,

А. А. Пономарёвым, Т. В. Плетнёвой, Е. Ю. Семеновой, В. А. Казаковым, А. М. Чухраевым, В. В. Клименко, С. В. Железняком, Т. Г. Вороновой, Л. В. Пепеляевой, Д. Ф. Вяткиным, М. П. Ненашевым, М. К. Банщиковым, Н. И. Борцовым, Е. И. Богомольным, А. Н. Волковым, О. В. Лебедевым, Д. В. Саблиным, С. Н. Егоровым, С. Ю. Осадчим, Н. С. Максимовой, Ф. М. Швалевым, П. А. Гужвиным, В. Н. Пивненко, Л. Я. Симановским, Г. В. Куликом, Г. В. Гудковым и членом Совета Федерации М. Г. Кавджарадзе;

проект федерального закона № 66616–5 «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 67614–5 «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенный Законодательным Собранием Челябинской области;

проект федерального закона № 68087–5 «О внесении изменений в статью 39 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы Г. А. Балыхиным, О. Г. Борзовой, В. В. Володиным, Т. Л. Воложинской, Ю. С. Карабасовым, В. В. Рязанским, А. М. Чухраевым;

проект федерального закона № 68576–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», внесенный Государственным Советом Республики Коми;

проект федерального закона № 70871–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенный депутатами Государ-

ственной Думы В. В. Зубаревым, Р. В. Кармазиной, А. Н. Клюкиным, В. В. Мельниковым, В. Л. Горбачевым;

проект федерального закона № 73983–5 «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы П. В. Крашенинниковым;

проект федерального закона № 76951–5 «О внесении изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», внесенный депутатами Государственной Думы В. А. Лекаревой, О. Д. Гальцовой, Е. И. Кузьмичевой и членом Совета Федерации К. А. Титовым;

проект федерального закона № 78217–5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», внесенный Курганской областной Думой;

проект федерального закона № 79649–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», внесенный Алтайским краевым Законодательным Собранием;

проект федерального закона № 80841–5 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный Законодательным Собранием Красноярского края;

проект федерального закона № 84554–5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», внесенный Московской городской Думой;

проект федерального закона № 89890–5 «О внесении изменений в статьи 98 и 103 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Вологодской области;

проект федерального закона № 92979–5 «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 95744–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи», внесенный Законодательным Собранием Амурской области;

проект федерального закона № 97238–5 «О внесении изменения в статью 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 97240–5 «О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 100130–5 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. М. Розуваном, В. И. Колесниковым, В. П. Водолацким, М. И. Гришанковым;

проект федерального закона № 100238–5 «О внесении изменения в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи», внесенный депутатом Государственной Думы Е. Ю. Семеновой;

проект федерального закона № 101371–5 «О внесении изменения в статью 20¹ Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации А. Г. Лысковым, Б. Н. Агаповым, Ю. С. Бирюковым, Р. Г. Искужиным, М. М. Капурой, А. А. Клишиным, М. Н. Умаровым;

проект федерального закона № 101453–5 «О внесении изменения в статью 174 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Ю. В. Васильевым, Е. А. Федоровым, Г. Я. Хором, А. М. Макаровым;

проект федерального закона № 101651–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», внесенный Государственным Советом Республики Коми;

проект федерального закона № 102154–5 «О внесении изменений в статью 6³ Федерального закона «О государственной социальной помощи», внесенный Законодательным Собранием Пензенской области;

проект федерального закона № 103575–5 «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроиз-

водство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов», внесенный ВС РФ;

проект федерального закона № 104080–5 «О внесении изменений в статью 11.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Бедновым, О. Д. Гальцовой, А. С. Ивановым, В. А. Казаковым, Е. И. Кузьмичёвой, В. А. Лекаревой;

проект федерального закона № 104881–5 «О внесении изменений в статью 85 части первой Налогового кодекса Российской Федерации и статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Тульской областной Думой;

проект федерального закона № 106525–5 «О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации» внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области;

проект федерального закона № 108865–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», внесенный депутатами Государственной Думы Н. Ф. Герасименко, Н. В. Герасимовой, С. И. Неверовым, Л. В. Пепеляевой;

проект федерального закона № 109219–5 «О внесении изменений в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи», внесенный Государственным Советом Удмуртской Республики;

проект федерального закона № 111741–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики», внесенный депутатами Государственной Думы Н. В. Комаровой, Е. А. Туголуковым, Ю. А. Липатовым, В. Г. Драгановым, Г. В. Гудковым, А. Н. Ищенко, В. В. Журко, С. Ю. Осадчим, В. И. Кашиным, В. В. Пановым, О. Н. Коргуновым и членом Совета Федерации А. Н. Лоторевым;

проект федерального закона № 112304–5 «О внесении изменения в статью 53 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении»

нии лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», внесенный депутатом Государственной Думы Ю. А. Савенко;

проект федерального закона № 112417–5 «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный ВС РФ;

проект федерального закона № 115777–5 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», внесенный Читинской областной Думой и Агинской Бурятской окружной Думой;

проект федерального закона № 117096–5 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Республики Карелия;

проект федерального закона № 118950–5 «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. Б. Коганом, Р. В. Антоновым, А. Л. Бурносовым, А. Г. Завгаевым, В. А. Лекаревой, А. С. Фадзаевым, А. Е. Хинштейном;

проект федерального закона № 119731–5 «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 119866–5 «О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа;

проект федерального закона № 119882–5 «О внесении изменений в главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа;

проект федерального закона № 121811–5 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Владимирской области;

проект федерального закона № 122030–5 «О внесении изменения в статью 28.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. А. Козерадским, О. В. Носковой, В. А. Корниловым, Н. Ф. Рябовым;

проект федерального закона № 122154–5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Вологодской области;

проект федерального закона № 128833–5 «Об аудиторской деятельности», внесенный депутатами Государственной Думы Е. А. Самойловым, Е. Ю. Семеновой, В. Л. Горбачевым;

проект федерального закона № 129102–5 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», внесенный депутатами Государственной Думы В. М. Заварзиным, Ю. А. Савенко, В. М. Зубовым;

проект федерального закона 133108–5 «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», которым предлагалось внести в абзац третий п. 5 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», внесенный Сахалинской областной Думой;

проект федерального закона № 133245–5 «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. Г. Драгановым, В. Л. Горбачевым, В. Е. Варшавским;

проект федерального закона № 134140–5 «О внесении изменений в статью 7 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и статью 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Ю. А. Савенко, Н. Д. Ковалёвым, Л. Б. Серебровым, Ф. А. Клинецвичем, И. Ю. Фахритдиновым, А. И. Бочаровым, В. М. Заварзиным, А. Л. Бурносовым, И. Е. Пузановым;

проект федерального закона № 134928–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», внесенный Московской городской Думой;

проект федерального закона № 136395–5 «О внесении изменения в часть четвертую Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации С. Ю. Орловой, С. В. Шатириным и депутатами Государственной Думы С. Н. Шишкарёвым, Ю. А. Липатовым, А. И. Фокиным, В. Г. Гридиным, Ю. А. Кауфманом;

проект федерального закона № 137006–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Ф. И. Гайнуллиной, А. Н. Клюкиным, В. С. Груздевым;

проект федерального закона № 138602–5 «О внесении изменений в статью 95 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы С. Ю. Белоконевым, Д. Ф. Вяткиным, И. А. Яровой, А. Г. Назаровым;

проект федерального закона № 140512–5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», внесенный Мурманской областной Думой;

проект федерального закона № 141988–5 «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском

профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы П. А. Зыряновым, П. В. Таракановым;

проект федерального закона № 142338–5 «О внесении изменений в статьи 295 и 296 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации С. Ю. Орловой, Е. В. Бушминым, Д. Н. Ананьевым, В. В. Артюховым;

проект федерального закона № 143803–5 «О внесении изменения в статью 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;

проект федерального закона № 144016–5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплаты средств пенсионных накоплений правопреемникам», внесенный Государственной Думой Ставропольского края;

проект федерального закона № 146450–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 149006–5 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Р. Г. Шайхутдиновым;

проект федерального закона № 150452–5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы О. В. Шеиным;

проект федерального закона № 150881–5 «О внесении изменений в статью 357 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. В. Жириновским, И. В. Лебедевым, С. В. Ивановым, М. Я. Хесиным;

проект федерального закона № 151723–5 «О внесении изменений в статью 56 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы П. В. Таракановым, И. И. Гильмутдиновым, В. П. Таскаевым;

проект федерального закона № 152480–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 26³ Феде-

рального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», внесенный Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

проект федерального закона № 154767–5 «О внесении изменения в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации О.М. Толкачевым, М.Г. Кавджарадзе, В.В. Артюховым, Э.Н. Василишиным;

проект федерального закона № 155771–5 «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы И.И. Гильмутдиновым;

проект федерального закона № 157405–5 «О сельскохозяйственном страховании, осуществляемом с государственной финансовой поддержкой», внесенный депутатами Государственной Думы Г.В. Куликом, В.М. Резником, А.П. Ковалем, А.В. Скочем, О.В. Лебедевым;

проект федерального закона № 160401–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам эффективного использования нефтяного (попутного) газа», внесенный депутатами Государственной Думы Ю.А. Липатовым, В.К. Марковым, В.А. Язевым и членами Совета Федерации В.К. Гусевым, Н.И. Рыжковым, В.В. Соколовским;

проект федерального закона № 161721–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенный депутатами Государственной Думы В.Е. Шудеговым, О.Г. Дмитриевой, Н.В. Левищевым, О.Л. Михеевым, А.В. Беляковым;

проект федерального закона № 162538–5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;

проект федерального закона № 163197–5 «О внесении изменений в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Ю.В. Васильевым, Г.Я. Хором, М.Л. Шаккумом, А.М. Макаровым;

проект федерального закона № 164525–5 «О внесении изменений в статью 33 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Ломакиным-Румянцевым, А. В. Кузьминой;

проект федерального закона № 166021–5 «О внесении изменения в статью 11 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Кировской области;

проект федерального закона № 166703–5 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы П. В. Таракановым, С. Ю. Белоконевым, И. И. Гильмутдиновым;

проект федерального закона № 167901–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы О. В. Морозовым, М. Л. Шакумом, В. А. Васильевой, В. В. Пановым, А. А. Тягуновым, А. Е. Хинштейном, А. Н. Хайруллиным, Ю. В. Свердловым, Р. А. Исаевым;

проект федерального закона № 167908–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. А. Козерадским, О. В. Носковой, В. А. Корниловым, Н. Ф. Рябовым;

проект федерального закона № 169227–5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы В. В. Жириновским;

проект федерального закона № 175784–5 «О внесении изменения в часть пятую статьи 34 Закона Российской Федерации «Об образовании», внесенный депутатами Государственной Думы О. Н. Смолиным, В. А. Лекаревой, И. И. Мельниковым, Н. А. Останиной, Т. В. Плетнёвой, В. Е. Шудеговым;

проект федерального закона № 176839–5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Ю. А. Липатовым, А. Е. Хинштейном;

проект федерального закона № 184403–5 «О внесении изменений в статью 333.28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Республики Карелия;

проект федерального закона № 186678–5 «О внесении изменений в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи», внесенный депутатом Государственной Думы А. В. Ломакиным-Румянцевым;

проект федерального закона № 186825–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах», внесенный депутатами Государственной Думы М. Л. Шаккумом, Н. Д. Ковалёвым, С. Г. Иткуловым, В. И. Тараниным;

проект федерального закона № 187670–5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации А. Ю. Молчановым;

проект федерального закона № 187892–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы И. И. Гильмутдиновым, А. С. Фадзаевым;

проект федерального закона № 187907–5 «О внесении изменений в пункт 1 статьи 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы О. Н. Смолиным, О. Г. Дмитриевой, И. И. Мельниковым, Т. В. Плетнёвой, В. Е. Шудеговым;

проект федерального закона № 189343–5 «О внесении изменения в статью 89 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации Р. В. Шияновым;

проект федерального закона № 193014–5 «О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Феде-

рации», внесенный членами Совета Федерации Е.В. Бушминым, В.А. Новиковым, В.А. Петровым, В.А. Поповым и депутатом Государственной Думы Н.С. Максимовой;

проект федерального закона № 193871–5 «О внесении изменений в статьи 88 и 92 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Р.В. Антоновым;

проект федерального закона № 194601–5 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Вологодской области;

проект федерального закона № 194794–5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации Р.В. Шияновым;

проект федерального закона № 195066–5 «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный ВС РФ;

проект федерального закона № 195774–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием 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», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 195783–5 «О внесении изменения в статью 252 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Р.В. Антоновым;

проект федерального закона № 199517–5 «О создании Горномарийского районного суда Республики Марий Эл и упразднении

некоторых районных судов Республики Марий Эл», внесенный Государственным Собранием Республики Марий Эл;

проект федерального закона № 200338–5 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы В. В. Жириновским;

проект федерального закона № 204419–5 «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы С. Н. Шишкаревым;

проект федерального закона № 204754–5 «О внесении изменений в статью 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации С. Ю. Орловой, Е. В. Бушминым, Д. Н. Ананьевым и депутатом Государственной Думы А. Г. Аксаковым;

проект федерального закона № 207713–5 «О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный членом Совета Федерации Р. В. Шияновым;

проект федерального закона № 208005–5 «О внесении изменений в статью 46.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Бедновым, О. Д. Гальцовой, А. С. Ивановым, В. А. Казаковым, Е. И. Кузьмичевой, В. А. Лекаревой;

проект федерального закона № 212780–5 «О внесении изменения в статью 63 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

проект федерального закона № 214194–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В. В. Зубаревым, Ю. В. Свердловым;

проект федерального закона № 220511–5 «О внесении изменения в статью 358 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Пермского края;

проект федерального закона № 220928–5 «О внесении изменений в статью 26 Водного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы А. А. Морозовым;

проект федерального закона № 222041–5 «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков», внесенный депутатами Государственной Думы В. М. Резником, Ю. О. Исаевым, К. Б. Шипуновым, Ю. Б. Зеленским, Л. В. Пепеляевой;

проект федерального закона № 226535–5 «О внесении изменений в статью 388 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Липецким областным Советом депутатов;

проект федерального закона № 227122–5 «О внесении изменений в статью 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 100 и 111 Федерального закона «Об исполнительном производстве», внесенный Воронежской областной Думой;

проект федерального закона № 229131–5 «О внесении изменения в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Н. В. Левичевым;

проект федерального закона № 229970–5 «О внесении изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

проект федерального закона № 231386–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края;

