

Российское законодательство:
20 лет развития в русле новой
Конституции Российской Федерации

Москва • 2013

Ответственные редакторы:
А. А. Клишас, д. юр. н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации;
В. Н. Плигин, к. юр. н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

В настоящем издании публикуется Отчет, подготовленный в соответствии с решением Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации от 25 апреля 2013 года на основе материалов, предоставленных комитетами Совета Федерации, комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными органами власти субъектов Российской Федерации.

Использовались также материалы научно-исследовательской работы «Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности как представительного и законодательного органа Российской Федерации», стенограммы заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, парламентских слушаний, «круглых столов», проведенных палатами Федерального Собрания.

В работе над Отчетом приняли участие д. юр. н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации В. Б. Исаков, д. юр. н., профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации В. В. Лазарев и д. юр. н., профессор А. Е. Постников.

Содержание

Раздел I. Представительная власть и законотворчество

1. Парламентаризм в России: история и современность	5
2. Конституция Российской Федерации и современная правовая система России.	14
2.1. Конституция России как основа стабильного развития общества.	14
2.2. Развитие структуры современного законодательства	19
2.3. Развитие законодательного процесса	22
2.4. Перспективные вопросы развития российского законодательства и законотворчества	25
2.4.1. Новые подходы к кодификации российского законодательства	25
2.4.2. Оценка регулирующего воздействия	25
2.4.3. Оптимизация законодательного процесса	26
2.4.4. Экспертно-аналитическая оценка законопроекта	26
2.4.5. Использование инструментария современных информационных технологий.	27
2.4.6. Пакетное принятие поправок	27
2.4.7. Совершенствование процедуры внесения изменений в действующее законодательство.	28
3. Формирование демократического государства и развитие институтов представительной и прямой демократии	29
4. Формирование федеративного государства	32
5. Формирование правового государства	37
5.1. Приоритет интересов личности.	38
5.2. Гражданское общество	38
5.3. Народный суверенитет и разделение властей	39
Приложение к разделу I.	41

Раздел II. Эволюция российского законодательства за двадцатилетний период (на отдельных примерах)

1. Эволюция законодательного регулирования и основные этапы развития законодательства о гражданстве Российской Федерации	49
2. Выборы. Избирательная система.	52
3. Гражданское общество.	58
4. Судебная власть. Судостроительство. Судебная система. Органы судейского сообщества	63
4.1. Развитие законодательства о судебной системе в Российской Федерации за двадцать лет	63
4.2. Обзор создания и развития законодательства о мировой юстиции	68

5. Местное самоуправление	68
6. Гражданское право	71
6.1. Гражданский кодекс Российской Федерации	71
6.2. Финансовые рынки	74
6.3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	75
6.4. Экономическая политика, инновационное развитие и предпринимательство	76
7. Гражданский процесс	77
8. Уголовное право. Уголовный процесс	80
8.1. Уголовный кодекс Российской Федерации	80
8.2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	85
9. Административные правонарушения и административная ответственность	87
10. Труд и занятость населения	90
11. Общие положения бюджетного устройства	92
12. Налоги и сборы	99
13. Бухгалтерский учет	101
14. Охрана окружающей среды	102
15. Использование и охрана земель	104
16. Образование	108
16.1. Общая характеристика федерального законодательства в сфере воспитания и образования	108
16.2. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-І «Об образовании» (утратил силу с 1 сентября 2013 года)	108
16.3. Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	109
16.4. Основные изменения федерального законодательства в сфере образования и воспитания в период до 2012 года	110
16.5. Современное состояние российского законодательства в сфере воспитания и образования	111
16.6. Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	111
16.7. Основные нерешенные проблемы и направления развития законодательства	112
17. Международное право	113

Раздел III. Законодательство субъектов Российской Федерации: 20 лет по пути федерализма

1. Первый этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1990–1993 гг.)	119
2. Второй этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1993–1999 гг.)	120
3. Третий этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1999 г. – по настоящее время)	122
Приложения к разделу III	130

Раздел I. Представительная власть и законотворчество

1. Парламентаризм в России: история и современность

Возникновение в России парламентских учреждений исторически было связано с необходимостью **преодоления кризисов общества и государства**. В 1905 году предпосылкой к таким процессам стало поражение России в **Русско-японской войне** и назревавшая **революционная ситуация**.

В начале XX века представительная власть в России создавалась в **ослабленной, протопарламентской** форме. Государственная Дума задумывалась как законосовещательное учреждение, и лишь в ходе начавшейся конституционной реформы под давлением оппозиционных сил ей были приданы ограниченные законодательные полномочия.

Созванная 27 апреля 1906 года Первая Государственная Дума **просуществовала короткий срок, тем не менее исторически это стало началом представительной демократии в общегосударственном масштабе**.

Октябрьская революция и последовавшая за ней кардинальная ломка всего государственного устройства, в том числе роспуск Учредительного собрания, выдвинули новый тип народного представительства – Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства. Политическая доктрина того периода признает разделение функций управления, но **отрицает разделение властей**. На деле же **Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством**. За период 1930–1988 годов Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь **один процент** всех действовавших законов: в основном он утверждал решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета.

Между тем **политическая эволюция советской формы народного представительства предопределила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей**. В ходе конституционной реформы 1988–1990 годов была учреждена «двухэтажная» парламентская система: избираемый всенародно Съезд народных депутатов и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет.

Возрождение парламентаризма в России/СССР произошло в условиях **нарастающего кризиса** советской экономической и политической системы, послужившего стартом эволюционных процессов, обозначенных в то время коротким термином «перестройка». Одним из элементов перестройки было воссоздание профессионального, постоянно действующего парламента.

Выборы народных депутатов СССР (1989 г.) и народных депутатов РСФСР (1990 г.) проходили в основном на **альтернативной и конкурентной основе** и стали важным шагом в развитии народного представительства.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР, собравшийся 16 мая 1990 года, провозгласил **разделение законодательной, исполнительной и судебной властей** «важнейшим принципом функционирования РСФСР как **правового государства**» и принял новую редакцию **статьи 6** Конституции РСФСР, исключив из нее положение о руководящей роли коммунистической партии. После избрания Президента РСФСР, состоявшегося 12 июня 1991 года, **шестой Съезд народных депутатов 21 апреля 1992 года закрепил в Конституции** Российской Федерации разделение властей как основополагающий принцип организации государственной власти.

Возникла ситуация **«двоевластия»**, при которой, с одной стороны, сохранялся полновластный Съезд народных депутатов, с другой – существовали Президент, двухпалатный парламент, Конституционный, Верховный и Арбитражный суды. Двоевластие обострилось в результате противостояния между Президентом и Верховным Советом и Съездом народных депутатов, разгоревшегося на фоне **экономического кризиса**, вызванного последствиями радикальных экономических реформ.

Итогом нараставших противоречий **стал острый политический кризис сентября – октября 1993 года, завершившийся вынесением на всенародное голосование и принятием 12 декабря 1993 года** ныне действующей Конституции Российской Федерации, в тексте которой одним из основных моментов стала последовательная реализация **принципа разделения властей**. Однако обстоятельства принятия новой Конституции Российской Федерации обусловили ряд особенностей его конституционного воплощения: подчеркнутый приоритет президентской власти, ограничение контрольных полномочий парламента, облегченный механизм роспуска Думы, подчинение исполнительной власти Президенту и ее значительную независимость от парламента*.

Конституция заложила правовые основы общественной и государственной жизни, стала фундаментом действующего законодательства. Вновь избранной Государственной Думе и Совету Федерации предстояло осуществить работу по наполнению конституционного «каркаса» нормами законодательства. Сегодня можно с определенностью утверждать, что **за прошедшие 20 лет в Российской Федерации правовая система полностью сформирована.**

* * *

Государственная Дума первого созыва (1994–1996 гг.) за период своей работы приняла **461 закон**, из которых **282** были подписаны Президентом Российской Федерации. Можно выделить **четыре** наиболее важных, общественно значимых направления правового регулирования: вопросы государственного строительства; регулирование отношений в сфере экономики, включая проведение реформ; социальная защита населения; регулирование в правоохранительной сфере и борьба с преступно-

* Изменение характера взаимоотношений представительной и исполнительной власти в дальнейшем нашло отражение в поправке к Конституции Российской Федерации и законодательстве о парламентском контроле.

стью. Дума первого созыва одобрила **три** федеральных конституционных закона, необходимость принятия которых была предусмотрена Конституцией: «О Конституционном Суде Российской Федерации» (от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ), «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (от 28 апреля 1995 года № 21-ФКЗ) и «О референдуме Российской Федерации» (от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ).

Несомненным успехом Государственной Думы первого созыва можно считать **нормативное регулирование бюджетных отношений**. Впервые за несколько лет бюджет 1996 года был подготовлен и принят вовремя – перед началом финансового года. В результате процесс бюджетного планирования в стране вошел в нормальное организационное и правовое русло.

В непростой политической ситуации был принят пакет законов, посвященных реализации **политических прав граждан**. Это федеральные законы об основных гарантиях избирательных прав граждан, о выборах Президента, депутатов Государственной Думы, о формировании Совета Федерации, о местном самоуправлении, о референдуме, о профсоюзах.

В конце работы Дума первого созыва подошла к принятию **основополагающих кодексов**. Ярким свидетельством этого явилось принятие **первой и второй частей Гражданского кодекса** Российской Федерации – экономической конституции страны.

* * *

Государственная Дума второго созыва (1996–2000 гг.) приняла **1036** федеральных законов, из которых **715** были подписаны Президентом Российской Федерации и вступили в силу.

В развитие Конституции Российской Федерации Государственная Дума приняла **федеральные конституционные законы** «О судебной системе Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и «О военных судах Российской Федерации».

Был существенно **расширен список** действующих федеральных кодексов. Дума второго созыва приняла на своих заседаниях **Уголовный, Уголовно-исполнительный, Лесной, Воздушный, Градостроительный, Бюджетный кодексы, Кодекс торгового мореплавания**, а также **первую часть Налогового кодекса**.

В целях укрепления правовой основы **государственной власти и местного самоуправления** во втором созыве были приняты **федеральные законы** «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Избирательная кампания при проведении выборов депутатов Государственной Думы второго созыва выявила **недостатки** законодательства о выборах и референдуме, которое было существенно отредактировано и обновлено. Значительных результатов **Государственная Дума достигла** в развитии **судебной системы**: принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», федеральные законы «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве», «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации». В целях обеспечения независимости судебной власти был принят федеральный закон, требующий неукоснительного соблюдения конституционного принципа финансирования судов только за счет средств федерального бюджета.

В поле зрения Государственной Думы второго созыва находились проблемы **оборонеспособности**, социального и материального положения военнослужащих, состояние **военно-промышленного комплекса**: приняты Федеральный закон «Об обороне», базовые федеральные законы «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе».

Значительное внимание Дума уделяла развитию **науки и образования**: были приняты федеральные законы «О науке и государственной научно-технической политике», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В комплекс прав человека органически входят и права **малочисленных народов**. В целях их защиты Государственная Дума приняла федеральные законы «О национально-культурной автономии», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и некоторые другие.

* * *

Государственная Дума третьего созыва (2000–2003 гг.) рассмотрела в разных чтениях около **2100** законопроектов. Из общего числа принятых в третьем созыве законов Президент Российской Федерации **подписал 18 федеральных конституционных законов и свыше 700 федеральных законов**. Среди них **9 кодексов Российской Федерации**, в том числе **часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации, часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации**. В число подписанных Президентом Российской Федерации федеральных законов вошли **156 законов о ратификации** международных договоров и соглашений.

Законодательные акты, принятые Государственной Думой третьего созыва, охватывают **практически все стороны** общественно-политической жизни. В сфере государственного устройства были приняты федеральные конституционные законы «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации», «О военном положении», «О чрезвычайном положении», «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и другие.

Новый этап в **развитии политической системы** государства был обозначен принятием Государственной Думой третьего созыва **Федерального закона «О политических партиях»** и блока законов, которыми вносились соответствующие изменения в избирательное законодательство.

Благодаря деятельности Государственной Думы третьего созыва существенно укрепились правовые **основы правосудия**. Принятые Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы явились базовыми актами в сфере судебно-правовой реформы.

Фундаментальные перемены произошли в земельном законодательстве: приняты **Земельный кодекс Российской Федерации** и **Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»**.

Позитивную роль в укреплении валютно-финансовой системы страны и стабилизации денежного оборота сыграло принятие Федерального закона **«О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»**.

В сфере социальной политики прежде всего следует отметить значимые изменения в **трудовом** законодательстве: Государственной Думой третьего созыва был принят **Трудовой кодекс Российской Федерации**. Одно из центральных мест в социальном законодательстве занял блок законов, призванных обеспечить проведение пенсионной реформы.

Плодотворную работу проделала Государственная Дума третьего созыва в сфере **ратификации международных договоров и соглашений**.

Большое значение для граждан России и многих наших соотечественников, проживающих за рубежом, имел принятый депутатами **Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»**.

* * *

Государственная Дума четвертого созыва (2003–2007 гг.) рассмотрела **2712** законопроектов, из них было принято **1062** федеральных закона, одобрено **25** федеральных конституционных законов. Данный созыв отличался от предыдущих тем, что впервые в Государственной Думе было сформировано парламентское большинство на основе одной партии, победившей на выборах 2003 года.

Развивая систему **кодексов как основополагающую часть** федерального законодательства Государственная Дума четвертого созыва приняла **Жилищный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Водный и Лесной кодексы Российской Федерации**, принципиально важную для современного информационного общества **часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации**, регулиующую вопросы защиты интеллектуальной собственности.

В области **государственного строительства** Государственная Дума четвертого созыва одобрила новую редакцию Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», приняла федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Была продолжена **реформа избирательного законодательства**, результатом которой стал переход к пропорциональной системе выборов в Государственную Думу. Эту инициативу поддержали некоторые субъекты Российской Федерации, которые ввели аналогичный порядок **выборов на региональном уровне**.

В весеннюю сессию 2007 года был впервые принят трехлетний федеральный бюджет, закрепивший переход страны к **новой системе бюджетного планирования**.

Преследуя цель поддержки наиболее конкурентоспособных отраслей, Государственная Дума четвертого созыва обеспечила создание государственных **корпораций**, в частности Российской корпорации нанотехнологий (выделено 130 миллиардов рублей), корпораций «Ростехнологии», «Росатом», корпораций в авиапроме и в судостроении.

В целях решения одной из наиболее болезненных для России проблем – **сокращения численности населения** – был принят закон **о материнском капитале**. Тема борьбы за **качество и здоровый образ жизни** людей нашла воплощение в целом ряде законов, в том числе о физической культуре и спорте, об ограничении рекламы пива и о запрете его потребления в общественных местах.

Поддерживая ключевые отрасли **промышленности**, депутаты создавали **дополнительные возможности** для **территориального развития**. Одной из таких мер стало принятие закона об **особых экономических зонах**, которые призваны стать точками экономического роста в производстве, инновациях, туризме, деятельности российских морских портов. В других сферах потребовалось, наоборот, ужесточить «правила игры»: **игорная деятельность была запрещена** на всей территории страны, за исключением специально установленных законом зон.

Победа **города Сочи** в борьбе за право провести **зимнюю Олимпиаду 2014 года** явилась стартом для рассмотрения и принятия Государственной Думой Федерального закона «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».

Учитывая актуальность и своевременность проблемы борьбы с **коррупцией**, Государственная Дума четвертого созыва **ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции** и **Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию**, которые позволяют объединить в борьбе с коррупцией усилия национальной правоохранительной системы и международного сообщества.

* * *

Государственная Дума пятого созыва (2007–2011 гг.) приняла **1581** федеральный закон и одобрила **27** федеральных конституционных законов.

Одним из наиболее важных решений в области **государственного управления и развития политической системы** страны стало принятие **поправок в Конституцию** Российской Федерации, увеличивших сроки пол-

номочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, а также обязавших Правительство Российской Федерации представлять Государственной Думе **ежегодные отчеты о своей деятельности**.

За период деятельности Государственной Думы пятого созыва существенно преобразилось законодательство о российской **политической системе, обновились нормы, касающиеся основных институтов гражданского общества**.

Государственная Дума пятого созыва много времени и внимания уделяла **международным отношениям**. После августовского кризиса 2008 года Россия признала **независимость Республики Южная Осетия и Республики Абхазия**.

Знаковым событием стала ратификация нового договора с Соединенными Штатами Америки по **СНВ**.

В период работы Думы пятого созыва начата реализация инновационного проекта **«Сколково»**. Депутаты приняли базовый закон об этом инновационном центре, целый ряд других решений, закрепивших **благоприятный режим для инвесторов** и привлеченных на работу высококвалифицированных **иностраннных специалистов**.

Столкнувшись с **мировым финансовым кризисом**, Государственная Дума приняла ряд принципиальных решений, призванных остановить разрастание кризисных явлений в отечественной экономике. При ее непосредственном участии была выработана и утверждена **Программа антикризисных мер**.

Как итог деятельности Думы пятого созыва можно отметить существенное развитие законодательной базы в сфере **здравоохранения**. Приняты законы об обращении лекарственных средств, об обязательном медицинском страховании, об основах охраны здоровья граждан.

Широкий резонанс в российском обществе получил **закон о полиции**. По существу, это **был первый опыт широкого всенародного обсуждения** конкретного законопроекта. В числе других решений, изменивших структуру российской правоохранительной системы, можно назвать закон о создании **Следственного комитета** Российской Федерации, **новую редакцию** Федерального закона «О безопасности».

В течение пятого созыва было много сделано для усиления борьбы с коррупцией, принят **базовый Федеральный закон «О противодействии коррупции»**. Голосуя за него в 2008 году, депутаты внесли поправки **антикоррупционного характера в 26 действующих законодательных актов**. Антикоррупционный эффект имели также законы, направленные **на сокращение числа необоснованных проверок малого бизнеса**, на запрет заключения **под стражу до суда** лиц, обвиняемых в совершении ряда преступлений экономического характера.

* * *

Государственная Дума шестого созыва (2011–2016 гг.) начала работу в **2012 году** (первое, организационное заседание состоялось 21 декабря 2011 года). Несмотря на то что в избранном составе палата парла-

мента продолжает свою работу, уже можно судить **об основных приоритетах** и говорить **об определенных достижениях**.