проект федерального закона № 231435–5 «О внесении изменений в статьи 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный Государственным Советом Республики Татарстан;

проект федерального закона № 231678–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы С. С. Журовой, Г. П. Ивлиевым, Г. А. Балыхиним, Е. Г. Драпеко, З. М. Степановой, А. А. Тягуновым, С. Ю. Захаровой, В. М. Кушевым, Д. Г. Новиковым, Е. И. Кузьмичевой;

проект федерального закона № 233941–5 «О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Е. Ю. Семеновой, Г. И. Сергеевой;

проект федерального закона № 235428–5 «О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Костромской областной Думой;

проект федерального закона № 237320–5 «Об упразднении Скопинского городского суда Рязанской области», внесенный Рязанской областной Думой;

проект федерального конституционного закона № 242115–5 «О Дисциплинарном судебном присутствии», внесенный Президентом РФ;

проект федерального закона № 248367–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», внесенный членами Совета Федерации В. П. Орловым, Н. П. Чуркиным;

проект федерального закона № 248374–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», внесенный членами Совета Федерации В. П. Орловым, Н. П. Чуркиным, А. Н. Лоторевым, В. М. Думой, Н. В. Косаревым, А. Т. Васьковым, Э. С. Губайдуллиным, А. И. Комаровым, Б. Жамбалнимбуевым;

проект федерального закона № 250698–5 «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», внесенный Орловским областным Советом народных депутатов;

проект федерального закона № 250826–5 «О внесении изменения в статью 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный Президентом РФ;

проект федерального закона № 252151–5 «О внесении изменения в статью 184 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. Т. Сихарулидзе, И. И. Гильмутиновым, С. И. Ишмуратовой, В. Б. Шестаковым, В. А. Третьяком;

проект федерального закона № 252632–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О налогах на имущество фи-

зических лиц», внесенный Законодательным Собранием Вологодской области;

проект федерального закона № 253660–5 «О внесении изменения в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы О. В. Носковой, В. А. Корниловым, Н. Ф. Рябовым, А. А. Козерадским;

проект федерального закона № 253826–5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы С. В. Ивановым, Ю. В. Коганом, Ю. А. Напсо;

проект федерального закона № 257187–5 «О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан;

проект федерального закона № 259042–5 «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 260289–5 «Об изменении юрисдикции Ленинского районного суда города Тюмени», внесенный Тюменской областной Думой;

проект федерального закона № 261003–5 «О внесении изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц», внесенный Законодательным Собранием Оренбургской области;

проект федерального конституционного закона № 262459–5 «О внесении изменений в статьи 31 и 232 Бюджетного кодекса Российской Федерации», внесенный Костромской областной Думой;

проект федерального конституционного закона № 262900–5 «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Приморского края», внесенный Законодательным Собранием Приморского края;

проект федерального конституционного закона № 263365–5 «О внесении изменения в статью 27 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», внесенный Президентом РФ;

проект федерального закона № 264516–5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный Президентом РФ;

проект федерального закона № 269753–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 276416–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах», внесенный депутатами Государственной Думы М.Л. Шакумом, Н.Д. Ковалёвым, Ф.А. Клинецвичем, А.И. Бочаровым, Л.Б. Серебровым, Г.Н. Кареловой, Р.В. Кармазиной, Т.В. Яковлевой, Н.В. Герасимовой, И.Ю. Фахритдиновым;

проект федерального закона № 284822–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», внесенный Правительством РФ;

проект федерального закона № 290378–5 «О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании», внесенный депутатом Государственной Думы В.П. Водолацким;

проект федерального закона № 300240–5 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», внесенный членами Совета Федерации Ю.Л. Воробьевым, Ю.В. Шамковым и депутатом Государственной Думы В.А. Востротиним;

проект федерального закона № 309593–5 «О внесении изменений в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы О.В. Морозовым, Ю.В. Васильевым, Г.Я. Хором, А.М. Макаровым;

проект федерального закона № 373495–5 «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенный депутатами Государственной Думы С.Н. Решульским, И.И. Мельниковым, В.А. Купцовым, О.Н. Смолиным;

проект федерального закона № 385392–5 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», внесенный де-

путатами Государственной Думы О. Г. Борзовой, Н. Ф. Герасименко, А. М. Чухраевым, Н. Н. Гончаром, В. М. Резником, М. Н. Мищенко, А. К. Исаевым, С. К. Яхихажиевым;

проект федерального закона № 394201–5 «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», внесенный депутатами Государственной Думы В. М. Резником, К. Б. Шипуновым, Ю. О. Исаевым, О. В. Онищенко, Л. В. Пепеляевой;

проект федерального закона № 444732–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы П. В. Таракановым, С. Ю. Белоконевым, П. А. Зыряновым;

проект федерального закона № 451173–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. К. Исаевым, М. В. Тарасенко, В. Я. Комисаровым;

проект федерального закона № 451548–5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А. А. Козерадским, А. Н. Косариковым, А. Б. Курдюмовым, А. Е. Лихачевым, В. А. Стальмаховым, Л. И. Тяном, А. Е. Хинштейном;

проект федерального закона № 472509–5 «О внесении изменений в статью 58 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» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы Т. В. Яковлевой, Е. А. Федоровым, В. А. Головнёвым, В. М. Резником, С. Н. Решульским, М. Л. Шаккумом, Л. В. Пепеляевой;

проект федерального закона № 478949–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

по вопросам саморегулирования деятельности патентных поверенных», внесенный депутатами Государственной Думы В.С. Плещачевским, Е.И. Богомольным, Д.Н. Гасановым, П.А. Гужвиным, Ю.В. Коганом, А.М. Плахотниковым, Е.Ю. Семеновой, Г.П. Ивлиевым;

проект федерального закона № 482772–5 «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 2 и 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», внесенный депутатами Государственной Думы О.В. Морозовым, А.К. Исаевым, Т.В. Яковлевой, Ф.И. Гайнуллиной, Е.Ф. Лаховой, Г.Н. Кареловой, Н.В. Герасимовой.



ЧАСТЬ II

**Краткие методические рекомендации
по проблемам формулирования
и оформления статей законодательных актов
о порядке вступления их в силу**

1. Для каждого законодательного акта должна быть определена дата его вступления в силу, поскольку этот момент имеет решающее значение.

2. Положения о порядке вступления законодательного акта в силу должны быть предельно четкими и ясными для правоприменителей, то есть должна быть полная определенность в том, какая его структурная единица в какой конкретно день должна вступить в силу.

3. Федеральные конституционные законы и федеральные законы вступают в силу. Понятие «введение в действие» употребляется только по отношению к кодексам.

4. Самостоятельный федеральный закон о введении в действие принимается только в отношении кодексов. При этом федеральные законы о введении в действие кодексов, а также те из них, которыми вносятся изменения о введении в действие этих кодексов, вступают в силу, а не вводятся в действие.

5. Если статья о порядке вступления в силу отсутствует в законодательном акте, это означает, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» законодательные акты вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Примеры:

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

О внесении изменения в статью 32

Федерального конституционного закона

«О судебной системе Российской Федерации»

Одобен Государственной Думой
Одобен Советом Федерации

23 декабря 2009 года
25 декабря 2009 года

Внести в часть 2 статьи 32 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 1, ст. 1) изменение, исключив из нее слова, «а в военных судах могут также присваиваться воинские звания».

Президент Российской Федерации

Д. Медведев

Москва, Кремль

27 декабря 2009 года

№ 9-ФКЗ

Опубликован в «Российской газете» от 29 декабря 2009 года

Вступил в силу с 9 января 2010 года

или

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменения в статью 20 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации

Принят Государственной Думой

20 мая 2009 года

Одобен Советом Федерации

27 мая 2009 года

Внести в часть первую статьи 20 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 2, ст. 198; 2001, № 11, ст. 1002; 2003, № 50, ст. 4847) изменение, изложив ее в следующей редакции:

«1. Суд контролирует исполнение наказаний при решении вопросов, подлежащих рассмотрению судом при исполнении приговора в соответствии со статьями 397 (за исключением случаев, ука-

занных в пунктах 1 и 18) и 398 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.».

Президент Российской Федерации
Москва, Кремль
3 июня 2009 года
№ 111-ФЗ

Д. Медведев

Опубликован в «Парламентской газете» от 9 июня 2009 года
Вступил в силу с 20 июня 2009 года

или

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О признании утратившим силу пункта 2 статьи 42 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»

Принят Государственной Думой
Одобен Советом Федерации

24 июня 2009 года
7 июля 2009 года

Пункт 2 статьи 42 Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 2, ст. 219) признать утратившим силу.

Президент Российской Федерации
Москва, Кремль
17 июля 2009 года
№ 151-ФЗ

Д. Медведев

Опубликован в «Российской газете» от 24 июля 2009 года
Вступил в силу с 4 августа 2009 года

3) социальных гарантий лицам, замещающим

3. Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов

2) проектов концепций

3) нормативных правовых актов

4) нормативных правовых актов субъектов

4. Органы, организации, их должностные лица

5. Органы, организации, их должностные лица

Статья 4

1. Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются:

1) в требовании прокурора

2) в заключении, составляемом при

2. В требовании прокурора об изменении

3. Требование прокурора об изменении

4. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

5. Заключение носит рекомендательный характер

6. Разногласия, возникающие при

Статья 5

1. Институты гражданского общества

2. В заключении по результатам

3. Заключение по результатам

Президент Российской Федерации

Д. Медведев

Москва, Кремль

17 июля 2009 года

№ 172-ФЗ

Опубликован в «Российской газете» от 22 июля 2009 года

Вступил в силу со 2 августа 2009 года

6. Статья о порядке вступления в силу вводится в законодательных актах в случае, если необходимо установить особый порядок его вступления в (или его структурных единиц), отличный от общего порядка, определенного Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

7. Если устанавливаются и общий (по истечении десяти дней после дня официального опубликования), и особый порядок вступления в силу отдельных структурных единиц законодательного акта, то в статье о порядке вступления его в силу прописываются оба варианта (и общий, и особый).

Примеры:

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, за исключением статей 15 и 31 настоящего Федерального закона.

2. Статьи 15 и 31 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении шестидесяти дней после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

или

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, за исключением статей 15 и 31 настоящего Федерального закона.

2. Статьи 15 и 31 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2011 года.

8. Порядок вступления в силу всегда устанавливается в последней статье законодательного акта.

9. Последней статьей в проектах новых кодексов должна быть статья следующего содержания:

Статья ____ . **Порядок введения в действие настоящего Кодекса**

Порядок введения в действие настоящего Кодекса определяется в Федеральном законе «О введении в действие кодекса Российской Федерации».

10. В законодательных актах, устанавливающих новое правовое регулирование, статьи о вступлении в силу имеют наименование и оформляются следующим образом:

Примеры:

Если все структурные единицы законодательного акта вступают в силу с одной даты:

Статья ____ . **Вступление в силу настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года.

или

Статья ____ . **Вступление в силу настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования.

Если структурные единицы законодательного акта вступают в силу поэтапно:

Статья ____ . **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением статьи 5 настоящего Федерального закона.

2. Статья 5 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых настоящей статьёй установлены иные сроки вступления их в силу.

2. Статья 10 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

3. Статья 12 и часть 5 статьи 17 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 июля 2011 года.

4. Статья 18 и части 2 и 3 статьи 20 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2011 года.

11. В законодательных актах, которые вносят изменения в законодательные акты, статьи о вступлении в силу не имеют наименования и оформляются следующим образом:

Примеры:

Статья 5

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года.

или

Статья 5

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пунктов 5 и 7 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 5 и 7 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 марта 2011 года.

или

Статья 5

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу.

2. Пункт 5 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2010 года.

3. Пункт 7 и подпункт «а» пункта 10 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 июля 2010 года.

4. Пункт 2 статьи 2 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 сентября 2010 года.

12. Срок, по истечении которого законодательный акт или его структурные единицы вступают в силу, прописывается словами.

Пример:

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении **тридцати дней** после дня его официального опубликования, за исключением статей 2 и 5 настоящего Федерального закона.

2. Статья 2 настоящего Федерального закона вступает в силу по истечении **шестидесяти дней** после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

3. Статья 5 настоящего Федерального закона вступает в силу по истечении **ста восьмидесяти дней** после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

13. Срок вступления в силу законодательного акта (его структурных единиц) определяется конкретной датой, а не промежутком времени. Недопустимы такие формулировки, как «вступает в силу со дня официального опубликования, но не позднее 1 января 2011 года».

14. Сроки вступления в силу законодательного акта могут быть меньше или больше установленных по общему порядку (правилу)

десяти дней. В статье 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» указано, что либо действует общий порядок вступления законодательных актов в силу, либо они сами устанавливают другой порядок.

15. Как показывает практика, срок, который меньше общепринятых десяти дней, встречается только в одном случае – это вступление в силу со дня официального опубликования законодательного акта.

Такой порядок вновь принимаемого базового законодательного акта возможен, если у законодателя есть на то веские причины или если существует необходимость и возможность распространить действие положений данного законодательного акта на правоотношения, возникшие за какое-то время до дня его вступления в силу (то есть придать положениям базового законодательного акта обратную силу).

Срок вступления в силу законодательного акта о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации «со дня официального опубликования» возможен, если у законодателя есть на то веские причины или если существуют необходимость и возможность распространить действие измененных данным актом положений соответствующего базового законодательного акта на правоотношения, возникшие за какое-то время до дня его официального опубликования о внесении изменений (то есть придать обратную силу измененным правовым положениям базового законодательного акта).

16. Срок вступления законодательного акта в силу, который больше десяти дней, может указываться в двух вариантах:

- 1) с конкретной даты;
- 2) по истечении какого-то конкретного срока.

Примеры:

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования.

17. В исключительных случаях возможно, чтобы вступление законодательного акта в силу было обусловлено внешним событием, которое неизбежно должно наступить.

Пример:

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, за исключением статьи 3, пункта 1 и подпункта «б» пункта 2 статьи 4 настоящего Федерального закона.

2. Статья 3 настоящего Федерального закона вступает в силу со дня официального опубликования результатов ближайших, назначенных после дня вступления в силу настоящего Федерального закона выборов Президента Российской Федерации.

3. Пункт 1 и подпункт «б» пункта 2 статьи 4 настоящего Федерального закона вступают в силу со дня официального опубликования результатов ближайших, назначенных после дня вступления в силу настоящего Федерального закона выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

18. Указание на конкретную дату вступления законодательного акта в силу является предпочтительным, поскольку не ведет к разночтениям и не дает возможности различного толкования срока вступления в силу.

При вступлении законодательного акта в силу с определенной даты применяется следующая формулировка: «вступает в силу с 1 января 2011 года» или «вступает в силу с 15 июля 2011 года».

19. Во избежание возможных расхождений в толковании срока вступления законодательного акта в силу рекомендуем применять формулировку (по аналогии с формулировкой статьи 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»), в которой расчет производится в днях: «вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования» или «вступает в силу по истечении тридцати одного дня после дня его официального опубликования».

20. В случае, если день вступления в силу законодательного акта совпадает с днем его официального опубликования, а день вступления в силу отдельной структурной единицы данного акта требует исчисления, это исчисление оформляется со дня **официального опубликования** настоящего законодательного акта, а не со дня его вступления в силу.

Пример:

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением статьи 5 настоящего Федерального закона.

2. Статья 5 настоящего Федерального закона вступает в силу по истечении шестидесяти дней после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

21. Срок вступления в силу отдельных структурных единиц законодательного акта по необходимости может исчисляться как со дня вступления в силу законодательного акта, так и со дня его официального опубликования.

Примеры:

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования, за

исключением пунктов 14 и 15 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 14 и 15 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении одного года после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

или

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования, за исключением пунктов 14 и 15 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 14 и 15 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении одного года после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

22. В случае, если предполагается, что законодательный акт должен вступить в силу через значительный промежуток времени после дня его официального опубликования, рекомендуем указывать конкретную дату. Период между днем официального опубликования и днем вступления законодательного акта в силу не должен быть слишком длительным.

23. Если в законодательном акте указано, что он вступает в силу со дня официального опубликования, эта дата будет совпадать с днем первого полного официального опубликования в «Российской газете», или «Парламентской газете», или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Пример:

Федеральный закон от 27 сентября 2009 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 19 Федерального закона «О рекламе» должен был вступить в силу со дня его официального опубликования. В «Российской газете» он был опубликован 29 сентября 2009 года, в «Парла-

ментской газете» – 6 октября 2009 года. Указанный Федеральный закон вступил в силу с 29 сентября 2009 года.

День 28 сентября 2009 года, которым датирован выпуск «Собрания законодательства Российской Федерации» с текстом данного Федерального закона, не может считаться днем его обнародования. Указанная дата, как свидетельствуют выходные данные, совпадает с датой подписания издания в печать, и, следовательно, с этого момента еще реально не обеспечивается получение информации о содержании закона его адресатами.

24. Если предполагается, что законодательный акт должен вступить в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, отсчет начинается со дня, следующего за этим днем. Датой вступления в силу будет день, следующий за последним указанным сроком (десяти дней).

Пример:

Законодательный акт был официально опубликован 1 января 2010 года. При формулировке «по истечении десяти дней после дня его официального опубликования» он вступит в силу с 12 января 2010 года.

День офици. опубл.	один	два	три	четыре	пять	шесть	семь	восемь	девять	десять	День вступл. в силу
01.01	02.01	03.01	04.01	05.01	06.01	07.01	08.01	09.01	10.01	11.01	12.01

25. Возможно поэтапное вступление в силу для структурных единиц законодательного акта, устанавливающего новое правовое регулирование, а также для его структурных единиц, вносящего изменения в иные законодательные акты. Все структурные единицы, вступающие в силу одновременно, объединяются в одну часть.

Примеры:

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых настоящей статьёй установлены иные сроки вступления их в силу.

2. Статья 24 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

3. Статья 10 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 июля 2011 года.

4. Часть 5 статьи 17, пункт 4 части 2 статьи 18, подпункт «б» пункта 3 части 1 статьи 19, абзац третий подпункта «а» пункта 1 части 3 статьи 20 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2011 года.

или

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования, за исключением статей 10, 24 и 25 настоящего Федерального закона.

2. Статьи 24 и 25 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении шестидесяти дней после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

3. Статья 10 настоящего Федерального закона вступает в силу по истечении девяноста дней после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

26. Если отдельные структурные единицы законодательного акта вступают в силу в разное время (поэтапно), то днем вступления в силу его самого считается дата, указанная в части 1 статьи о порядке вступления в силу данного законодательного акта.

Примеры:

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 марта 2010 года, за исключением части 6 статьи 3 настоящего Федерального закона.

2. Часть 6 статьи 3 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2011 года.

В приведенном примере датой вступления в силу Федерального закона является 1 марта 2010 года (а не 1 января 2011 года).

или

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня официального опубликования, за исключением части 6 статьи 3 настоящего Федерального закона.

2. Часть 6 статьи 3 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2011 года.

Например, данный Федеральный закон впервые полностью опубликован в «Российской газете» от 29 декабря 2010 года. В приведенном примере датой вступления в силу Федерального закона будет день его первого полного официального опубликования – 29 декабря 2010 года (а не 1 января 2011 года).

или

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования, за исключением части 6 статьи 3 настоящего Федерального закона.

2. Часть 6 статьи 3 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2011 года.

Например, данный Федеральный закон впервые полностью опубликован в «Российской газете» от 29 декабря 2009 года. В приведенном примере датой вступления в силу Федерального закона

будет день его первого полного официального опубликования – 29 января 2010 года (а не 1 января 2011 года).

27. Отдельные структурные единицы законодательного акта, устанавливающего новое правовое регулирование, не должны вступать в силу раньше, чем он сам.

Законодательный акт должен вступать в силу с ближайшей ко дню его официального опубликования даты, далее по времени могут поэтапно вступать в силу отдельные структурные единицы данного акта, если это необходимо.

Примеры:

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением статей 10, 14 и части 1 статьи 19 настоящего Федерального закона.

2. Статья 10 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 июля 2010 года.

3. Статья 14 и часть 1 статьи 19 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2011 года.

(Федеральный закон официально опубликован в «Российской газете» от 31 декабря 2009 года)

или

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу.

2. Статья 5 и части 2 и 3 статьи 10 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 июля 2011 года.

3. Статья 14 и часть 1 статьи 19, пункты 3 и 4 части 2 статьи 20, статьи 23 и 25 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2012 года.

28. В случае если устанавливаются этапы для вступления в силу одной, двух или трех структурных единиц законодательного акта, то они конкретно указываются в части 1 статьи о порядке его.

Примеры:

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением статей 10 и 14 настоящего Федерального закона.

2. Статья 10 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 июля 2010 года.

3. Статья 14 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2011 года.

или

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением статей 10 и 14 настоящего Федерального закона.

2. Статьи 10 и 14 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 июля 2010 года.

29. В случае если устанавливаются этапы для вступления в силу более чем трех структурных единиц законодательного акта, то в части 1 статьи о порядке вступления его в силу применяется фор-

мулировка «за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу» или «за исключением положений, для которых настоящей статьей установлен иной срок вступления их в силу».

Примеры:

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу.

2. Статья 24 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2010 года.

3. Статья 10 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 июля 2010 года.

4. Часть 5 статьи 17, пункт 4 части 2 статьи 18, подпункт «б» пункта 3 части 1 статьи 19, подпункт «а» пункта 1 части 3 статьи 20 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2010 года.

или

Статья ____. **Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлен иной срок вступления их в силу.

2. Статья 10, часть 5 статьи 17, пункт 4 части 2 статьи 18, подпункт «б» пункта 3 части 1 статьи 19, подпункт «а» пункта 1 части 3 статьи 20 и статья 24 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2010 года.

30. В случае пакетного внесения законопроектов сроки вступления в силу проекта основного законодательного акта, устанавлива-

ющего новое правовое регулирование, и законопроекта о внесении изменений в них в связи с принятием основного законодательного акта должны совпадать.

Пример:

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ломбардах

.....

Статья 14. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

и

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ломбардах»

Статья 1

Внести в Закон Российской Федерации от 29 мая 1992 года № 2872-1 «О залоге» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 23, ст. 1239) следующие изменения:

.....

Статья 2

Внести в статью 358 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301; 2003, № 2, ст. 167) следующие изменения:

.....

Статья 3

В пункте 2 статьи 920 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 5, ст. 410) слова

Статья 4

В абзаце втором подпункта 4 пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33, ст. 3418; 2002, № 30, ст. 3029; № 44, ст. 4296; 2004, № 31, ст. 3224; 2006, № 31, ст. 3452) слова

Статья 5

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

31. Дата вступления законодательного акта в силу должна быть более поздней, чем дата его первого полного официального опубликования, либо совпадать с этой. Законодательный акт не может вступить в силу раньше, чем он будет официально опубликован. В связи с этим необходимо соотносить дату вступления в силу законодательного акта с датой его рассмотрения в третьем чтении Государственной Думой.

Примеры некорректного оформления:

В тексте Федерального закона от 12 апреля 2007 года № 50-ФЗ «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» было указано, что он **вступает в силу с 1 апреля 2007 года**. Государственной Думой данный законодательный акт был принят 23 марта 2007 года, Советом Федерации одобрен 30 марта 2007 года, Президентом Российской Федерации подписан 12 апреля 2007 года, а **официально опубликован 20 апреля 2007 года**.

или

В тексте Федерального закона от 21 апреля 2005 года № 35-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» было указано, что он **вступает в силу с 1 апреля 2005 года**. Государственной Думой данный законодательный акт был принят 8 апреля 2005 года, Советом Федерации одобрен 13 апреля 2005 года, Президентом Российской Федерации подписан 21 апреля 2005 года, а **официально опубликован 26 апреля 2005 года**.

Для таких ситуаций законодательство предусматривает возможность распространения действия измененного законодательного акта на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу законодательного акта о внесении изменений.

32. Недопустимо, чтобы срок вступления в силу федерального конституционного закона (его структурных единиц) ставился в зависимость от вступления в силу федерального закона.

33. Недопустимо, чтобы срок вступления в силу законодательного акта (его структурных единиц) ставился в зависимость от вступления в силу подзаконного нормативного правового акта или чтобы этот срок предполагалось определить в подзаконном нормативном правовом акте, поскольку порядок вступления законодательного акта в силу составляет предмет нормативного регулирования и его определение входит в компетенцию законодателя.

34. Недопустимо, чтобы срок вступления в силу законодательного акта (его структурных единиц) ставился в зависимость от других (еще не принятых) законодательных актов.

Пример некорректной формулировки:

Статьи 6 и 9 настоящего Федерального закона вступают в силу со дня вступления в силу федерального закона о милиции общественной безопасности.

Недопустимо также, чтобы срок вступления в силу законодательного акта (его структурных единиц) ставился в зависимость от других (еще не принятых) законодательных актов, тематика которых нечетко определена.

Пример некорректной формулировки:

Часть 2 статьи 33 настоящего Федерального закона вступает в силу со дня вступления в силу соответствующего федерального закона.

Если условия для действия какой-то законодательной нормы еще не созданы, то следует дожидаться их появления и только после этого внести изменения в соответствующий законодательный акт, дополнив его необходимыми нормативными предписаниями.

35. Недопустимо, чтобы срок вступления в силу законодательного акта (его структурных единиц) определялся в другом (еще не принятом) законодательном акте.

Пример некорректной формулировки:

Статьи 4 и 10 настоящего Федерального закона вступают в силу в порядке, определенном в федеральном законе о

Если законодательный акт не является специальным о порядке введения в действие кодекса, то он должен определять порядок вступления в силу только тех нормативных предписаний, которые содержатся в нем самом.

36. Недопустимо частичное вступление в силу структурной единицы законодательного акта (вступление в силу «в части»).

Примеры некорректной формулировки:

1. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу с 1 января 2001 года, за исключением части 2 статьи 33 настоящего Федерального конституционного закона.

2. Часть 2 статьи 33 настоящего Федерального конституционного закона в части финансирования судов на основе нормативов вступает в силу с 1 января 2002 года.

или

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 1994 года, за исключением части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Часть 2 статьи 1 настоящего Федерального закона в части размеров налога на транспортные средства вступает в силу с 1 января 1995 года.

В случае если какие-то положения одной и той же структурной единицы начинают действовать раньше, какие-то позднее, то необходимо говорить не о вступлении в силу этих положений, а о порядке их применения. Иными словами, структурная единица должна вступать в силу целиком, но для отдельных ее положений может быть установлен порядок применения с определенного срока или неприменения до определенного срока.

Примеры:

1. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

2. Положения части 2 статьи 33 настоящего Федерального конституционного закона в части финансирования судов на основе нормативов применяются с 1 января 2009 года.

или

1. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

2. Положения части 2 статьи 33 настоящего Федерального конституционного закона в части финансирования судов на основе нормативов не применяются до 31 декабря 2009 года включительно.

или

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 1994 года.

2. Часть 2 статьи 1 настоящего Федерального закона в части размеров налога на транспортные средства применяется с 1 января 1995 года.

или

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 1994 года.

2. Часть 2 статьи 1 настоящего Федерального закона в части размеров налога на транспортные средства не применяется до 31 декабря 1995 года включительно.

37. Недопустимо устанавливать порядок применения правовой нормы до дня ее вступления в силу.

38. Возможно временное приостановление действия вступивших в силу отдельных положений базового законодательного акта без признания их утратившими силу.

«Приостановление действия» означает, что правовое положение вступило в силу, действовало какое-то время, но на определенный, строго обозначенный период времени не должно порождать правовых последствий.

После истечения периода приостановления действия правового положения оно вновь начинает автоматически работать в полном объеме вплоть до признания его в установленном порядке утратившим силу или до нового приостановления его действия.

39. Недопустимо приостанавливать действие вступивших в силу положений законодательного акта, вносящих изменения в него (его структурные единицы), а также признающих утратившим силу законодательный акт (его структурные единицы), поскольку внесение изменений в него (его структурные единицы) и признание утратившим силу законодательного акта (его структурных единиц) представляют собой действия, носящие разовый характер.

40. Недопустимо придавать обратную силу положениям законодательных актов о приостановлении действия его структурных единиц.

41. Недопустимо придавать обратную силу положениям законодательных актов о признании их или их структурных единиц утратившими силу.

42. В случае необходимости придать обратную силу какому-то из положений законодательного акта со дня вступления в силу ранее вступившего в силу законодательного акта, то по возможности следует указывать конкретную дату, а не употреблять формулировку «со дня вступления в силу Федерального закона от № ... «О».

43. Сроки вступления в силу изменений, вносимых в одни и те же структурные единицы законодательных актов различными законодательными актами по возможности не должны совпадать, за исключением особых случаев.