Одним из приоритетных направлений работы Государственной Думы шестого созыва стала **модернизация политической системы**. После внесения в 2012 году изменений в закон «О политических партиях», упростивших регистрационные процедуры, было зарегистрировано **сорок восемь партий**.

В ходе осенней сессии 2012 года был установлен **новый порядок формирования Совета Федерации**. Совместно с Советом Федерации подготовлены и приняты изменения в закон об основных гарантиях избирательных прав граждан – установлен единый день голосования. В настоящее время продолжается работа над **новым законом о выборах депутатов Государственной Думы**.

Большая работа была развернута по подготовке к **20-летию Конституции** и Федерального Собрания, учрежден **День российского парламентаризма**. Благодаря принятию федеральных законов «О парламентском контроле» и «О Счетной палате Российской Федерации» на новый уровень выведена реализация **контрольных полномочий парламента**.

Развивая экономическое законодательство, депутаты шестого созыва приняли федеральные законы **«О государственном оборонном заказе»** и **«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**. Существенно усилен контроль за **соответствием расходов и доходов выборных и должностных лиц**, принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В 2012 году Россия стала членом **Всемирной торговой организации**, и в этом же году было сформировано **Единое экономическое пространство** России, Беларуси и Казахстана. Приоритетом в течение всего периода работы Думы шестого созыва стало продвижение евразийских интеграционных проектов, системное обновление соответствующей правовой базы по вопросам налогообложения, тарифно-таможенного регулирования, единых технических регламентов и стандартов, миграции.

Приоритетными направлениями деятельности Государственной Думы шестого созыва остаются **социальное законодательство и законы о защите прав человека**. В этой сфере можно указать на федеральные законы «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», «Об уголовно-моченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

Огромный резонанс в Российской Федерации и за рубежом вызвали **законы о защите прав детей**: запрет на усыновление российских детей однополыми парами, а также одинокими гражданами в тех странах, где такие браки легализованы; введение ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних и так далее. Законодательство в данном случае встало на защиту **традиционных ценностей**, выразило точку зрения большинства российского общества в острых международных дискуссиях.

Важнейшим направлением работы Государственной Думы стала реализация **предложений Президента Российской Федерации о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации.**

* * *

Подводя итоги, подчеркнем следующее.

1. **Парламентаризм в России исторически возникал и развивался в жестких, неблагоприятных условиях.** Создание парламентских учреждений было скорее попыткой найти **инструмент возможного предотвращения неуправляемого развития** политического революционного процесса. Эта «вынужденность» появления парламентов характерна и для других стран, но для российской истории характерно еще и другое – спокойного времени обычно было мало, институт появлялся слишком поздно, он уже ничего не мог предотвратить. **Уровень недоверия** традиционного центра власти даже **к первым проявлениям парламентаризма по форме и содержанию** был настолько высок, что скорее усиливал кризис, а инициаторы разочаровывались в своей попытке найти новую форму управления.

2. Парламент с трудом учреждали, но все социальные слои с воодушевлением приветствовали установление парламентаризма. Однако в разные периоды истории **реально работающий парламент**, пусть даже слабый и непрофессиональный, был неудобен бюрократически организованной государственной машине. В результате обычно раскручивалась спираль давления и **вытеснения парламента**: игнорирование запросов, формализация избирательных процедур, ограничение компетенции представительной власти, а порой – временное, до нового кризиса, прекращение парламентской деятельности. Так происходило вплоть до конца XX века.

3. Из множества прямых и косвенных, важных и второстепенных факторов столь тяжелого исторического пути парламентаризма в России можно выделить три основных:

относительно недолгая по сравнению с европейскими институтами история отечественного парламентаризма *;

незнание исторических уроков и неготовность российского общества воспринять и защищать слабые ростки парламентской демократии;

отсутствие политической, а подчас и **общей культуры в самом обществе**, митинговость, непрофессионализм.

И вновь следует отметить, что процесс формирования культуры **восприятия парламента** начинался и каждый раз – по историческим меркам сразу – прерывался: революции, войны, культы привносили в намечавшуюся стабильность свое разрушительное начало, и все возвращалось к исходной точке.

4. Двадцатилетний опыт современного парламента свидетельствует, что **парламентаризм в России набирает силу и становится влиятельным фактором общественного развития.** Постепенно формируется и корпус

* Мы не анализируем весь известный период российской истории, отдельные государственные образования – новгородскую и псковскую государственность и так далее.

профессиональных парламентариев. Роль парламента при **сохранении принципа разделения властей** получает дополнительное развитие.

Между тем реализация такого сценария прямо зависит от того, **какие выводы** сделает **политическая элита** России из опыта прошлого, какие уроки извлечет из настоящего, какими видит реальные пути движения в будущее.

2. Конституция Российской Федерации и современная правовая система России

2.1. Конституция России как основа стабильного развития общества

Двадцатилетие Конституции Российской Федерации ознаменовано строительством **новой правовой системы**, глубоким **реформированием всех** сфер общественной жизни страны. Первостепенная роль в этих процессах принадлежала Федеральному Собранию. Государственная Дума и Совет Федерации в своей деятельности ориентируются на основополагающие конституционные принципы. Нормы Конституции лежат в основе всех действующих государственно-правовых институтов, а становление и развитие правовой системы России представляется как взаимосвязь **идеального и реального**. Вместе с тем Конституция долгое время оставалась (а в чём-то остаётся до сих пор) именно **идеальной** (книжной), многие ее положения **не сразу** вошли в ткань общественной и государственной жизни.

В перестроечный и постперестроечный период формирование правовой системы Российской Федерации шло сложно и противоречиво. Конституция России **закрепила выбор российского общества в пользу кардинального изменения политических и экономических отношений**. Основанная на современных идеях конституционализма, таких как свобода, гуманизм, права личности, разделение властей, Конституция Российской Федерации **принципиально отличается от предыдущих** актов конституционного законодательства нашей страны.

В период принятия Конституции Россия стояла перед непростой задачей выстраивания системы законодательства на основе **демократических ценностей, общепринятых в современных цивилизованных странах**. При этом необходимо было сбалансировать права и свободы человека и гражданина, интересы индивидуума, общества и государства, пребывая в рамках законности и демократичности и объединив власть и народ общей идеей верховенства права.

Именно Конституция как легитимный акт внесла стабильность в общественные отношения и сама служит образцом стабильности.

Конституция формирует и обеспечивает **политическое единство народа** – одну из гарантий стабильности общественного развития. В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ можно определить как единую в политическом отношении государственно-правовую личность. Конституция обеспечивает это диалектическое единство установлением идеологического и политического многообразия, провозглашением прав и свобод, закреплением федеративной природы государства.

Первостепенная **роль Конституции** в становлении и развитии правовой системы России состояла в том, что она юридически учредила **государство**, систему его органов и порядок их формирования, их полномочия, определила характер взаимоотношений органов государственной власти с местными самоуправлением.

С уверенностью можно констатировать, что **Конституция России явилась правовым фундаментом, позволяющим реализовать общепризнанные демократические принципы, обеспечивая при этом политическую, экономическую, социальную целостность России.**

В статье 1 Конституции Российской Федерации наша страна **провозглашена правовым государством**. Верховенство права, неотчуждаемые права и свободы человека, демократическое федеративное, социальное государство и его суверенитет являются теми ценностями, которые **определены Конституцией системно** и в качестве **основы государственного устройства и ориентира для социально-правового развития**. На самом высшем уровне – конституционном – определены важнейшие принципы устройства власти, обозначены наиболее значимые государственные органы, основы их правового статуса.

Конституционные принципы должны **не только пронизывать все законодательство**, регулирующие общественные правоотношения, но и **формировать идеологию высокого правосознания, уважения к Конституции**, к праву как со стороны общества, так и со стороны государственных институтов. В этом случае Конституция будет восприниматься как основной закон, определяющий жизнь общества и деятельность государства, а работа по реализации конституционных положений будет продуктивной.

Стержневой позицией конституционализма является закрепление **системы разделения властей**. Конституция Российской Федерации устанавливает **пределы** государственной власти посредством закрепления **прав человека и гражданина** и возложения коррелирующих с этими правами обязанностей на государство. Характер взаимоотношений личности и государства, мера их взаимной ответственности – все это в дальнейшем находит отражение в законодательстве в соответствии с действующей Конституцией.

Суть конституционного устройства государства и власти – в господстве **выборных** органов (Президент, парламент), верховенство исполнительного аппарата не допускается, а произвол исключается законом и преследуется по закону.

Конституция Российской Федерации определила **стратегию как правотворчества, так и правоприменения**, наложила на государство, государственные органы, на должностных лиц и общественные организации юридическую обязанность действовать в соответствии с ее основополагающими принципами. Конституция – единый политико-юридический документ, согласно которому все институты органически связаны с отраслевым законодательством и в рамках единой правовой системы выполняют свои регулятивные функции.

Конституционные цели разворачивались в ходе законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в своего рода стратегии: **в экономике и социальном развитии, в строительстве**

правового государства и борьбе с преступностью, в гуманитарной и культурной сферах. Механизм конституционно-правового регулирования состоял в том, чтобы зафиксированные в Конституции общие принципы воплотились в нормах, реализующих ту или иную стратегию как в **частно-правовых**, так и в публично-правовых отношениях и затем непременно реализовывались в **процессе правоприменения.**

Именно Конституция выступила основополагающим началом в организации **взаимодействия людей и их объединений, общественных организаций и государства** определила основные способы реализации **социальной активности граждан.** В этой связи особую ценность имеют процессуальные нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие **процедуры разрешения различных вопросов, включая вопросы потенциально конфликтные.** При отсутствии же конкретизирующих отраслевых норм **Конституция Российской Федерации имеет прямое действие, хотя и не всегда осознаваемое и воспринимаемое** участниками конкретных правоотношений.

Разумеется, фактический текст Конституции не всегда соответствует идеалу, так же как законодательные новеллы иногда не вписывались в конституционное пространство. Однако Конституция 1993 года впервые в российской истории предусмотрела **конституционный контроль** как гарантию соблюдения Конституции.

Российское конституционное законодательство, как и законодательство в целом, **не является статичным**, не может признаваться застывшим и неизменным. Как и вся правовая реальность, правовая база постоянно находится в динамике, **совершенствуясь, претерпевая изменения параллельно с развитием общества; в ее структуре появляются новые институты, отражающие развитие политических, экономических, социальных, а также международных отношений.**

Конституция 1993 года ознаменовала решительный поворот в сторону признания **юридической обязательности** общепризнанных принципов и норм **международного права и международных договоров.** Часть 4 статьи 15 Конституции объявляет их составной частью правовой системы России. Заметим, что речь идет, во-первых, не о всех принципах и нормах международного права; во-вторых, о включении определенной их части **в правовую систему Российской Федерации, а не в систему права;** в-третьих, из них только **правила международных договоров имеют приоритет** перед нормами закона (в случае их конфликта). При этом **главствующее значение имеет часть 1 статьи 15, согласно которой Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие.**

Конституция Российской Федерации 1993 года в период ее принятия служила в определенной мере **моделью будущего правового развития** и **программой** государственного строительства обновленной России. За двадцатилетний период действия основного закона накоплен серьезный опыт конституционного строительства, раскрыты возможности воплощения в жизнь установленных Конституцией России демократических принципов с учетом эволюции институтов правового государства.

Гарантированные главой 2 Конституции Российской Федерации **права и свободы человека и гражданина** не только отвечают **требованиям международно-правовых актов**, но и устанавливают в отдельных случаях более высокие демократические стандарты, на что, например, указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по конкретному делу, определяя соотношение норм Европейской хартии местного самоуправления и Конституции России.

В условиях динамично развивающихся правоотношений потенциал Конституции имеет особое значение, к нему необходимо относиться с почтением, оберегая текст основных положений Конституции Российской Федерации от необдуманного изменения их **конституционного смысла**. Со времени принятия Конституции России по инициативе Президента Российской Федерации в нее были внесены **две поправки**, которые **не предусматривали конституционную реформу, так как не затрагивали базовых конституционных принципов**. В тот исторический период, когда были предложены соответствующие изменения, **назрела необходимость пересмотра продолжительности срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы в целях сохранения стабильности этих институтов и обеспечения наиболее полной реализации их полномочий**.

Увеличение сроков полномочий Президента Российской Федерации с четырех до шести лет **определялось спецификой осуществления главой государства своих функций**. Президент Российской Федерации в силу своего статуса обязан координировать деятельность всех органов власти, должен выстроить работу таким образом, чтобы была возможность **не только определить направления дальнейшего развития страны** и начать осуществление намеченных целей, но и во многом **реализовать задуманное в течение одного срока** полномочий. Кроме того, при таком подходе **повышается ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты их деятельности**.

С целью **обеспечения баланса между исполнительной и законодательной властью необходимо было и увеличение срока полномочий Государственной Думы с четырех до пяти лет**. Кроме того, внесенные в Конституцию Российской Федерации изменения позволили проводить выборы Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы **с разницей во времени**, что обеспечивает дополнительные гарантии функционирования государственных институтов и преемственности государственной политики. Нововведения позволили исключить ситуацию, когда в течение небольшого промежутка времени происходит смена и главы государства, и исполнительной, и законодательной власти, что затрудняет поступательное и стабильное развитие государства.

Установление **обязанности Правительства Российской Федерации ежегодно представлять Государственной Думе отчет о результатах своей деятельности** явилось ответом на вызовы того времени, связанные с **усилением контрольных полномочий Государственной Думы**. Введение дополнительных парламентских процедур, позволяющих контролировать деятельность главного исполнительного органа государства, **повышает роль российского парламента как одного из главных демократических институтов страны**.

Одобренный Государственной Думой и Советом Федерации Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», проект которого был внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу 7 октября 2013 года, не предполагает радикальных изменений: предусматривается объединение Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации **с целью укрепления единства судебной системы** Российской Федерации и совершенствования ее структуры. **Создание единой высшей судебной инстанции** для арбитражных судов и судов общей юрисдикции **будет способствовать** также **единообразному применению, пониманию, толкованию законов**, а это значит, что **будет сохраняться и укрепляться единое правовое пространство** в масштабах всей страны.

В законе также **уточняется порядок назначения на должность и освобождения от должности заместителей Генерального прокурора** Российской Федерации (их назначение и освобождение от должности будет осуществлять Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации), прокуроров субъектов Российской Федерации (их назначение на должность будет осуществлять Президент Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации) и иных прокуроров, за исключением прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

* * *

Стабильность Конституции – важнейшее условие **предсказуемости и устойчивости** экономической, социальной и политической жизни страны.

Необоснованные изменения, нестабильность, нарушения основного закона неизбежно приводят к тому, что вся остальная система правил, по которым живет общество, **подвергается сомнению**, размыванию и постепенно утрачивает свое значение. **Эволюция** Конституции может происходить прежде всего с помощью **конституционного правосудия** на основе и с помощью решений **Конституционного Суда** Российской Федерации, что и определено самим основным законом России.

Хороший фундамент позволяет выстроить и устойчивое сооружение. Правовой фундамент – Конституция России – позволил **сформировать законодательство** Российской Федерации, основанное на признании международно-правовых стандартов, направляет его по пути реализации **основополагающих принципов демократии** и допускает его **дальнейшее достойное развитие**.

Конституция России, установившая основные демократические принципы, должна находить свое продолжение и в принимаемом **законодательстве**, и в правоприменительной практике, во всех решениях государственной власти и **в инициативах гражданского общества**. При таком подходе к сохранению и развитию конституционных достижений потенциал российской Конституции может быть реализован в полной мере.

2.2. Развитие структуры современного законодательства

Развитие современного российского законодательства связано с проведением преобразований в политической, экономической, социальной и иных сферах общества. **Общая картина** системы российского законодательства представляет собой **широкомасштабную панораму** актов, отличающихся большим разнообразием форм и видов. Изменения претерпевают отрасли и иные основные блоки системы законодательства.

С точки зрения **отраслевой составляющей** развитие российского законодательства идет по следующим основным направлениям:

модернизация традиционных отраслей законодательства и сложившихся в законодательстве правовых массивов;

появление и юридическое оформление **новых правовых образований**, новых правовых общностей, выходящих за рамки традиционных отраслей;

развитие внутрисистемных связей, взаимопроникновение нормативных предписаний разных отраслей законодательства;

усиление влияния на развитие законодательства **международного права и нормативных систем отдельных государств**.

При этом **одна из главных тенденций** – **интенсивное развитие наряду с устойчивыми, базовыми отраслями и институтами российского законодательства (гражданское, трудовое, жилищное и другие) новых отраслей и институтов**, обеспечивающих инновационное развитие экономики, связанное с повышением использования потенциала интеллектуальных ресурсов.

Интенсивное развитие получают **межотраслевые правовые институты** в области энергетики, образования, информации. В связи с этим имеет место **проблема отступления от принципа дифференциации** отраслей законодательства по предмету и методу правового регулирования, так как новые отрасли российского законодательства формируются зачастую без учета предмета и метода правового регулирования. Кроме того, в связи с **развитием комплексных образований** в структуре российского законодательства встает вопрос об использовании наряду с публично-правовыми частно-правовых начал в регулировании общественных отношений.

Таким образом, важно **способствовать усилению роли факторов**, оказывающих интегрирующее воздействие на структуру законодательства, обеспечивающих внутривидовые, межотраслевые связи в массиве нормативных правовых актов и **ориентирующих законодательство в направлении его устойчивого и согласованного развития**. Это тем более существенно, что в числе **главных задач развития** законодательства, законодательного обеспечения проводимых в стране социально-экономических преобразований остается **достижение правовой стабильности, укрепление системности законодательного регулирования**.

В наибольшей степени требованию **согласованности, полноты законодательства и комплексного подхода** к его формированию отвечают **базовые отраслевые законы как системообразующие акты**. За базовыми законами необходимо **сохранить роль заглавных актов** для той или иной сложившейся отрасли законодательства. Широко распространенной формой федерального закона, обеспечивающего необходимую согласованность законодательства отраслевого структурного комплекса, является

ся кодекс. Практически во всех так **называемых традиционных отраслях** законодательства **кодексы** изданы с целью **объединения значительной совокупности** норм и позиционирования этих норм в качестве отрасли законодательства либо его института. Поступательное развитие системы законодательства как устойчивой и уравновешенной системы ставит вопрос **о дальнейшем развитии кодификации законодательства.**

Однако в тех случаях, когда **форма кодекса не находит адекватного нормативного наполнения**, следует идти по пути **объединения правовых норм в единую юридическую конструкцию и обособления их** не на кодификационной, а на **иной предметной основе.** Законодательный акт, функционально полно интегрирующий законодательство в границах определенной области, способен наиболее эффективно регулировать определенный круг общественных отношений: **усилить защиту прав** участников соответствующих отношений, обеспечить действенный **механизм реализации** правовых норм, **более полно согласовать проектируемые нормы с нормами международного права** и международными договорами Российской Федерации, а также с нормами **смежных отраслей права** и так далее.