Если два различных законодательных акта, вносящих изменение в одну и ту же структурную единицу одного и того же акта, вступают в силу с одинаковой датой, то первоначально будут выполнены предписания, содержащиеся в первом по времени подписания законодательном акте (в том, который имеет меньший регистрационный номер). В случае если изменения, содержащиеся в последнем по времени подписания законодательном акте, были сделаны без

учета изменений, произведенных ранее, может возникнуть неразрешимая коллизия.

Примеры:

Одним законодательным актом статья другого законодательного акта признается утратившей силу, позднее другим актом эта же статья излагается в новой редакции или изменяется как-то иначе. Оба акта, содержащих данные предписания, должны вступить в силу с 1 января 2011 года. В такой ситуации выполнить предписания, содержащиеся в более позднем законодательном акте (изложить в новой редакции или заменить какие-то слова), будет невозможно, поскольку статья уже утратит силу.

или

Одним законодательным актом статья другого законодательного акта излагается в новой редакции. Позднее другим актом в той же статье предлагается заменить определенные слова. Оба законодательных акта, содержащих данные предписания, должны вступить в силу с 1 января 2011 года. Вступление в силу и изложение статьи в новой редакции первым по времени подписания законодательным актом могут сделать невозможным последующую замену слов, поскольку в новой редакции соответствующие слова будут отсутствовать.

Для того чтобы не возникали подобные проблемы, при определении срока вступления в силу изменений, вносимых в структурную единицу законодательного акта, необходимо учитывать как сроки вступления в силу изменений, сделанных ранее другим законодательным актом в ту же структурную единицу, так и существование этих изменений.

44. При наличии в законодательном акте статьи о признании утратившими силу актов (их структурных единиц) дата, с которой

произойдет утрата силы, должна указываться в статье о порядке вступления в силу данного акта.

Примеры:

Признание утратившим силу законодательного акта, указанного в статье 1, произойдет со дня вступления в силу данного акта, то есть с 1 января 2011 года.

Статья 1

Признать утратившим силу Федеральный закон от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...).

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года.

или

Признание утратившими силу законодательных актов (их структурных единиц), перечисленных в статье 2, произойдет со дня вступления в силу данного акта, то есть с 1 января 2011 года.

Статья 2

Признать утратившими силу:

- 1) ;
- 2) ;
- 3)

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года.

или

Признание утратившими силу законодательных актов (их структурных единиц), перечисленных в статье 2, произойдет со дня всту-

пления в силу данного акта, то есть по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Статья 2

Признать утратившими силу:

- 1)
- 2)
- 3)

~~Статья 3~~ (статьи о вступлении в силу нет)

или

Признание утратившими силу законодательных актов (их структурных единиц), перечисленных в статье 5, произойдет с указанной в статье 6 данного акта даты, то есть с 15 июля 2011 года.

Статья 5

Признать утратившими силу:

- 1)
- 2)
- 3)

Статья 6

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования, за исключением статей 3 и 5 настоящего Федерального закона.

2. Статьи 3 и 5 настоящего Федерального закона вступают в силу с 15 июля 2011 года.

или

Признание утратившими силу актов (их структурных единиц), содержащихся в пунктах 1 и 3 статьи 2, произойдет со дня вступления в силу данного законодательного акта, то есть с 1 января 2011 года, а законодательного акта (его структурных единиц), содержащегося в пункте 2 статьи 2, – со дня, указанного в части 2 статьи 3 данного акта, то есть с 15 июля 2011 года.

Статья 2

Признать утратившими силу:

- 1)
- 2)
- 3)

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 2 статьи 2 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 2 статьи 2 настоящего Федерального закона вступает в силу с 15 июля 2011 года.

или

Признание утратившим силу законодательного акта (его структурных единиц), содержащегося в пункте 1 статьи 6, произойдет со дня вступления в силу данного акта, то есть с 1 января 2011 года, законодательного акта (его структурных единиц), содержащегося в пункте 2 статьи 6, со дня, указанного в части 2 статьи 7 данного акта, то есть с 1 марта 2011 года, а законодательного акта (его структурных единиц), содержащегося в пункте 3 статьи 6, со дня, указанного в части 3 статьи 7 данного акта, то есть с 1 сентября 2011 года.

Статья 6

1. Признать утратившими силу:

- 1)
- 2)
- 3)

Статья 7

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу.

2. Статья 2 и пункт 2 статьи 6 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 марта 2011 года.

3. Статья 1 и пункт 3 статьи 6 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2011 года.

45. Исключением из правила пункта 44 настоящих рекомендаций является ситуация, когда различные структурные единицы одного и того же законодательного акта необходимо признать утратившими силу с различной даты.

Примеры:

Структурные единицы законодательных актов, содержащиеся в части 1 статьи 4, будут признаны утратившими силу со дня вступления в силу данного акта, то есть с 1 января 2008 года.

Структурные единицы законодательных актов, содержащиеся в части 2 статьи 4, будут признаны утратившими силу с указанной в этой части даты, то есть с 1 января 2010 года.

Структурные единицы законодательных актов, содержащиеся в части 3 статьи 4, будут признаны утратившими силу с указанной в этой части даты, то есть с 1 января 2011 года.

Статья 4

1. Признать утратившими силу:

1) пункты 60, 61, 69, 70 статьи 1 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3339);

2) пункт 3 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 4, ст. 251);

3) пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 6, ст. 636);

4) пункты 7–9 статьи 7 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 45, ст. 4627).

2. Признать утратившими силу с 1 января 2010 года:

1) пункт 5 статьи 16 Федерального закона от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 6, ст. 636);

2) пункт 3 статьи 7 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 45, ст. 4627).

3. Признать утратившей силу с 1 января 2011 года статью 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3339).

Статья 5

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

или

Структурные единицы законодательного акта, содержащиеся в части 1 статьи 1, будут признаны утратившими силу со дня вступления в силу данного акта, то есть с 1 января 2010 года.

Структурные единицы законодательного акта, содержащиеся в части 2 статьи 1, будут признаны утратившими силу с указанной в этой части даты, то есть с 1 января 2011 года.

Статья 1

1. Признать утратившими силу пункты 60 и 70 статьи 1 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3339).

2. Признать утратившей силу статью 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3339) с 1 января 2011 года.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года.

46. Одновременно с вступлением в силу структурной единицы законодательного акта, содержащей положение о признании утратившим силу акта (его структурных единиц), в обязательном порядке должны вступать в силу положения о признании утратившими силу актов (их структурных единиц), вносящих изменения в признаваемый утратившим силу акт (его структурные единицы). Иными словами, признание утратившим силу законодательного акта (его структурных единиц) и законодательного акта (его структурных единиц), вносящего изменения в признаваемый утратившим силу акт (его структурные единицы), должно происходить одновременно.

Пример:

Статья 1

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1;) следующие изменения:

1) в статье 28.6:

а) в части 1 слова «.....» заменить словами «.....»;

б) часть 2 дополнить словами «.....»;

2) в части 1 статьи 31.5 слова «.....» исключить;

3) статью 32.3 признать утратившей силу.

Статья 2

Признать утратившими силу:

1) пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 27 сентября 2005 года № 124-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 40, ст. 3986);

2) пункт 59 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 31, ст. 4007);

3) пункт 15 статьи 10 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 41, ст. 4845).

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года, за исключением пункта 3 статьи 1 и статьи 2 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 3 статьи 1 и статья 2 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2011 года.

Структурные единицы федеральных законов, перечисленные в статье 2 приведенного примера, вносили изменения в статью 32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая признается утратившей силу. Пункт 3 статьи 1 и статья 2 в приведенном примере должны вступить в силу одновременно.

47. В случае, если дата вступления в силу законодательного акта подвергалась изменениям, она в обязательном порядке должна быть более поздней, чем дата официального опубликования, которм эти изменения вносились.

48. Допускается изменение в сторону сокращения срока вступления в силу подписанного Президентом Российской Федерации и официально опубликованного законодательного акта только в случае, если срок вступления в силу такого акта еще не наступил и имеется достаточно времени для его корректировки.

Пример:

В декабре 2009 года был подписан и официально опубликован федеральный закон, вступление в силу которого предполагалось с 1 января 2011 года. Если возникла необходимость приблизить срок вступления в силу указанного федерального закона и перенести его на 1 ноября 2010 года, то такое действие возможно только в том случае, если имеется достаточно времени для того, чтобы изменяющий федеральный закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, подписан Президентом Российской Федерации и официально опубликован в срок до 31 октября 2010 года, то есть до наступления вновь установленного срока вступления в силу. В такой ситуации изменяющий законодательный акт должен иметь статью о вступлении его в силу со дня официального опубликования.

Последним днем официального опубликования в приведенном примере, когда изменяющий законодательный акт может не иметь

статьи о вступлении в силу (будет действовать общий порядок – по истечении десяти дней после дня официального опубликования), является 20 октября 2010 года.

49. Допускается перенос вступления в силу подписанного Президентом Российской Федерации и официально опубликованного законодательного акта на более поздний срок только в случае, если срок вступления его в силу еще не наступил и имеется достаточно времени для его корректировки.

Пример:

В декабре 2009 года был подписан и официально опубликован федеральный закон, вступление в силу которого предполагалось с 1 января 2011 года. Если возникла необходимость отложить срок вступления в силу указанного федерального закона и перенести его на 1 января 2012 года, то такое действие возможно только в том случае, если имеется достаточно времени для того, чтобы изменяющий федеральный закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, подписан Президентом Российской Федерации и официально опубликован в срок до 31 декабря 2010 года, то есть до дня наступления первоначально установленного срока вступления в силу. В такой ситуации изменяющий законодательный акт должен иметь статью о вступлении его в силу со дня официального опубликования.

Последним днем официального опубликования в приведенном примере, когда изменяющий законодательный акт может не иметь статьи о вступлении в силу (будет действовать общий порядок – по истечении десяти дней после дня официального опубликования), является 20 декабря 2010 года.

50. В случае, если необходимо, чтобы какая-то структурная единица законодательного акта начала действовать с определенной даты, эту дату следует прописывать в статье о порядке вступления в силу данного акта и его структурных единиц, а не в тексте других статей.

Примеры:

Статья 10

1.

2.

3. К обороту на территории Российской Федерации не допускаются электрические лампы накаливания мощностью 100 ватт и более.

..... .

Статья 40

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года, за исключением части 3 статьи 10 настоящего Федерального закона.

2. Часть 3 статьи 10 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2011 года.

или

Статья 1

Внести в статью 6 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив ее частью 4 следующего содержания:

«4. Запрещается использование озера Байкал для сброса промышленных сточных вод.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

Примеры некорректного оформления:

Статья 10

1.

2.

3. С 1 января 2011 года к обороту на территории Российской Федерации не допускаются электрические лампы накаливания мощностью 100 ватт и более.

.....

Статья 40

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2010 года.

или

Статья 1

Внести в статью 6 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив ее частью 4 следующего содержания:

«4. Запрещается использование озера Байкал для сброса промышленных сточных вод с 1 января 2008 года.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

51. Если в тексте законодательного акта уже содержится какая-либо дата, то при необходимости замены в тексте этой даты внесение соответствующего изменения следует осуществить до дня ее наступления.

Пример:

«С 1 января 2010 года прекращается действие лицензий на осуществление следующих видов деятельности: ».

Для корректного внесения изменения по замене даты «1 января 2010 года» датой, например, «1 января 2011 года» необходимо,

чтобы изменяющий законодательный акт был официально опубликован не позднее 31 декабря 2009 года и при этом содержал статью о вступлении его в силу со дня официального опубликования.

Последним днем официального опубликования в приведенном примере, когда изменяющий законодательный акт может не иметь статьи о вступлении в силу (будет действовать общий порядок – по истечении десяти дней после дня официального опубликования), является 20 декабря 2010 года.

52. Если в базовом законодательном акте имеются структурные единицы, которые вступают в силу позднее самого акта, то тексты таких структурных единиц могут подвергаться изменению как до их вступления в силу, так и после. Вступление в силу изменяющего законодательного акта не влечет за собой автоматического одновременного вступления в силу измененной структурной единицы базового акта. Измененная структурная единица вступит в силу в соответствии с положениями статьи базового законодательного акта о порядке вступления в силу.

53. В случае дополнения законодательного акта новыми структурными единицами, которые поэтапно должны вступить в силу, более крупная структурная единица, дополняющая его, должна вступать в силу раньше, чем наполняющие ее более мелкие структурные единицы.

Примеры:

При дополнении законодательного акта новой статьей:

корректно

Статья вступает в силу с 1 мая 2010 года, часть этой статьи – с 1 января 2011 года.

некорректно

Статья вступает в силу с 1 января 2011 года, часть этой статьи – с 1 мая 2010 года.

При дополнении статьи новой частью:

корректно

Часть статьи вступает в силу с 1 мая 2010 года, пункт этой части – с 1 января 2011 года.

некорректно

Часть статьи вступает в силу с 1 января 2011 года, пункт этой части – с 1 мая 2010 года.

При дополнении части статьи новым пунктом:

корректно

Пункт части статьи вступает в силу с 1 мая 2010 года, подпункт этого пункта – с 1 января 2011 года.

некорректно

Пункт части статьи вступает в силу с 1 января 2011 года, подпункт этого пункта – с 1 мая 2010 года.

54. Не допускается изложение целиком в новой редакции структурной единицы законодательного акта, если новая редакция вступает в силу поэтапно и при этом повторяет структуру прежней редакции соответствующей структурной единицы.

Если в новой редакции структурной единицы имеется деление на такие же единицы, какие были в прежней редакции, и при этом предусматривается поэтапное вступление в силу структурных единиц новой редакции, изменения следует вносить без ее изложения в новой редакции целиком.

Примеры:

Глава 3 законодательного акта ранее состояла из статей 6, 7 и 8. Принимается новая редакция главы, которая также состоит из статей 6, 7 и 8. При этом новая редакция главы должна вступить в силу с 1 января 2011 года, а новая редакция статьи 7 – с 1 марта 2011 года.