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

В основе организации законопроектной деятельности должны лежать определенные **принципы**, основными среди которых являются **законность, демократизм, гласность, профессионализм, научность.**

Принцип **законности** выражается в требовании **неуклонного** соблюдения порядка осуществления законодательной деятельности **всеми** ее участниками. Он предполагает принятие законодательного акта в **строгом соответствии** с установленной **правовой процедурой** и в **пределах компетенции** соответствующего правотворческого органа.

В юбилей российской Конституции следует еще раз подчеркнуть, что принимаемый акт не должен противоречить положениям Конституции Российской Федерации. Большое значение в последние годы приобретает внедрение в законотворческую работу принципа обратной связи, нацеленного на сочетание законотворческой и правоприменительной деятельности. При этом стоит признать, что **законодательный массив** остается весьма **неоднородным, слабо систематизированным, характеризующимся различным уровнем юридико-технической подготовки.** В связи с этим важно подчеркнуть необходимость **внедрения в законопроектную деятельность** таких процедур, как **законодательное планирование, правовое прогнозирование динамики современного законодательства, научная экспертиза,**

оценка регулирующего воздействия, правовой мониторинг. Именно эти процедуры способны повысить **эффективность законопроектной деятельности** и действующего российского законодательства.

Современный этап развития российского законодательства характеризуется тем, что **российская правовая система на основе современной Конституции России в целом сформирована.** При этом сохраняются известные проблемы, выявившиеся в последние годы развития российского законодательства.

Развитие **конституционного законодательства с учетом его особой политической значимости** выступает **ключевым инструментом совершенствования и развития российской правовой системы.** Однако в Конституции ограничены бланкетные ссылки на федеральные конституционные законы, отсутствует и **критерий разграничения** сферы регулирования **конституционного и обычного** федерального закона. Кроме того, юридической наукой пока не выработано системное представление о **сферах регулирования** конституционных законов.

Залогом эффективного поддержания конституционной законности и порядка, воплощения конституционных целей и принципов в законодательстве является качественное и стабильное развитие законодательного регулирования. От этого во многом зависит **стабильное общественное и государственное развитие и правомерное поведение граждан.** Достижению этих целей отвечает **масштабное обновление российского законодательства, проводимое в последние годы на основе Конституции Российской Федерации,** что привело к значительному **увеличению массива** нормативных правовых актов. В то же время **зачастую необоснованное и несбалансированное расширение** и углубление правового регулирования, **высокая скорость возрастания числа вносимых законопроектов и принимаемых законов влекут бессистемность** в развитии правового регулирования. Подчас федеральный законотворческий процесс превращается в некое **латание дыр:** принимаются сотни поправок, дополнений и изменений. При этом **разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера стала редкостью.**

Обнаруживается **недостаточно высокое качество, содержательное и юридико-техническое несовершенство** нормативных правовых актов, что существенно **осложняет их реализацию, дезориентируя и правоприменителей, и граждан.** Это связано с тем, что при разработке законодательных актов **не учитываются многие положения, связанные с использованием технико-юридических средств, приемов и правил юридической техники.** В связи с этим можно привести в качестве примера Налоговый кодекс Российской Федерации, **сложность** которого, динамично **вносимые в него изменения** вызывают его **нестабильность и непредсказуемость для субъектов налоговых правоотношений** и иных участников гражданского оборота.

Несомненно, законодательство должно совершенствоваться, особенно в период глубоких социально-экономических преобразований; однако для любой правовой системы весьма значима стабильность как важнейшее условие эффективности системы.

Количество и видовое многообразие нормативных правовых актов предусматривают **синхронное развитие всех уровней законодательства**

и поддержание их баланса на основе Конституции Российской Федерации. Однако ситуация не вполне удовлетворительна. Так, недостаточно **равномерна и устойчива динамика регионального законодательства**, по-прежнему отсутствует последовательность в решении вопросов **разграничения полномочий** между уровнями публичной власти. Серьезной проблемой остается **отсутствие выработанных критериев**, с помощью которых можно было бы определить, где грань или уровень федерального законотворчества, а где – **подзаконного** нормотворчества.

Тенденцией является **размывание отраслей права**, выраженное в стремлении объединить в конструкции отдельных правовых комплексов регулирование различных общественных отношений, даже если они не охватываются предметом и методом правового регулирования, присущими данной отрасли. **Выработанные за десятилетия такие критерии**, как **предмет и метод**, попросту **не замечаются или попираются**. Так, едва ли сколько-нибудь серьезно можно доказывать однородность отношений, связанных с обеспечением ядерной (радиационной) безопасности, распоряжением природными ресурсами и ряда других вопросов, включаемых в предмет права охраны окружающей среды.

Размывание предмета правового регулирования может привести к **утрате отрасли внутреннего единства** и системности, без которых ее существование как самостоятельной, обособленной от других образований законодательства проблематично.

2.3. Развитие законодательного процесса

Законодательный процесс или, как его еще называют, **законодательная процедура – разновидность юридической процедуры**: закрепленный в Конституции, законодательстве и (или) в регламенте законодательного органа порядок внесения, обсуждения и голосования законодательной инициативы.

Законодательная процедура в государстве складывается исторически под воздействием ряда факторов, прежде всего позитивного и негативного опыта законотворческой деятельности в предшествующий период (применительно к Федеральному Собранию это опыт деятельности Съезда и Верховного Совета Российской Федерации). Некоторые элементы такого опыта обязательно **сохраняются, воспроизводятся в законодательстве и регламенте** законодательного органа на новом этапе его развития, другие элементы, наоборот, активно отрицаются или игнорируются.

Правотворчество всегда находится под сильным влиянием политической ситуации, политических интересов представленных в палатах парламента фракций, которые, используя регламентные механизмы, пытаются **обеспечить себе преимущества, а иногда и прямой контроль над законодательным процессом**, тем более это характерно для столь динамичного последнего двадцатилетия развития российской государственности.

Наконец, **на законодательный процесс влияет развитие юридической техники, современных информационных технологий и процедур**, которые во многом определяют технологии **государственного управления**, в том числе и технологии работы с законодательной информацией.

Новая Конституция Российской Федерации **сохранила двухпалатную структуру законодательного органа** – Федерального Собрания Российской Федерации, но компетенция палат, их взаимодействие в законодательном процессе стали **совершенно иными**. В Верховном Совете РСФСР палаты (Совет Республики и Совет Национальностей) были равноправны, каждая из них могла рассматривать любые вопросы, отнесенные к ведению Верховного Совета Российской Федерации, однако при этом в Совете Республики рассматривались прежде всего вопросы государственного строительства и социально-экономического развития, имеющие общее для всей республики значение, а также рассматривались акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации.

У палат Федерального Собрания появилась **собственная компетенция**, закрепленная в статьях 102 и 103 Конституции Российской Федерации. Статья 104 Конституции Российской Федерации установила, что **законопроекты вносятся в Государственную Думу**. Принятые (одобренные) Государственной Думой законы передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Несколько упрощая ситуацию, можно сказать, что Конституция Российской Федерации отказалась **от схемы параллельного включения палат в законодательный процесс** и перешла к схеме их **последовательного** включения.

Последовательное включение палат в законодательный процесс соответствует природе профессионального постоянно действующего парламента, где каждая из палат имеет собственную правотворческую компетенцию. Государственная Дума занимается **активным** законотворчеством, направление ее политической деятельности определяют фракции, которые представляют в парламенте политические партии; Совет Федерации, напротив, играет роль **консервативного противовеса**, рассматривает законопроекты с более широких позиций, обеспечивает баланс интересов федерального центра и субъектов Российской Федерации.

Законодатель **отказался от утверждения регламентов палат** федеральным законом: и в Совете Федерации, и в Государственной Думе регламенты были утверждены **постановлениями** палат. Такое решение соответствует части 4 статьи 101 Конституции Российской Федерации, согласно которой «каждая из палат принимает **свой регламент** и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности». **Однако простое и очевидное на первый взгляд решение не исключает возникновения ряда правовых проблем.**

В соответствии с предметом регулирования регламент палаты может распространяться **только на членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы** и регулировать **исключительно внутренние** отношения соответствующей палаты. Но в реальном законотворчестве участвует **значительно более широкий круг субъектов** – Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, органы государственной власти и управления, их должностные лица, общественные объединения, граждане. Регламенты

палат устанавливают для них **процедурные обязанности и ограничения**, хотя они – внешние по отношению к палатам субъекты.

Так, например, статья 104 действующего Регламента Государственной Думы устанавливает **формы осуществления права законодательной инициативы**, статья 105 определяет **перечень документов**, которые должны быть внесены одновременно с законопроектом, статья 118 – **порядок выступлений** участников процедуры рассмотрения законопроектов в первом чтении и так далее. Таким образом, получается, что **регламенты палат регулируют отношения, которые хотя и связаны с законотворческой деятельностью, но далеко выходят за эти рамки.**

В Регламенте Государственной Думы, принятом 22 января 1998 года, регулируются **формы осуществления права законодательной инициативы**. Статья 104 Регламента Государственной Думы устанавливает: «Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу: а) **проектов законов** Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов (далее – законопроект); б) законопроектов **о внесении изменений и дополнений в действующие законы** Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР; в) **поправок к законопроектам**» *.

Из законодательной практики исчезла такая форма реализации права законодательной инициативы, как внесение законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В соответствии с **новым статусом российского парламента** была поднята и планка **требований к законодательным инициативам**. **Субъекты** права законодательной инициативы (прежде всего, конечно, депутаты) **должны** не просто генерировать **законодательные идеи**, предлагая кому-то их реализовать, а **вносить свои предложения сразу в форме готового законопроекта или поправки к закону.**

В 2000 году в Государственной Думе введены регистрационные номера для законопроектов – по существу, законопроектам присваивается **цифровое имя**. Данная мера, на первый взгляд сугубо техническая, позволила упорядочить работу с законопроектами **со сходными или похожими наименованиями**, наладить систему электронного контроля за прохождением законопроектов, существенно улучшила работу информационно-поисковых систем.

В Государственной Думе **шестого созыва** активно внедряются **технологии «электронного парламента»**, облегчающие работу как для депутатов, так и для граждан, интересующихся законодательным процессом.

* Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) / Собрание законодательства Российской Федерации. 16 февраля 1998 года. № 7. Ст. 801.

Кроме того, внедряются **новые коммуникационные возможности** в рамках Совета законодателей Российской Федерации – в целях повышения **качества взаимодействия** федеральных и региональных парламентариев.

2.4. Перспективные вопросы развития российского законодательства и законотворчества

Законотворчество – непрерывно развивающийся процесс, на который влияют проблемы экономики, политики, культуры, социальной жизни, накапливающийся опыт законотворчества в России и за рубежом, переменчивые внутри- и внешнеполитические и социально-экономические обстоятельства, а в современных условиях – еще и информационные технологии.

В данном разделе сформулированы некоторые **идеи и предложения**, которые, на наш взгляд, могут и **должны быть учтены в ходе дальнейшего развития российского законодательства и законотворчества**.

2.4.1. Новые подходы к кодификации российского законодательства

За двадцать лет развития российского законодательства в русле Конституции Российской Федерации появился огромный нормативно-правовой материал. Со всей определенностью встает вопрос о проведении кодификации и систематизации действующего законодательства.

Ряд экспертов считают неэффективным подходить к кодификации законодательства как к сугубо **юридико-технической задаче** или пытаться решать ее по частям, например только в отношении федеральных кодексов или системообразующих федеральных законов.

Кодификация действующего законодательства – всегда не только юридико-техническая, но прежде всего – общественно-политическая задача. Из этого вытекают следующие условия кодификации:

должны быть поняты ее **значение, масштаб и возможные последствия**;

важно изучить возможности принятия решения о **допустимости принципиального пересмотра** действующих норм в отраслях законодательства, а не только их внешнего упорядочения;

общество, государство, должностные лица должны быть готовы к **восприятию и обсуждению принципиально иных системных правовых решений**, нежели те, что содержатся сегодня в действующем законодательстве;

кодификация российского законодательства должна осуществляться на **современном техническом уровне**. В качестве первого шага к кодификации необходимо провести **расчистку** действующего российского законодательства от **устаревших, потерявших актуальность**, но формально не отмененных нормативных правовых актов.

2.4.2. Оценка регулирующего воздействия

Палатам Федерального Собрания необходимо энергично **поддерживать внедрение в практику института оценки регулирующего воздействия**. Данный институт доказал свою эффективность при формировании правовой политики и оценке ее результативности за рубежом (США,

Франция, Швейцария, Швеция, Канада, Австралия и так далее) и в настоящее время внедряется в практику государственного управления в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях.

На наш взгляд, необходимо создать **единую технологическую цепь** оценки регулирующего воздействия, начиная от **замысла и разработки** проекта управленческого решения через внесение в парламент в надлежащей нормативно-правовой форме, заканчивая **мониторингом реализации и оценки наступивших последствий**. Соответственно Совет Федерации и Государственная Дума должны сформировать **свое звено** в этой цепи – создать структуры и процедуры поддержки оценки регулирующего воздействия в стенах парламента.

2.4.3. Оптимизация законодательного процесса

В течение **всего двадцатилетнего периода** законодательной деятельности существует проблема так называемого скоростного законотворчества, когда законопроекты **рассматриваются в парламенте в ускоренном режиме, без широкого общественного обсуждения, консультаций с субъектами Федерации, должного обсуждения в депутатском корпусе**. Из года в год **значительное число законопроектов** поступает в Государственную Думу **во внеплановом порядке** как неотложные и срочные.

Результатом скоростного решения тактических задач являются сырые, плохо проработанные законодательные решения, которые запутывают законодательство, деформируют правовую систему, снижают уровень уважения к законам и тем, кто их принимает. Вместе с тем **главная проблема скоростного изменения законодательства** не в собственно скорости процесса, а в том, что **законодательство перестает играть регулируемую роль**, участники общественных отношений не успевают его воспринять (даже просто понять), внедрить в практику, начать реализовывать, атрофируется ощущение **значимости регулирующего воздействия**, наказание за несоблюдение закона воспринимается как неоправданное, несправедливое, в результате возникает **недоверие к базовым институтам**.

2.4.4. Экспертно-аналитическая оценка законопроекта

В дальнейшем усилению нуждается интеллектуальная составляющая **законодательного процесса**. Законодательная инициатива, как и положено, в парламенте должна проходить всестороннюю проверку и экспертизу. Необходимо принять комплекс мер, которые повысили бы роль профессиональной экспертизы, что служило бы противовесом скоростному законотворчеству, когда рассматриваются сырые законодательные инициативы.

В этой связи представляется, что **законопроект должен сопровождаться материалами, в которых содержится информация о проведенных экспертизах, о позиции субъектов Федерации по законопроекту, о результатах публичного обсуждения, приведены заключения на законопроект, рекомендации парламентских слушаний**.

2.4.5. Использование инструментария современных информационных технологий

С момента начала своей деятельности и особенно с внедрением **системы АСОЗД** Государственная Дума была **одним из лидеров** среди федеральных органов государственной власти по уровню компьютеризации основных рабочих процессов. **Необходимо и в дальнейшем настойчиво продвигать новейшие информационные технологии на региональном и муниципальном уровнях.** В конечном итоге законотворчество должно реализовываться как **единый процесс**, основанный на **единых стандартах** и **инфраструктуре всех уровней** информационной сети.

Кроме того, действующие государственные и коммерческие электронные базы законодательства охватывают в основном нормативные **правовые акты, принятые после 1993 года**, и со значительными пробелами – законодательство **предшествующего, советского периода.** Официального источника, в котором было бы представлено законодательство **за все время существования Российского государства**, не существует: этот ценнейший исторический материал разбросан по **десятку бумажных архивов** и не сведен в **какую-либо единую базу данных.**

Требуется создание **объединенного национального архива законодательства**, что поднимет на качественно новый уровень не только практику законотворчества, но и юридическую науку и образование, будет дан стимул для **новых исследований**, а также импульс для развития **смежных отраслей обществоведения**, где назрели аналогичные по масштабу задачи.

2.4.6. Пакетное принятие поправок

Заслуживает серьезного осмысления опыт принятия поправок к законодательным актам **в пакетном режиме.** Такого рода опыт дали подготовка и принятие пакета поправок к **Гражданскому кодексу** Российской Федерации. Наряду с несомненными положительными моментами – обсуждение поправок в их взаимосвязи, привлечение лучших научных сил, стремление к сохранению системности и концептуального единства Гражданского кодекса – эта практика показала и **свои негативные стороны**, прежде всего это связано с **торможением законодательного процесса**, затягиванием принятия необходимых поправок.

Полагаем, что **необходимо регламентное определение круга нормативных правовых актов, поправки к которым должны приниматься исключительно в пакетном режиме, причем не чаще чем один раз в сессию.**

К числу таких нормативных правовых актов должны быть отнесены все кодексы, а также иные нормативные правовые акты **системообразующего** характера, например федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд других. Одновременно, на наш взгляд, в Регламенте Государственной Думы должен быть предусмотрен **особый порядок подготовки и рассмотрения пакетных поправок**, исключающий неоправданное затягивание законодательного процесса.

Введение пакетного режима подготовки и рассмотрения поправок к кодексам и другим важнейшим законодательным актам исключило бы принятие противоречащих друг другу поправок, ослабляющих системность законодательства, стабилизировало бы действующее законодательство и всю правовую систему России.

2.4.7. Совершенствование процедуры внесения изменений в действующее законодательство

Из практики законотворчества должны быть полностью исключены случаи, когда изменения или дополнения вносятся не в первичный правовой акт, а в правовой акт о внесении изменений в него. Это усложняет законодательство и крайне затрудняет правоприменительную практику.

Законодатель должен стремиться к соблюдению принципа «одно изменение – один нормативный правовой акт». В этом случае при интеграции нормативного правового акта в правовую систему не возникнет каких-либо трудностей. В тех же случаях, когда изменения принимаются в несколько нормативных правовых актов одновременно (совсем исключить подобную практику невозможно), следует стремиться к тому, чтобы эти изменения касались одного и того же вопроса, а не разных.