Если необходимо, чтобы до 1 марта 2011 года действовала прежняя редакция статьи 7, то данное изменение следует оформлять не путем изложения главы целиком в новой редакции, а следующим образом:

Статья 1

Внести в главу 3 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Глава 3. **(наименование)**»;

2) статью 6 изложить в следующей редакции:

«Статья 6. **(наименование)**

..... »;

3) статью 7 изложить в следующей редакции:

«Статья 7. **(наименование)**

..... »;

4) статью 8 изложить в следующей редакции:

«Статья 8. **(наименование)**

..... ».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Если необходимо, чтобы в период с 1 января 2011 года (то есть со дня вступления изменяющего законодательного акта в силу) до 1 марта 2011 года прежняя редакция статьи 7 не действовала (например, законодателем на этот период установлено временное регулирование соответствующих правоотношений), то законопроект необходимо оформить следующим образом:

Статья 1

Внести в главу 3 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Глава 3. **(наименование)**»;

2) статью 6 изложить в следующей редакции:

«Статья 6. **(наименование)**

..... »»;

3) статью 7 признать утратившей силу;

4) дополнить статьей 7¹ следующего содержания:

«Статья 7¹. **(наименование)**

..... »»;

5) статью 8 изложить в следующей редакции:

«Статья 8. **(наименование)**

..... »».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 4 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 4 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

Примеры:

Статья 13 законодательного акта состояла ранее из трех частей. Принимается новая редакция статьи, которая также состоит из трех частей. При этом новая редакция статьи должна вступить в силу с 1 января 2011 года, а новая редакция части 2 данной статьи – с 1 марта 2011 года.

Если необходимо, чтобы до 1 марта 2011 года действовала прежняя редакция части 2 статьи 13, то данное изменение следует оформлять не путем изложения статьи целиком в новой редакции, а следующим образом:

Статья 1

Внести в статью 13 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 13. (**наименование**)»;

2) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. »;

3) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. »;

4) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. ».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Если необходимо, чтобы в период с 1 января 2011 года (то есть со дня вступления изменяющего законодательного акта в силу) до 1 марта 2011 года прежняя редакция части 2 не действовала (например, законодателем на этот период установлено временное регулирование соответствующих правоотношений), то данное изменение необходимо оформить следующим образом:

Статья 1

Внести в статью 13 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 13. (**наименование**)»;

2) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. »;

3) часть 2 признать утратившей силу;

4) дополнить частью 2¹ следующего содержания:

«2¹. »;

5) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. ».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 4 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 4 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

Примеры:

Часть 1 статьи 10 законодательного акта ранее состояла из трех пунктов. Принимается новая редакция части, которая также состоит из трех пунктов. При этом новая редакция части 1 должна вступить в силу с 1 января 2011 года, а – пункта 2 части 1 данной статьи – с 1 марта 2011 года.

Если необходимо, чтобы до 1 марта 2011 года действовала прежняя редакция пункта 2 части 1 статьи 10, то данное изменение следует оформлять не путем изложения части статьи целиком в новой редакции, а следующим образом:

Статья 1

Внести в часть 1 статьи 10 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) абзац первый изложить в следующей редакции:

«1. »;

2) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1) »;

3) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2) »;

4) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3)».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Если необходимо, чтобы в период с 1 января 2011 года (то есть со дня вступления изменяющего законодательного акта в силу) до 1 марта 2011 года прежняя редакция пункта 2 части 1 статьи 10 не действовала (например, законодателем на этот период установлено временное регулирование соответствующих правоотношений), то данное изменение необходимо оформить следующим образом:

Статья 1

Внести в часть 1 статьи 10 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) абзац первый изложить в следующей редакции:

«1.»;

2) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1)»;

3) пункт 2 признать утратившим силу;

4) дополнить пунктом 2¹ следующего содержания:

«2¹)»;

5) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3)».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 4 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 4 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

Примеры:

Пункт 2 части 1 статьи 10 законодательного акта ранее состоял из трех подпунктов. Принимается новая редакция пункта, которая также состоит из трех подпунктов. При этом новая редакция пункта 2 части 1 должна вступить в силу с 1 января 2011 года, а – подпункта «б» пункта 2 части 1 данной статьи – с 1 марта 2011 года.

Если необходимо, чтобы до 1 марта 2011 года действовала прежняя редакция подпункта «б» пункта 2 части 1 статьи 10, то данное изменение следует оформлять не путем изложения пункта части статьи в новой редакции, а следующим образом:

Статья 1

Внести в пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) абзац первый изложить в следующей редакции:

«2) »;

2) подпункт «а» изложить в следующей редакции:

«а) »;

3) подпункт «б» изложить в следующей редакции:

«б) »;

4) подпункт «в» изложить в следующей редакции:

«в) ».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Если необходимо, чтобы в период с 1 января 2011 года (то есть со дня вступления изменяющего законодательного акта в силу) до 1 марта 2011 года прежняя редакция подпункта «б» пункта 2 части 1 статьи 10 не действовала (например, законодателем на этот период установлено временное регулирование соответствующих правоотношений), то данное изменение необходимо оформить следующим образом:

Статья 1

Внести в пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) абзац первый изложить в следующей редакции:

«2) »;

2) подпункт «а» изложить в следующей редакции:

«а) »;

3) подпункт «б» признать утратившим силу;

4) дополнить подпунктом «б¹» следующего содержания:

«б¹) »;

5) подпункт «в» изложить в следующей редакции:

«в) ».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пункта 4 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 4 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

55. Возможно поэтапное вступление в силу структурных единиц более крупной структурной единицы, изложенной целиком в новой редакции, если они не совпадают со структурными единицами, которые были в прежней.

Примеры:

Статья 13 законодательного акта ранее состояла из трех частей. Принимается новая редакция статьи, которая состоит из четырех частей и должна вступить в силу с 1 января 2011 года, но часть 4 данной статьи (которой не было в предыдущей редакции) может вступить в силу позднее – с 1 марта 2011 года.

Статья 1

Внести в статью 13 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 13. **(наименование)**

1.
2.
3.
4.».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением абзаца шестого статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Абзац шестой статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

или

Статья 497 законодательного акта ранее состояла из одной части. Принимается новая редакция статьи, которая состоит из четырех частей и должна вступить в силу с 1 января 2011 года, но часть 2 данной статьи (которой не было в предыдущей редакции) может вступить в силу позднее – с 1 марта 2011 года.

Статья 2

Внести в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 5, ст. 410) следующие изменения:

1)

2) статью 497 изложить в следующей редакции:

«Статья 497. **Продажа товара по образцам и дистанционный способ продажи товара**

1. Договор розничной купли-продажи (продажа товара по образцам).

2. Договор розничной купли-продажи дистанционный способ продажи товара).

3. Если иное не предусмотрено юридического лица.

4. Если иное по исполнению договора.».

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением абзаца четвертого пункта 2 статьи 2 настоящего Федерального закона.

2. Абзац четвертый пункта 2 статьи 2 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2011 года.

56. Если при принятии новой редакции возникает необходимость поэтапного вступления в силу и структурной единицы, которая была в предыдущей редакции статьи, и структурной единицы, которой не было в ней, применяются правила пункта 54 настоящих рекомендаций, то есть без изложения целиком.

Примеры:

Статья 13 законодательного акта ранее состояла из трех частей. Принимается новая редакция статьи, которая состоит из четырех частей и должна вступить в силу с 1 января 2011 года, а – частей 2 и 4 данной статьи – с 1 марта 2011 года.

Если необходимо, чтобы до 1 марта 2011 года действовала прежняя редакция части 2 статьи 13, то данное изменение следует оформлять не путем изложения статьи целиком в новой редакции, а следующим образом:

Статья 1

Внести в статью 13 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 13. (**наименование**)»;

2) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1.»;

3) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2.»;

4) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3.»;

5) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4.».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пунктов 3 и 5 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 3 и 5 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 марта 2011 года.

или

Если необходимо, чтобы в период с 1 января 2011 года (то есть со дня вступления изменяющего законодательного акта в силу) до 1 марта 2011 года прежняя редакция части 2 не действовала (например, законодателем на этот период установлено временное регулирование соответствующих правоотношений), то данное изменение необходимо оформить следующим образом:

Статья 1

Внести в статью 13 Федерального закона от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 13. (**наименование**)»;

2) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1.»;

3) часть 2 признать утратившей силу;

4) дополнить частью 2¹ следующего содержания:

«2¹.»;

5) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3.»;

6) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4.».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением пунктов 4 и 6 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 4 и 6 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 марта 2011 года.

57. Законодательный акт временного характера в заключительной статье должен содержать не только дату вступления его в силу, но и указание на срок действия. В исключительных случаях законодательные акты временного характера, направленные на достижение определенной цели регулирования, не имеют указаний на срок их действия. Окончание действия таких актов не определяется и автоматически прекращается с достижением поставленной цели.

При принятии последующего законодательного акта с аналогичной целью регулирования следует в установленном порядке признавать предыдущий акт утратившим силу.

58. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» федеральные законы о технических регламентах вступают в силу не ранее чем через шесть месяцев со дня их официального опубликования.

В статьях о вступлении в силу федеральных законов о технических регламентах следует учитывать данную Федеральным законом «О техническом регулировании» формулировку (срок исчисляется **в месяцах со дня официального опубликования** и не должен быть меньше указанного).

Пример:

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.

Однако, если срок вступления в силу федерального закона о техническом регламенте превышает срок, указанный в Федеральном законе «О техническом регулировании», применяется общепринятая конструкция: **«по истечении одного года после дня его официального опубликования»**.

59. В соответствии со статьей 4 Таможенного кодекса Российской Федерации акты таможенного законодательства вступают в силу **не ранее чем по истечении одного месяца со дня** их официального опубликования.

Если срок вступления в силу акта таможенного законодательства превышает срок, указанный в Таможенном кодексе Российской Федерации, применяется общепринятая конструкция: **«по истечении одного года после дня его официального опубликования»** или **«по истечении шестидесяти дней после дня его официального опубликования»**.

60. Статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливаются особенности сроков вступления в силу законодательных актов о налогах и сборах.

Акты законодательства о налогах вступают в силу **не ранее чем по истечении одного месяца со дня** их официального опубликования и **не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу**.

Акты законодательства о сборах вступают в силу **не ранее чем по истечении одного месяца со дня** их официального опубликования.

Федеральные законы, вносящие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части установления новых налогов и (или) сборов, вступают в силу **не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня** их официального опубликования.

Акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, а также акты, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, могут вступать в силу со дня их официального опубликования, если прямо предусматривают это.

Вступление в силу статьи, предусматривающей внесение изменений в одну из частей Налогового кодекса Российской Федерации, в случае если такая имеется в законодательном акте о внесении изменений в отдельные акты, должно соответствовать положениям статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации и при необходимости выделяться отдельной частью в статье о вступлении в силу законодательного акта.

61. По сложившейся практике (в изъятие из правил настоящих рекомендаций) статьи о порядке вступления в силу федеральных законов о создании и об упразднении некоторых судов субъектов Российской Федерации оформляются следующим образом:

Пример:

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением пунктов 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу со дня назначения на должности двух третей от установленной численности судей вновь созданного районного суда автономной области, но не позднее (соответствующая дата).



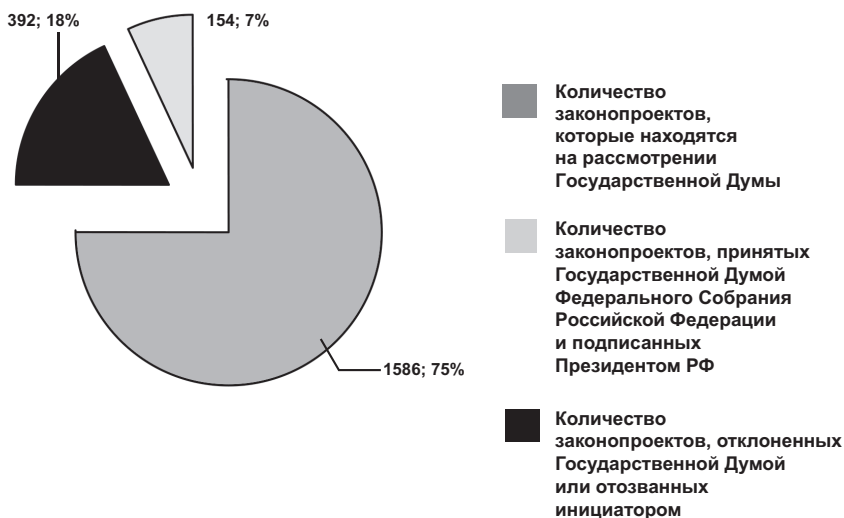
ЧАСТЬ III

**О правовом содействии
законодательным (представительным) органам
государственной власти субъектов Российской
Федерации и результатах прохождения внесенных ими
законодательных инициатив в период работы
Государственной Думы шестого созыва**

За период работы Государственной Думы¹ VI созыва всеми субъектами права законодательной инициативы внесено 750 проектов законов и 1382 проекта законов перешли из предыдущих созывов; принято Государственной Думой за указанный период 154 закона, что составляет 7,2% от общего количества законопроектов Государственной Думы VI созыва и 28% от количества законопроектов, работа над которыми завершена. 384 проекта законов отклонены Государственной Думой, отозваны или возвращены инициаторам.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думой VI созыва находятся 1586 законопроектов, внесенных в текущем созыве или перешедших из предыдущих созывов.

На основании данных Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности информация о прохождении законопроектов и законов по стадиям законодательного процесса в Государственной Думе текущего созыва с разделением по субъектам права законодательной инициативы представлена ниже в таблице и диаграмме.



¹ По состоянию на 19 сентября 2012 года.

№ п/п	Субъект права законодательной инициативы	Законопроекты и законы, находящиеся на рассмотрении	Законопроекты и законы, работа над которыми завершена	
		1	2	3
1	Президент Российской Федерации	46	0	20
2	Правительство Российской Федерации	162	17	85
3	Совет Федерации	10	3	0
4	Члены Совета Федерации	158	29	4
5	Депутаты Государственной Думы	797	223	32
6	Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	398	120	11
7	Конституционный Суд Российской Федерации	0	0	0
8	Верховный Суд Российской Федерации	11	0	1
9	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	4	0	1
		1586	392	154

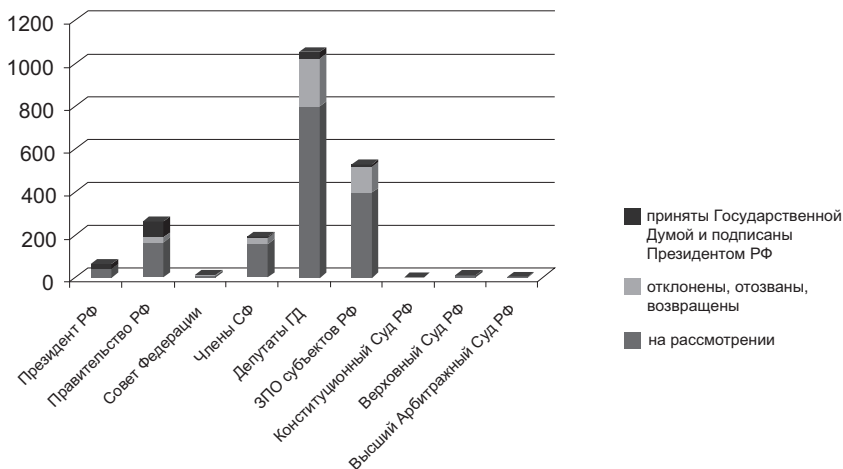
Примечание. В количество законодательных актов по каждому субъекту права законодательной инициативы включены также законопроекты, внесенные совместно с другими субъектами права законодательной инициативы.