В ходе последующих кодификационных работ акты о внесении изменений и дополнений по мере утраты их значения должны переводиться в статус недействующих актов путем поглощения их крупными кодифицированными актами, утверждаемыми в новой редакции.

* * *

Изучение практики развития российского парламентаризма и российского законодательства в течение последних двадцати лет становления нашего государства и общества в целом позволяет сделать следующие выводы.

1. Протекающие явления уникальны – переход от одной системы организации государства к другой был совершен стремительно и при этом затронул, но не привел к вытеснению из общественной жизни, как это бывало ранее, значительные слои населения страны.

Поступательный правовой конституционный процесс предотвратил развал страны и стабилизировал основы нашей государственности.

Участие в развитии законодательства Президента Российской Федерации как главы государства, наделенного конституционными полномочиями определять основные направления внутренней и внешней политики государства, используя конституционную возможность обращения к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями, а также активное использование права законодательной инициативы другими ветвями власти сделало возможным создание необходимой нормативной базы, охватывающей все стороны общественной и государственной жизни, – законодательства, отвечающего новым принципам общественных отношений и запросам построения жизни в Российской Федерации.

2. Главное на данном этапе – перейти от стремительно принимаемых законодательных решений к регулированию на основе стратегического видения проблем как основе стабильного и устойчивого развития страны.

3. При всем **критическом отношении к анализу двадцатилетнего периода** в истории Российского государства можно с уверенностью констатировать: **по самым разным оценочным параметрам это было конституционно-правовое развитие**. Можно также уверенно утверждать, что **правовая система новой России состоялась**. Она отражает российский **федерализм**, включает в себя элементы и признаки **правового и социального государства**. Можно констатировать и тот факт, что российское законодательство к настоящему времени **в основных своих отраслях сложилось**.

4. Специфика развития законодательства сегодня состоит в том, что принимаются **новые законы общего характера, выполняющие роль кодексов**. Это касается прежде всего формирования совершенно **новых массивов** законодательства в той или иной области (образование, энергетика, культура и так далее).

Перед законодателем встает задача **модернизации законодательства, что предполагает его новую композицию – сочетание базовых отраслей с новыми, претендующими на самостоятельное регулирование**. Процесс модернизации не преследует целей изменения ценностей, но он предполагает **коррекцию принципов, учет новых отраслей и обеспечение эффективными решениями вновь возникающих проблем**. В качестве примера можно указать на необходимость развития миграционного законодательства, с тем чтобы оно отвечало новым реалиям, учитывало остроту и сложность миграционных процессов.

Модернизация правовой системы предполагает также **обогащение методов правового регулирования, комплексное их использование, научное соотнесение с предметом регулирования**.

5. Сегодня можно также **констатировать избыточность нормативного вмешательства** государства в общественные отношения, **мелкотемье и противоречивость регулирования**. По общему мнению специалистов, многие недостатки законодательства могли бы быть устранены путем **систематизации подходов** к подготовке нормативных актов.

3. Формирование демократического государства и развитие институтов представительной и прямой демократии

После проведения в 1990 году первых **свободных выборов** в представительные органы власти на территории России, распада СССР и связанного с этим **демонтажа системы социалистической демократии** в Российской Федерации в условиях политической конкуренции и формирующейся многопартийности началось **активное развитие институтов представительной и прямой демократии**. Вместе с тем это **развитие было внутренне противоречивым** в силу слабости политических партий, других институтов гражданского общества, **отсутствия устойчивых демократических традиций в стране**. В действовавшей до 1993 года последней редакции Конституции (Основного закона) наряду с прогрессивными принципами и нормами присутствовали и отдельные **элементы советской системы народовластия, в частности противоречащие принципу разделения властей**.

Концептуальное значение для развития институтов демократии в Российской Федерации имеет **статья 3 Конституции**, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее **многонациональный народ**. Конституция одновременно закрепляет и две основные формы народовластия: **непосредственное** (прямое) осуществление власти народом и осуществление власти **через органы** государственной власти и органы местного самоуправления.

Важным направлением демократизации является совершенствование **организации государства** в соответствии с **принципом разделения властей**. В данном аспекте следует говорить о развитии **представительных основ организации государственной** власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, о расширении начал коллегиальности в деятельности органов государственной власти, об их открытости, благодаря чему исключалось бы чрезмерное влияние одного органа либо должностного лица на осуществление публичной власти.

Модель организации государственной власти, закрепленная непосредственно в **Конституции Российской Федерации**, предусматривала **весьма ограниченный набор инструментов контроля** со стороны законодательной власти и требовала дальнейшего законодательного развития. И такие меры последовательно принимались Федеральным Собранием Российской Федерации. Первоначально в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» получил закрепление **институт парламентского запроса**. **Процедура парламентских расследований** была предусмотрена и регламентирована Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ было предусмотрено, что **Правительство Российской Федерации** представляет **ежегодные отчеты о своей деятельности**, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в основном **систематизировал** имеющиеся контрольные полномочия палат, а также установил **дополнительные** формы их взаимодействия с Правительством Российской Федерации при осуществлении контрольной деятельности.

В то же время нельзя не признать, что **контрольные полномочия палат парламента, закрепленные действующим законодательством, пока еще недостаточно эффективны**.

За годы, прошедшие после принятия Конституции Российской Федерации, в стране **сформировалась высокоразвитая система избирательного законодательства**, которая включает в себя федеральное и региональное законодательства. Совершенствование избирательного законодательства традиционно составляло одно из важнейших направлений развития положений Конституции, что вполне объяснимо с учетом значимости регулирования института выборов для обеспечения непрерывного воспроизводства органов публичной власти на демократической ос-

нове *. Историческая практика доказывает, что недостаточное внимание законодательного органа к решению вопросов законодательства о выборах чревато серьезными политическими последствиями.

Подход, предполагавший рамочное регулирование, получил развитие в Федеральном законе от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Разработка и принятие других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации о выборах происходили на основе соблюдения принципа обеспечения гарантий избирательных прав граждан, предусмотренных этим законом.

Дальнейшие изменения, внесенные в 1997 году в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и последующая его редакция в 1999 году коренным образом изменили соотношение федерального и регионального избирательного законодательства.

Перечень форм непосредственной (прямой) демократии на уровне субъектов Российской Федерации в целом более обширен. Наряду с выборами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и референдумом субъекта Российской Федерации Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрен **отзыв** высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Что касается иных форм, то здесь в полной мере проявляется **многообразие субъектов Российской Федерации**, которые в своих конституциях, уставах и законах устанавливают и регламентируют такие формы непосредственной демократии, как отзыв депутата законодательного органа, наказ избирателей депутату, отчет депутата перед избирателями, консультативный референдум, опрос граждан, всенародное обсуждение, народная законодательная или правотворческая инициатива, публичные слушания и так далее.

Порядок организации и деятельности **политических партий и иных общественных объединений** первоначально регулировался Законом СССР «Об общественных объединениях», впоследствии большинство его положений утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Особенности правового положения политических партий были установлены в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «**О политических партиях**». Этот закон развивает положения Конституции Российской Федерации относительно реализации принципа многопартийности, конкретизирует принципы взаимодействия государства и политических партий.

Одним из важных **индикаторов сбалансированности** функционирования политической системы является наличие развитой системы **законодательства о публичных мероприятиях**, обеспечивающего реализацию права на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах,

* Более подробно данный вопрос рассмотрен в разделе II.

демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в целом создал основы для разрешения коллизий между органами власти и организаторами, а также участниками публичных мероприятий протестной направленности.

В Федеральном законе от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» были усилены меры административной ответственности, а также определены **некоторые дополнительные требования**, касающиеся порядка организации публичных мероприятий. Некоторые нормы данного закона были впоследствии скорректированы с учетом Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года *.

4. Формирование федеративного государства **

Закрепленное в Конституции РСФСР 1978 года федеративное устройство было адаптировано к системе осуществления государственной власти под **контролем правящей партии и мало было приспособлено к функционированию в условиях политической свободы, когда право приобретает свойства основного регулятора** государственно-властных отношений. **Конфликты** и коллизии, связанные с особенностями отдельных территорий, специфическими интересами их населения, **решались авторитарными политическими формами и методами**. С утратой возможности их использования возник вопрос о реформировании федеративного устройства России, о создании устойчивых правовых основ для развития федеративных отношений.

Поиск новой формы федеративного устройства проходил на фоне развития центробежных тенденций, особенно ярко выразившихся в «параде суверенитетов» республик, – процессе, эффективных средств противодействия которому в начале 90-х годов прошлого века у федеральной власти не было. Первым шагом на пути сдерживания неуправляемого процесса присвоения полномочий республиками и отчасти другими субъектами стали подготовка и подписание Федеративного договора, впоследствии инкорпорированного в действовавшую Конституцию. **Федеративный договор** создал модель разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее будущими субъектами. В целом же этот конституционно-правовой акт носил **компромиссный характер**: с одной стороны, он **стабилизировал** федеративные отношения, разграничив полномочия органов государственной власти по вертикали, с другой стороны, он **не приобрел универсальный характер** (Республика Татарстан и Чеченская Республика не подписали данный договор), также в нем не была решена проблема неравного статуса республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

* Более детальный анализ базовых нормативных актов см. в разделе II.