1 – Законопроекты и законы, работа над которыми не завершена.

2 – Законопроекты, отозванные инициатором, возвращенные, снятые с рассмотрения или отклоненные Государственной Думой; законы, снятые с рассмотрения после их отклонения Советом Федерации либо Президентом РФ.

3 – Законы, подписанные Президентом РФ в течение текущего созыва Государственной Думы.

Наибольшее число – 797 проектов законов внесено депутатами Государственной Думы – это 50% от всех законопроектов, находящихся в настоящее время на рассмотрении (1586), при этом принято Государственной Думой в период работы VI созыва 32 закона, инициаторами которых были депутаты Государственной Думы, что составляет 20,7% от общего количества принятых законов за указанный период.



От законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации на рассмотрении находятся 398 законопроектов (25% от всех законопроектов, находящихся в настоящее время на рассмотрении (1586)), и 11 законопроектов получили одобрение Государственной Думы и подписаны Президентом Российской Федерации (7% от общего количества принятых законов за указанный период).

На рассмотрении Государственной Думы в настоящее время находятся 162 проекта законов (10%), внесенные Правительством Российской Федерации. За указанный период принято (одобрено) Государственной Думой и подписано Президентом Российской Федерации 85 законов, инициированных Правительством Российской Федерации, что составляет 55% от общего количества принятых законов – это максимальный показатель по данному критерию.

46 проектов законов, находящихся сейчас на рассмотрении Государственной Думой, внесены Президентом Российской Федерации. 20 внесенных им законопроектов одобрены Государственной Думой в период работы VI созыва, что составляет 13% от общего количества принятых законов за указанный период.

Из внесенных законопроектов членами Совета Федерации на рассмотрении находятся 158 (10%) законопроектов, одобрены Государственной Думой и подписаны Президентом Российской Феде-

рации в VI созыве всего 4 закона (2,5% от общего количества принятых законов за указанный период).

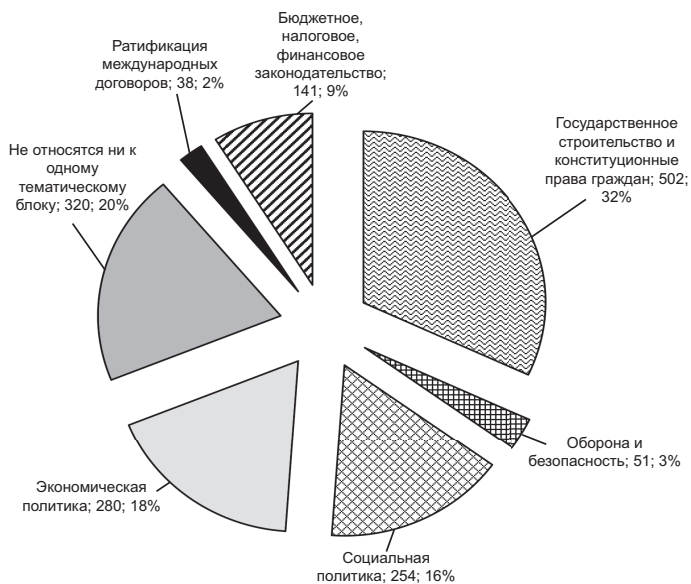
На рассмотрении Государственной Думы шестого созыва находятся 10 (0,6%) законопроектов, внесенных Советом Федерации.

11 законопроектов, внесенных Верховным Судом Российской Федерации, и 3 законопроекта, внесенные Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, находятся в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы шестого созыва.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы нет законодательных инициатив, внесенных Конституционным Судом Российской Федерации.

Чтобы получить представление о содержательной направленности законодательных инициатив, находящихся на рассмотрении Государственной Думы в настоящее время¹, следует рассмотреть распределение внесенных законопроектов по тематическим блокам.

Распределение проектов законов, находящихся на рассмотрении Государственной Думы по тематическим блокам



¹ По состоянию на 19 сентября 2012 года.

По тематике *«Государственное строительство и конституционные права граждан»* в Государственной Думе на рассмотрении находится наибольшее число законопроектов – 502, что составляет почти 32% от всех рассматриваемых проектов законов.

К тематическому блоку *«Бюджетное, налоговое, финансовое законодательство»* относится 141 законопроект (8,8% от всех рассматриваемых проектов законов), к тематическому блоку *«Оборона и безопасность»* – 51 законопроект (3,2%), к тематическому блоку *«Социальная политика»* – 254 проекта законов (16%), к тематическому блоку *«Экономическая политика»* – 280 законопроектов (17,7%) соответственно.

При этом, 320 законопроектов (20%) *не относятся ни к одному из тематических блоков.*

Наименьшее число законопроектов находится в тематическом блоке *«Ратификация международных договоров Российской Федерации»* – 38 (2,3% от общего числа внесенных законопроектов по всем тематическим блокам).

О ходе и результатах рассмотрения в Государственной Думе законопроектов, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Одним из важнейших направлений деятельности Государственной Думы является организация систематического и конструктивного взаимодействия с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере законотворчества. Эта работа нацелена, с одной стороны, на повышение качества законопроектов, вносимых субъектами Российской Федерации, с другой стороны – на увеличение «региональной компоненты» в общем числе законодательных инициатив, рассматриваемых Государственной Думой и обретающих форму федеральных законов.

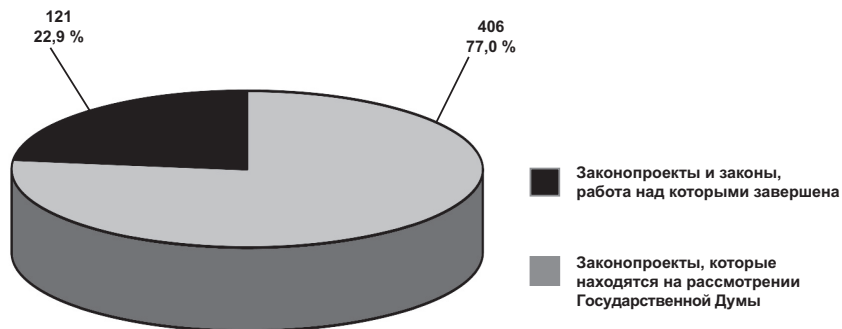
Для получения наглядной информации о динамике прохождения региональных законодательных инициатив в Государственной

Думе текущего созыва следует проанализировать основные количественные показатели их рассмотрения.

Всего всеми субъектами права законодательной инициативы внесено в Государственную Думу в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов 2107 законопроектов¹, из них законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации внесены 527 законопроектов, или 25,0% от общего числа внесенных.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находятся 1596 проектов законов, из них 406 (25%) внесены законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В течение шестого созыва работа завершена над 511 законопроектами и законами, из которых 121 (23,7%) – внесен законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, из них 11 приняты (одобрены) Государственной Думой и стали законами, что составляет 2% от общего числа законодательных инициатив, внесенных в текущем созыве законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации или перешедших из предыдущих созывов, и 9% от количества законопроектов, работа над которыми завершена.



¹ Статистические показатели приведены по данным АСОЗД по состоянию на 14.09.2012 г.

Президентом Российской Федерации в текущем созыве **подписано 152 закона**, из них **11 законов**, или **7,2% от общего числа подписанных законов**, составляют законодательные инициативы субъектов Российской Федерации.

В таблице 1 приведенные выше статистические данные представлены с разбивкой по субъектам Российской Федерации.

Таблица 1

Количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в текущем созыве и перешедших на рассмотрение из предыдущих созывов¹

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
1	Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея	2	1	–	–	–	–	2
2	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	6	1	1	–	–	1	4

¹ В количество законодательных инициатив по каждому субъекту Российской Федерации включены также законопроекты, внесенные совместно с другими субъектами права законодательной инициативы.

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
3	Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан	22	5	–	2	2	1	17
4	Народный Хурал Республики Бурятия	1	1	–	–	–	–	1
5	Народное Собрание Республики Дагестан	1	1	–	–	–	–	1
6	Народное Собрание Республики Ингушетия	4	4	–	–	–	–	4
7	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	9	7	–	1	–	–	8
8	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	3	2	–	–	–	–	3
9	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	5	2	–	1	–	–	4
10	Законодательное Собрание Республики Карелия	15	11	–	–	–	1	14

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
11	Государственный Совет Республики Коми	3	1	1	–	–	–	2
12	Государственное Собрание Республики Марий Эл	–	–	–	–	–	–	
13	Государственное Собрание Республики Мордовия	1	1	–	–	–	–	1
14	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	4	2	–	–	–	1	3
15	Парламент Республики Северная Осетия-Алания	4	1	–	–	–	–	4
16	Государственный Совет Республики Татарстан	8	2	–	2	–	–	6
17	Верховный Хурал (Парламент) Республики Тыва	2	–	–	–	–	1	1
18	Государственный Совет Удмуртской Республики	7	6	–	–	–	–	7

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
19	Верховный Совет Республики Хакасия	3	–	–	1	–	–	2
20	Парламент Чеченской Республики	8	2	–	–	–	2	6
21	Государственный Совет Чувашской Республики	–	–	–	–	–	–	–
22	Алтайское краевое Законодательное Собрание	4	–	–	1	–	–	3
23	Законодательное Собрание Краснодарского края	7	–	–	1	–	–	6
24	Законодательное Собрание Красноярского края	5	2	–	1	–	1	3
25	Законодательное Собрание Приморского края	6	1	–	1	–	–	5
26	Дума Ставропольского края	5	3	1	1	1	–	2
27	Законодательная Дума Хабаровского края	3	–	–	1	–	–	2

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
28	Законодательное Собрание Амурской области	6	3	1	–	1	–	4
29	Архангельское областное Собрание депутатов	7	2	–	–	1	1	5
30	Дума Астраханской области	3	–	–	–	–	–	3
31	Белгородская областная Дума	12	5	–	2	1	1	8
32	Брянская областная Дума	–	–	–	–	–	–	
33	Законодательное Собрание Владимирской области	4	–	–	1	–	–	3
34	Волгоградская областная Дума	9	5	–	–	2	2	5
35	Законодательное Собрание Вологодской области	20	4	1	3	–	–	16
36	Воронежская областная Дума	7	1	–	2	1	1	3
37	Ивановская областная Дума	–	–	–	–	–	–	
38	Законодательное Собрание Иркутской области	–	–	–	–	–	–	

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
39	Калининградская областная Дума	15	2	–	1	–	3	11
40	Законодательное Собрание Калужской области	2	–	–	–	–	–	2
41	Законодательное Собрание Камчатского края	4	2	–	–	–	–	4
42	Совет народных депутатов Кемеровской области	8	4	–	1	–	–	7
43	Законодательное Собрание Кировской области	7	3	–	–	–	1	6
44	Костромская областная Дума	17	4	–	2	2	1	12
45	Курганская областная Дума	–	–	–	–	–	–	–
46	Курская областная Дума	13	4	–	1	1	–	11
47	Законодательное собрание Ленинградской области	9	4	–	–	–	2	7
48	Липецкий областной Совет депутатов	10	4	–	1	1	–	8

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
49	Магаданская областная Дума	4	–	–	1	–	–	3
50	Московская областная Дума	6	–	–	1	–	–	5
51	Мурманская областная Дума	13	4	–	2	1	2	8
52	Законодательное Собрание Нижегородской области	2	1	–	–	–	–	2
53	Новгородская областная Дума	7	4	–	–	–	–	7
54	Законодательное Собрание Новосибирской области	3	1	–	–	–	–	3
55	Законодательное Собрание Омской области	2	–	–	–	–	–	2
56	Законодательное Собрание Оренбургской области	19	9	–	3	2	–	14
57	Орловский областной Совет народных депутатов	8	5	1	–	–	–	7
58	Законодательное Собрание Пензенской области	3	–	–	–	–	–	3

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
59	Законодательное Собрание Пермского края	12	4	–	3	–	–	9
60	Псковское областное Собрание депутатов	3	1	–	1	–	–	2
61	Законодательное Собрание Ростовской области	2	–	–	1	–	–	1
62	Рязанская областная Дума	1	1	–	–	–	–	1
63	Самарская Губернская Дума	18	–	–	5	–	3	10
64	Саратовская областная Дума	2	–	–	–	–	–	2
65	Сахалинская областная Дума	23	6	–	–	–	1	22
66	Законодательное Собрание Свердловской области	2	–	–	1	–	–	1
67	Смоленская областная Дума	1	–	–	1	–	–	0
68	Тамбовская областная Дума	1	–	–	–	–	–	1
69	Законодательное Собрание Тверской области	3	–	–	–	1	1	1
70	Законодательная Дума Томской области	7	3	–	–	–	–	7

Таблица 1 (продолжение)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
71	Тульская областная Дума	3	–	–	–	–	–	3
72	Тюменская областная Дума	2	–	–	2	–	–	0
73	Законодательное Собрание Ульяновской области	1	–	–	–	–	–	1
74	Законодательное Собрание Челябинской области	2	–	–	–	–	1	1
75	Законодательное Собрание Забайкальского края	6	3	–	2	–	–	4
76	Ярославская областная Дума	6	3	1	–	–	–	5
77	Московская городская Дума	18	3	2	2	–	2	12
78	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	34	7	1	4	3	1	25
79	Законодательное Собрание Еврейской автономной области	5	4	–	–	1	–	4
80	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	3	1	–	1	–	–	2

Таблица 1 (окончание)

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта РФ	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	из них, внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты:				
				1.2. Работа над которыми завершена				1.3. Находятся на рассмотрении ГД
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ	
		1	1а	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.2.4	1.3
81	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	5	1	–	–	1	–	4
82	Дума Чукотского автономного округа	6	1	1	–	–	–	5
83	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа	6	1	–	–	–	–	6
	Всего по законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации	527	166	11	57	22	31	406

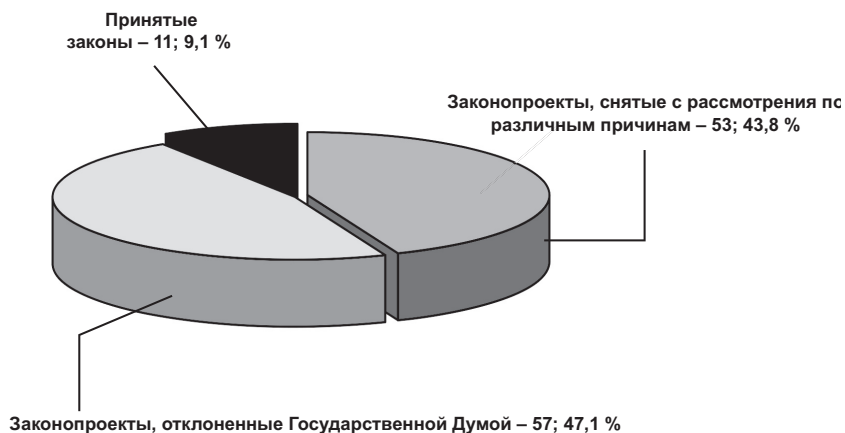
Из представленной таблицы видно, что за 8,5 месяцев работы Государственной Думы шестого созыва законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации внесено на рассмотрение Государственной Думы 166 проектов законов (около 20 в месяц), и 361 законопроект перешел на рассмотрение в текущем созыве из предыдущих созывов.

Как и в предыдущие годы, в период работы Государственной Думы шестого созыва наиболее активное участие в федеральном

законодательном процессе принимают: Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, Сахалинская областная Дума, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Законодательное Собрание Республики Карелия, Государственный Совет Удмуртской Республики, Законодательное Собрание Оренбургской области, Народное Собрание Республики Ингушетия, Волгоградская областная Дума, Законодательное Собрание Вологодской области, Костромская областная Дума, Курская областная Дума, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Белгородская областная Дума, Липецкий областной Совет депутатов, Мурманская областная Дума, Законодательное Собрание Пермского края, Законодательная Дума Томской области.

Соотношение количества законопроектов, ставших законами, отклоненных Государственной Думой, возвращенных и снятых с рассмотрения, выглядит следующим образом:

Информация о законопроектах, работа по которым завершена



Чтобы получить представление о содержательной направленности законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, следует рассмотреть распределение внесенных ими законопроектов по тематическим блокам.

Таблица 2

**Распределение по тематическим блокам законопроектов,
внесенных законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации
в шестом созыве и перешедших из предыдущих созывов**

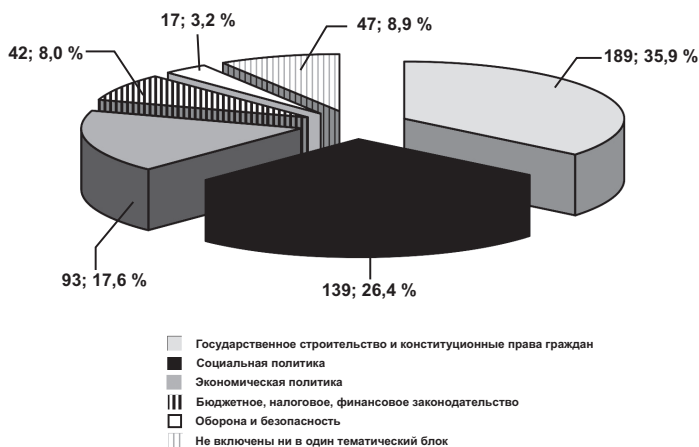
Наименование тематического блока	Кол-во внесенных законопроектов ¹⁾	Доля внесенных законопроектов, % ²⁾	Из них:			
			Кол-во законопроектов, которые находятся на рассмотрении ГД	Доля показателей столбца 2.1. к столбцу 1, %	Кол-во законопроектов, которые находятся в архиве ГД	Доля показателей столбца 2.2. к столбцу 1, %
	1	2	2.1.		2.2.	
Бюджетное, налоговое, финансовое законодательство	42	7,9	29	<i>69,0</i>	13	<i>30,9</i>
Государственное строительство и конституционные права граждан	189	35,9	143	<i>75,7</i>	46	<i>24,3</i>
Оборона и безопасность	17	3,2	9	<i>52,9</i>	8	<i>47,0</i>
Социальная политика	139	26,4	113	<i>81,3</i>	26	<i>18,7</i>
Экономическая политика	93	17,6	68	<i>73,1</i>	25	<i>26,9</i>
Не относятся ни к одному тематическому блоку	47	8,9	44	<i>93,6</i>	3	<i>6,3</i>
Всего	527		406		121	

¹⁾ Количество законопроектов тематического блока, внесенных на рассмотрение Государственной Думы законодательными (представительными) органами госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации в период работы Государственной Думы шестого созыва и перешедших из предыдущих созывов.

²⁾ Доля законопроектов тематического блока в общем объеме законопроектов (527), внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в период работы Государственной Думы шестого созыва и перешедших из предыдущих созывов.

Распределение законопроектов, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с тематикой



Традиционно наибольшее количество законопроектов относится к тематическим блокам «Государственное строительство и конституционные права граждан», «Социальная политика», «Экономическая политика», «Бюджетное, налоговое и финансовое законодательство». При этом внутри данных блоков значителен «удельный вес» законопроектов, регулирующих вопросы создания и упразднения судов в субъектах Российской Федерации, социального обеспечения различных категорий граждан, корректировки норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, Налогового и Бюджетного кодексов, законодательства в сфере жилищного обеспечения.

В течение текущего созыва Государственной Думы приняты и подписаны Президентом Российской Федерации 11 законов, вне-

сенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таблица 3

**Законы, инициированные законодательными
(представительными) органами государственной
власти субъектов Российской Федерации принятые
в течение текущего созыва Государственной Думы**

№ п/п	Наименование законопроекта, закона	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Номер и дата закона
1	309303–5 О внесении изменения в статью 93 Жилищного кодекса Российской Федерации (по вопросу предоставления служебных жилых помещений)	09.01.2010	Государственная Дума Ставропольского края	26-ФЗ от 01.04.12
2	534811–5 О внесении изменений в статью 67 части первой и статью 288 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части наделения субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями по предоставлению инвестиционного налогового кредита)	21.04.2011	Законодательное Собрание Вологодской области	19-ФЗ от 30.03.12
3	542828–5 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о наделении руководителей структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, правом рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных выше органов)	06.05.2011	Государственный Совет Республики Коми	44-ФЗ от 03.05.12

Таблица 3 (продолжение)

№ п/п	Наименование законопроекта, закона	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Номер и дата закона
4	565450–5 О внесении изменений в статью 1' Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» и признании утратившим силу Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации «Об установлении Дня памяти погибших в радиационных авариях и катастрофах» (об установлении новой памятной даты России «26 апреля – День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»)	17.06.2011	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	24-ФЗ от 01.04.12
5	599261–5 Об упразднении некоторых районных судов Амурской области	06.09.2011	Законодательное Собрание Амурской области	58-ФЗ от 05.06.2012
6	611335–5 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении полномочий начальников пунктов полиции и их заместителей по рассмотрению дел об административных правонарушениях)	10.10.2011	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	116-ФЗ от 10.07.2012
7	614537–5 О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в части исключения государственной регистрации договора аренды участка недр)	15.10.2011	Орловский областной Совет народных депутатов	61-ФЗ от 05.06.2012

Таблица 3 (окончание)

№ п/п	Наименование законопроекта, закона	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Номер и дата закона
8	5577–6 Об упразднении Рыбинского районного суда Ярославской области	10.01.2012	Ярославская областная Дума	73-ФЗ от 14.06.2012
9	63840–6 О внесении изменений в Федеральный закон «Об упразднении некоторых районных судов Чукотского автономного округа»	27.04.2012	Дума Чукотского автономного округа	75-ФЗ от 14.06.2012
10	92691–6 О создании Троицкого и Щербинского районных судов города Москвы и об определении территорий, на которые распространяется юрисдикция отдельных районных судов города Москвы и городских судов Московской области (в связи с изменением границы между субъектами Российской Федерации – городом Москвой и Московской областью)	14.06.2012	Московская городская Дума	123-ФЗ от 20.07.2012
11	92713–6 О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (в связи с изменением границы между субъектами Российской Федерации – городом Москвой и Московской областью)	14.06.2012	Московская городская Дума	146-ФЗ от 28.07.2012

Из числа законопроектов, работа по которым завершена (их всего 121), 57 проектов законов были отклонены Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении, и 53 законопроекта – возвращены авторам либо сняты с рассмотрения по различным причинам, которые указаны в таблице 4.

**Причины снятия с рассмотрения или возвращения
субъекту права законодательной инициативы
законопроектов, внесенных законодательными
(представительными) органами государственной власти
субъектов Российской Федерации, в период работы
Государственной Думы шестого созыва**

Решение Совета Государственной Думы	Количе- ство законо- проектов	Доля законопро- ектов с указан- ным решением в общем количе- стве решений по снятию или воз- вращению зако- нопроектов (53)	Доля законопро- ектов с указан- ным решением в общем коли- честве законо- проектов, работа над которыми завершена (121)
Снять законопроект с рас- смотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъ- ектом права законодательной инициативы	31	58,5%	25,6%
Вернуть законопроект субъекту права законодательной инициа- тивы для выполнения требова- ний Конституции Российской Федерации и/или Регламента Государственной Думы	18	33,9%	14,9%
Вернуть законопроект субъекту права законодательной иници- ативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении	1	1,8%	0,8%
Вернуть инициатору законо- проект, предусматривающий внесение изменений в закон, утративший силу	3	5,8%	2,5%
Всего	53	100%	43,8%

Как видно из приведенных данных, основными причинами снятия законов с рассмотрения являются:

отзыв законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации своей законодательной инициативы. Причины могут быть различными, в том числе с целью доработки с учетом замечаний, высказанных ответственным комитетом и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правительством Российской Федерации, а также по причине наличия внесенного альтернативного законопроекта, подготовленного и согласованного для принятия его в первом чтении, и др.;

возвращение законопроекта субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 ст. 104 Конституции РФ и пункта «д» части 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы, а именно **отсутствием заключения Правительства Российской Федерации**.

Законопроекты, находящиеся на рассмотрении

Из числа законопроектов, находящихся на рассмотрении Государственной Думы (их количество – **406**), **3** законопроекта приняты Государственной Думой в первом чтении, **3** закона – в третьем чтении. Соответствующая информация приведена в таблицах 5 и 6.

Приведенные ниже данные характеризуют текущую ситуацию с прохождением в Государственной Думе региональных законодательных инициатив. Для получения более полной картины следует проанализировать основные количественные показатели законотворческой деятельности Государственной Думы в ретроспективе.

Приведенные в таблице 7 показатели позволяют сделать следующие важные выводы:

1. От созыва к созыву наблюдается **рост количества законодательных инициатив, внесенных** в Государственную Думу

законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и их доля в общем количестве законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы. Наибольшее количество внесенных регионами законопроектов приходится на период работы Государственной Думы четвертого созыва. Это можно объяснить проводившейся в тот период широкомасштабной реформой местного самоуправления, межбюджетных отношений, совершенствованием разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, в связи с чем значительно возросло количество предложений, поступавших из субъектов Российской Федерации, о корректировке норм федерального законодательства как в сфере государственного строительства, так и в иных основных отраслях правового регулирования – социальной защиты, образования, здравоохранения, культуры, экономической деятельности, бюджетного и налогового законодательства и так далее.

2. Также стабильно **повышаются показатели качества** вносимых субъектами Российской Федерации законопроектов, что выражается в **увеличении количества принятых (одобренных) законов** из числа внесенных региональными законодателями инициатив – как в общем массиве принятых (одобренных) законов, так и в общем количестве внесенных субъектами Российской Федерации законопроектов. Здесь максимальные численные значения также приходятся на период работы Государственной Думы четвертого созыва, что говорит о плодотворной совместной работе федеральных и региональных законодателей при проведении вышеупомянутых реформ в сфере разграничения полномочий и деятельности органов власти всех уровней.

3. Указанные **положительные тенденции сохраняются и в период работы Государственной Думы шестого созыва**, о чем наглядно свидетельствуют приведенные количественные показатели соответственно за 8 месяцев 2011 года и 8 месяцев 2012 года.

**Законопроекты,
внесенные в Государственную Думу
законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации
в текущем созыве и перешедших на рассмотрение
из предыдущих созывов, принятых в первом чтении**

№ п/п	Наименование законопроекта	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Дата принятия в первом чтении
1.	637462–5 О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (об увеличении числа мировых судей в Республике Татарстан)	29.11.2011	Государственный Совет Республики Татарстан	11.09.2012
2.	32067439–6 О внесении изменений в статью 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (об усилении ответственности за нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение средней тяжести вреда здоровью потерпевшего)	04.05.2012	Курская областная Дума	18.09.2012
3.	583538–5 О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (об увеличении числа мировых судей в Пензенской области)	23.07.2011	Законодательное Собрание Пензенской области	18.09.2012

**Законопроекты,
внесенные в Государственную Думу
законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации
в текущем созыве и перешедших на рассмотрение
из предыдущих созывов, принятых в третьем чтении**

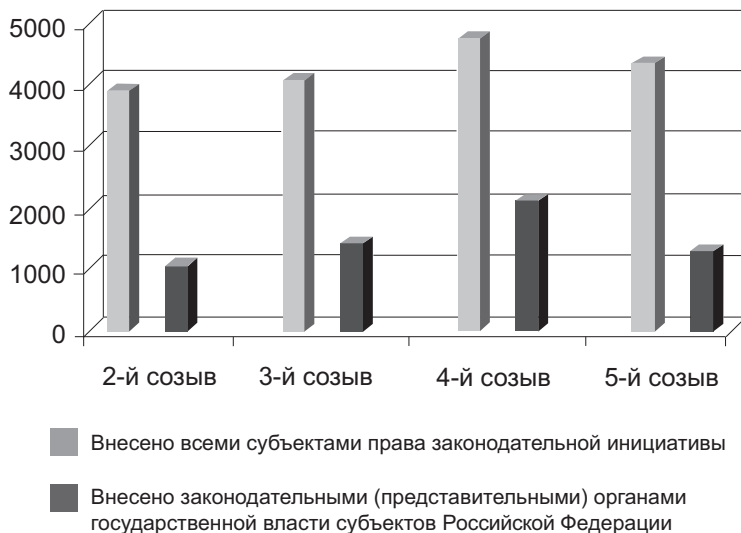
№ п/п	Наименование законопроекта	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Дата принятия в третьем чтении
1.	583538–5 О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации (об увеличении числа мировых судей в Пензенской области)	23.07.2011	Законодательное Собрание Пензенской области	18.09.2012
2.	438464–5 О внесении изменений в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» (в части уточнения процедуры назначения (избрания) на должность мирового судьи)	12.10.2010	Законодательное Собрание Тверской области	18.09.2012

**Основные количественные показатели
законотворческой деятельности Государственной Думы
в части прохождения законопроектов, внесенных
законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации,
с учетом созывов Государственной Думы**

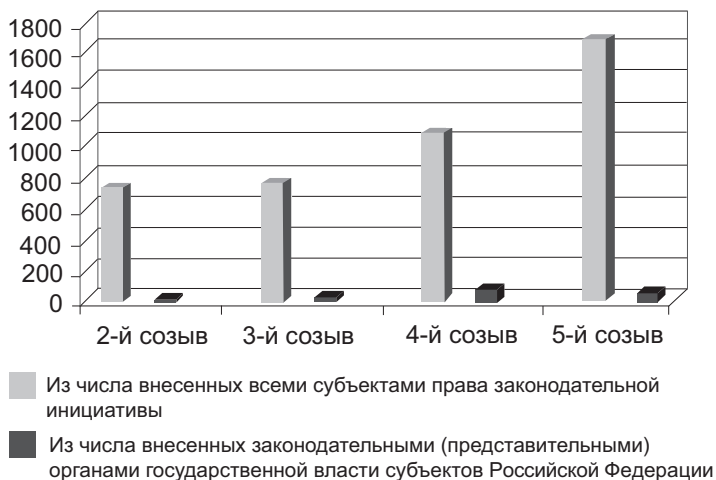
Созыв	Количество законопроектов, внесенных всеми СПЗИ	В том числе законодательными (представительными) органами субъектов РФ		Общее количество принятых законов	Из них внесенные законодательными (представительными) органами субъектов РФ		
		всего	% от общего числа внесенных		всего	% от общего числа принятых	% от общего числа внесенных субъектами РФ
2-й созыв	4034	970	24,0	741	36	4,9	3,7
3-й созыв	4327	1360	31,4	772	53	6,9	3,9
4-й созыв	4808	2052	42,7	1076	148	13,7	7,2
5-й созыв	4391	1300	29,6	1607	124	7,7	9,5
Сопоставимый период (с учетом срока работы ГД шестого созыва)							
8 мес. 2011 г.	755	177	23,4	102	2	1,6	1,1
8 мес. 2012 г.	734	181	24,7	70	4	5,7	2,2

Обобщим сделанные выводы в виде диаграмм:

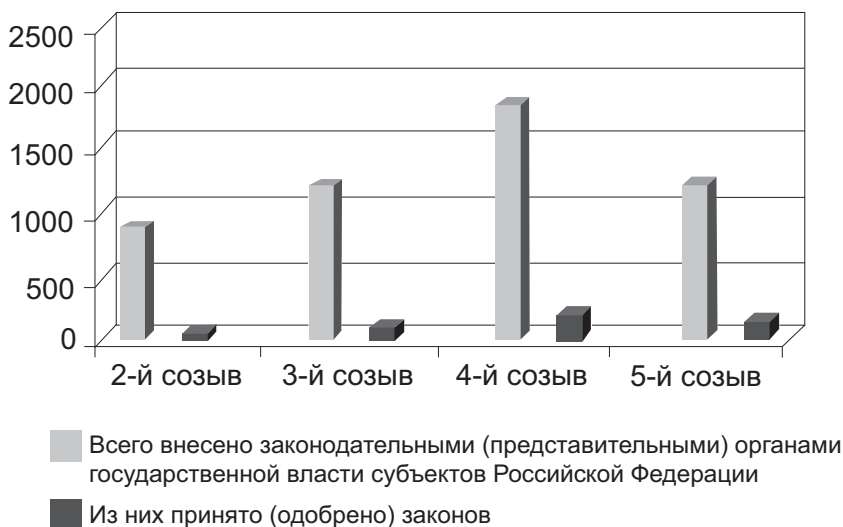
**Общее количество законопроектов,
внесенных на рассмотрение Государственной Думы
(с учетом созывов)**



**Общее количество принятых (одобренных)
Государственной Думой законов
(с учетом созывов)**



**Соотношение внесенных и принятых (одобренных)
Государственной Думой законов из числа внесенных
законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации
(с учетом созывов)**



**Анализ обращений законодательных (представительных)
органов государственной власти субъектов Российской
Федерации о проведении предварительной экспертизы
проектов законов**

В рамках взаимодействия с субъектами Российской Федерации в области законодательной деятельности, Государственной Думой на постоянной основе осуществляется работа по проведению предварительной правовой и юридико-технической экспертизы законопроектов, подготавливаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации к внесению в Государственную Думу. Ответственными за это направление работы являются Правовое управление Аппарата Государственной Думы и аппараты профильных комитетов палаты.

За период работы Государственной Думы **шестого созыва** количество поступивших на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы обращений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет проведения предварительной правовой экспертизы проектов федеральных законов, подготавливаемых к внесению в Государственную Думу, а также обращений, связанных с разъяснением отдельных норм действующего законодательства, составило **46 обращений от 11 субъектов Российской Федерации**,¹ или в среднем **более 9 обращений в месяц** (для сравнения: **в 2011 году** этот показатель составлял **около 6 обращений в месяц**). Количество самих законодательных инициатив, подлежащих экспертизе, включая внесение изменений в отдельные федеральные законы, **за рассматриваемые 5 месяцев** составило **44 законопроекта** (для сравнения: **в целом за 2011 год** было направлено на предварительную экспертизу **60 законодательных инициатив**). Количественные показатели в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в таблице 8. Таким образом, налицо значительное повышение активности региональных законодателей в части получения правовой помощи при подготовке законопроектов к внесению в Государственную Думу.

Как видно из таблицы 8, активность субъектов Российской Федерации в плане обращений за получением правовой помощи в законотворческой деятельности весьма различна. Как и в предыдущие периоды, наибольшую заинтересованность в плане получения правового содействия проявляют Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, которое за рассматриваемый период (5 месяцев) обратилось за оказанием указанного содействия по 17 законопроектам, Государственный Совет Республики Татарстан – 7, Дума Ставропольского края – 5 обращений. Это свидетельствует о достаточно хорошо налаженном взаимодействии федеральных и региональных законодателей в законодательном процессе, однако в перспективе данная работа должна стать более эффективной и охватывать как можно большее число регионов Российской Федерации.

¹ Информация по состоянию на 23 мая 2012 года.

**Количество поступивших
в период работы Государственной Думы шестого созыва
обращений субъектов Российской Федерации о проведении
предварительной правовой экспертизы проектов
федеральных законов, подготавливаемых к внесению
в Государственную Думу, и разъяснении
норм законодательства**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Кол-во обращений	Кол-во законодательных инициатив	Кол-во разъяснений норм законодательства
Центральный федеральный округ РФ				
1	Тверская обл.	1	–	1
2	Тульская обл.	1	1	
3	Ярославская обл.	1	1	–
Северо-Западный федеральный округ РФ				
4	Республика Коми	2	2	–
Южный федеральный округ РФ				
5	Волгоградская обл.	3	2	1
Северо-Кавказский федеральный округ РФ				
6	Республика Северная Осетия-Алания	3	3	–
7	Ставропольский край	5	5	–
Приволжский федеральный округ РФ				
8	Республика Башкортостан	17	17	–
9	Республика Татарстан	7	7	–
10	Нижегородская обл.	2	2	–

Таблица 8 (окончание)

Уральский федеральный округ РФ				
11	Ямало–Ненецкий АО	2	2	–
Сибирский федеральный округ РФ				
Дальневосточный федеральный округ РФ				
	Итого	44	42	2
	Депутаты ГД	2	2	
	Всего	46	44	2

Сведения об интенсивности поступления обращений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации приведены в таблице 9.

Таблица 9

**Количество поступивших
в период работы Государственной Думы шестого созыва
обращений субъектов Российской Федерации о проведении
предварительной правовой экспертизы проектов
федеральных законов, подготавливаемых к внесению
в Государственную Думу, и разъяснении
норм законодательства
(с разбивкой по месяцам)**

Месяц (2012 г.)	Кол-во субъектов РФ, направивших обращения	Кол-во обращений	Из них:	
			законодательные инициативы	просьбы о разъяснении
Январь	2	8	8	–
Февраль	6	12	11	–
Март	3	3	3	–
Апрель	9	17	16	1
Май	2	6	6	–

В анализе поступивших законодательных инициатив были задействованы аппараты большинства комитетов Государственной Думы. Однако наибольшая нагрузка при анализе законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, подготавливаемых или подготовленных ими к внесению в Государственную Думу (так называемое нулевое чтение) законопроектов, легла на Правовое управление Аппарата Государственной Думы, которое проводит правовую, лингвистическую и юридико-техническую экспертизу обращений, поступивших как на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы, так и непосредственно в Правовое управление, а также в Ассамблею российских законодателей.

Как показывает анализ содержания представляемых на предварительную экспертизу законопроектов, предложения региональных законодателей направлены на совершенствование правового регулирования в таких сферах, как:

- защита прав граждан (жилищное, социальное обеспечение, семейные отношения, право граждан на юридическую защиту и другое);
- укрепление правопорядка;
- усиление ответственности хозяйствующих субъектов за нарушения действующего законодательства;
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства;
- оптимизация разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, ряд иных важных проблем.

Среди основных замечаний, высказанных по этим законопроектам Правовым управлением, профильными комитетами Государственной Думы, можно выделить недостаточную проработанность текстов проектов на предмет:

- внутренней непротиворечивости;
- соответствия нормам действующего законодательства;
- избыточности правового регулирования и дублирования уже действующих норм.

Общим «слабым местом» для многих законопроектов является **отсутствие** достаточно полного **финансово-экономического обоснования**, расчета бюджетных расходов, необходимых для их реализации, несоблюдение требований о наличии **заключения Правительства Российской Федерации**. Следует отметить, что данный недостаток характерен не только для региональных законодателей, но практически для **всех субъектов права законодательной инициативы**.

Приведенные выше данные характеризуют активность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в использовании процедуры так называемого нулевого чтения, однако это далеко не единственная форма взаимодействия Государственной Думы и региональных парламентов. Одним из инструментов повышения уровня взаимодействия федеральных и региональных законодателей являлась **Ассамблея российских законодателей**, среди главных целей которой – координация взаимодействия с субъектами Российской Федерации в законодательном процессе, проведение предварительной комплексной экспертизы и оценки планируемых к внесению в Государственную Думу законодательных инициатив регионов, организация перспективного планирования законотворческой деятельности.

Созданные в составе Ассамблеи **8 комиссий** по различным отраслям правового регулирования ведут весьма активную работу над проектами законодательных инициатив, поступающих из законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предварительное рассмотрение.

За период работы Государственной Думы шестого созыва в Ассамблею поступило **14** проектов законодательных инициатив, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти **4** субъектов Российской Федерации, их перечень приведен в таблице 10.

**Законопроекты, направленные
законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации
на предварительное рассмотрение в Ассамблею
российских законодателей в период работы
Государственной Думы шестого созыва**

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
1	51145 О внесении изменения в статью 11 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (в части установления решениями органов местного самоуправления режима работы развлекательных заведений, торговых точек с учетом особенностей расположения таких заведений)	29.12.2011	Государственный Совет Республики Коми
2	51146 О внесении изменения в статью 216 Трудового кодекса Российской Федерации	29.12.2011	Государственный Совет Республики Татарстан
3	51147 Об ограничениях в сфере розничной продажи и потребления тонизирующих безалкогольных и слабоалкогольных напитков и о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	27.01.2012	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики
4	51148 О внесении изменения в статью 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»	27.01.2012	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики

Таблица 10 (продолжение)

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
5	51149 О внесении изменений в статью 55 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» (в части установления участковым больницам, расположенным в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации, возможности розничной торговли лекарственными препаратами в количествах, необходимых для выполнения врачебных (фельдшерских) назначений)	06.02.2012	Государственный Совет Республики Коми
6	51150 «О внесении изменений в статьи 1 и 3 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
7	51151 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
8	51152 «О внесении изменения в статью 353.1 Трудового кодекса Российской Федерации»	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики

Таблица 10 (продолжение)

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
9	51153 «О внесении изменения в статью 331 Трудового кодекса Российской Федерации»	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
10	51154 «О внесении изменений в статью 36 Водного кодекса Российской Федерации и статью 58 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	14.03.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
11	51155 О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» и в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части сохранения права ветеранам, указанным в статьях 14, 16 и 21 Федерального закона «О ветеранах», на получение мер социальной поддержки по обеспечению жильем в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома)	28.03.2012	Государственный Совет Республики Коми

Таблица 10 (окончание)

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
12	51156 «О внесении изменения в статью 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (законопроект направлен на обеспечение единого уровня мер социальной поддержки, предоставляемых реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, независимо от места их проживания)	17.04.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
13	51157 О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в части совершенствования процедур рассмотрения анонимных и повторных обращений граждан)	17.04.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
14	51158 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации	26.04.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики

Распределение по регионам проектов, внесенных в Ассамблею на предварительное рассмотрение, представлено в таблице 11.

**Законодательные инициативы,
направленные законодательными (представительными)
органами государственной власти субъектов Российской
Федерации на предварительное рассмотрение в Ассамблею
российских законодателей в период работы
Государственной Думы шестого созыва**

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Количество проектов, внесенных в Ассамблею
1	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	8
2	Государственный Совет Республики Коми	3
3	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	2
4	Государственный Совет Республики Татарстан	1
	Итого:	14

Приведенные данные свидетельствуют о том, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в состав Ассамблеи российских законодателей, довольно активно включились в процесс предварительного согласования позиций в законотворческом процессе, что внушает надежду на дальнейшую интенсификацию деятельности данного органа и развитие взаимодействия между региональными и федеральными законодателями.

Представленные материалы в части анализа деятельности Ассамблеи российских законодателей, по сути, являются итоговыми, т.к. в мае 2012 года принято решение о создании на базе двух органов: Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе и Совете законодателей при Совете Федерации единого Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации, который будет являться совещательным и консультативным.

тивным органом при палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Совет законодателей создается для согласованного законодательного обеспечения реализации государственной политики в сфере разграничения полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, совершенствования механизмов реализации контрольных полномочий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организации их взаимодействия в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности.

Некоторые правовые и аналитические
аспекты законодательного процесса
в Государственной Думе

Редактор: Кириленко Ю.П.
Компьютерная вёрстка: Колабин Е.В.

Подписано в печать 30.10.2012 г.
Формат 60x90/16. Печ. л. 30
Заказ № 451. Тираж 1500 экз.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.