** Направления развития законодательной базы субъектов Российской Федерации рассмотрены в разделе III.

Принятие Конституции Российской Федерации явилось существенным шагом в развитии федеративного устройства России. В конституционном праве появилось понятие «**субъект Российской Федерации**» и **принцип равноправия** субъектов был провозглашен в качестве основы конституционного строя Российской Федерации.

В то же время **Конституция сохранила некоторую асимметричность в определении статуса субъектов Российской Федерации.** Определенный потенциал партикуляризма в сфере федеративных отношений был задан конституционной нормой, устанавливающей возможность разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами на основе договоров. Однако наиболее сложной проблемой являлась реализация органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации установленных Конституцией полномочий в соответствии с разграничением предметов ведения. В этом плане в течение достаточно длительного времени **существовало обширное пространство для перетягивания каната** в части реализации полномочий федеральными и региональными органами власти.

Первоначально федеральный законодатель предоставил субъектам максимально широкие возможности в рамках предметов ведения, закрепленных Конституцией, осуществлять **собственное** правовое регулирование. Это позволило **активизировать законотворчество** в республиках в составе Федерации и создать основы для укоренения нового института – «закон субъекта Российской Федерации» – в краях, областях, городах федерального значения, в автономной области, автономных округах, то есть в тех субъектах Федерации, в которых ранее никогда не принимались собственные законы.

Фундаментальное значение для развития правового регулирования федеративных отношений в стране сыграло Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. В данном постановлении Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Таким образом, был расширен круг нормативных источников разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, поскольку в статье 11 (часть 3) Конституции к их числу были отнесены только Конституция, Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был уточнен конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации. Положения об их суверенитете были признаны не соответствующими Конституции Российской Федера-

ции. **Процесс исключения положений о суверенитете из текстов конституций субъектов Российской Федерации был длительным и политически крайне сложным.** В ряде случаев он воспринимался как некое поражение, то есть происходил **ценностный сдвиг – прекращение деградации государственного образования воспринималось как якобы не отвечающее интересам субъекта.** Вместе с тем стоит отдать должное тем усилиям, которые сберегли единое государство, сохраняющее свое федеративное устройство в современном глобализирующемся мире и обеспечивающее защиту интересов народов России.

Воздействие федеральных органов государственной власти на порядок формирования и организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации значительно усилилось в связи с принятием **Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».** Вместе с тем это был общий, рамочный закон и у субъектов Федерации сохранялась **возможность усмотрения** при выборе конкретной модели формирования и организации законодательной и исполнительной власти. Модель реализации принципа разделения властей на региональном уровне значительно отличалась от той, которая была установлена для федеральных органов государственной власти. В частности, полномочия законодательной и исполнительной власти были **более сбалансированы** за счет полномочий законодательного органа, как утверждение схемы управления субъектом Российской Федерации, определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта в формировании органов исполнительной власти в субъекте, и некоторых других. Также была предусмотрена возможность отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Оценивая в целом законодательство в сфере федеративных отношений и практику его реализации по состоянию на начало 2000-х годов, можно отметить, что к этому моменту **потенциал децентрализации государственного устройства был исчерпан.** Для дальнейшего развития государства в этом направлении **требовались дополнительные меры** экономического и политико-правового порядка, призванные обеспечить большую самостоятельность и ответственность субъектов Российской Федерации, а также гармонизировать взаимоотношения федеральных и региональных органов власти.

Новый этап в развитии федеративного государства связан с последовательно проводимыми с начала 2000-х годов законодательными мерами:

системное детализированное разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации в форме федерального закона;

отказ от прямых выборов глав субъектов Российской Федерации и их замена на процедуру наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации, решающая роль в которой принадлежит Президенту Российской Федерации;

реструктуризация условий политической деятельности в субъектах Российской Федерации;

укрупнение субъектов Российской Федерации за счет включения ряда автономных округов в состав соответствующих краев, областей.

Федеральным законом от **4 июля 2003 года № 95-ФЗ** «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были определены **новые принципы и подробные процедуры разграничения полномочий.**

Определенность в вопросе о перечне полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, несомненно, является шагом вперед в развитии федеративных отношений. Однако эффективность проведенного разграничения полномочий в значительной мере зависит от того, насколько бюджетные ресурсы субъектов Федерации достаточны для выполнения соответствующих полномочий, поэтому в каждом случае их перераспределение должно сопровождаться корректировкой бюджетной политики Российской Федерации.

Проводимый **Президентом Российской Федерации с начала 2000-х годов курс на обеспечение верховенства закона и обеспечение вертикали власти существенно повлиял на организацию власти в субъектах Российской Федерации**, что нашло выражение в многочисленных изменениях Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральным законом от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ была предусмотрена возможность роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации и отращения от должности высшего должностного лица субъекта Президентом Российской Федерации в случае издания ими актов, нарушающих федеральное законодательство.

В соответствии с Федеральным законом от **11 декабря 2004 года № 159-ФЗ** прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации были заменены процедурой наделения полномочиями высшего должностного лица законодательным органом субъекта Российской Федерации по предложению Президента Российской Федерации. При этом существенным образом изменились и условия прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта. Высшее должностное лицо могло быть отрешено от должности Президентом Российской Федерации, в том числе в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта, в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. И хотя высшее должностное лицо субъекта наделялось правом обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации соответствующий указ Президента, с учетом весьма неопределенных оснований для принятия решения о прекращении полномочий такой механизм трудно охарактеризовать как реальное средство обеспечения самостоятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рассматриваемый способ замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации хотя и косвенным образом, но весьма существенно повлиял и на **уровень представительства интересов**

субъектов на федеральном уровне. С учетом того что в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта назначается высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) на срок его полномочий, получалось, что функции представления интересов субъекта Российской Федерации в Совете Федерации могли быть возложены на лицо, не получившее мандат доверия избирателей субъекта и часто не имеющее устойчивых связей с субъектом. Данное обстоятельство послужило причиной последующих многочисленных попыток реформирования порядка формирования Совета Федерации.

Действующий порядок формирования Совета Федерации введен в действие Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ.

Территориальное устройство страны в первоначальный период после принятия Конституции Российской Федерации формировалось в достаточно консервативном режиме, хотя его трудно охарактеризовать как оптимальный. Основные проблемы состояли в том, что территория России была поделена на большое число субъектов – 89, экономический потенциал и численность населения которых существенно различались. При этом затраты на управление некоторыми субъектами с невысокой численностью населения были высокими.

Ситуация в плане стабильности территориального устройства страны начала меняться в связи с принятием Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», которым был создан механизм объединения субъектов Российской Федерации. Данный процесс, безусловно, направляемый федеральными органами государственной власти привел к **определенной оптимизации территориального устройства**: на основе референдумов, проведенных в 2003–2007 годах, произошло объединение шести автономных округов с соответствующими краями, областями, в состав которых они входили. Дальнейшее развитие объединительных процессов оказалось замороженным, что представляется обоснованным с учетом высоких издержек самого процесса укрупнения субъектов Российской Федерации и необходимости сохранения баланса централизации и децентрализации в решении вопросов региональной политики.

* * *

Обобщая сказанное, можно сделать следующие выводы.

1. Формирование федеративного государства, если понимать эту задачу как принцип, как идеал, обозначенный Конституцией, не завершено. Общая матрица унитаризма, основанного на автономии, и преимущественно централистских методов управления, доставшаяся в наследство от РСФСР, пережила рамки советского периода. Первоначальные меры по ускоренной федерализации страны, предпринимавшиеся в 1990-е годы, не создали стабильной основы для устойчивого функционирования государственной власти. Имевший место в начале 2000-х годов поворот в сторону централизации

государственной власти привел к **понижению ответственности субъектов Российской Федерации за собственное развитие**, а также к сокращению для них возможностей влиять на дела Федерации, отложил решение задачи укрепления федеративных начал в организации государства.

2. **У органов власти субъектов Российской Федерации должны быть не только внешние атрибуты самостоятельности** в решении вопросов, отнесенных к их ведению, но и **реальная возможность комплексного решения задач по их социально-экономическому развитию** в интересах населения. Облегченные, административные по своей сути методы регулирования разграничения полномочий, когда эти полномочия дробятся, вычленяются и передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации исключительно по инициативе федеральных органов власти, должны вытесняться конституционно-правовыми методами, предполагающими согласование интересов Федерации и ее субъектов. Для поступательного развития федеративных отношений требуется обеспечить устойчивость федерального законодательства в рассматриваемой сфере, одновременно создав гарантии стабильности легитимной системы организации власти в субъектах Российской Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Должна быть полностью **исключена возможность дробления территории государства** и обеспечено стабильное развитие государственных институтов.

5. Формирование правового государства

Всенародное голосование 12 декабря 1993 года прервало развитие советской организации государственной власти и юридически закрепило восприятие Россией общедемократических ценностей и ориентиров социально-политического и экономического развития, одним из которых явилась ориентация на правовое государство. Правовое государство характеризует государственную власть с точки зрения ее организации, взаимоотношений и взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти, пределов вторжения законодателя, исполнительных органов и суда в различные сферы общественной и индивидуальной жизни.

Идея правового государства всегда опиралась на общефилософское представление о праве как высшей ценности, обладающей своим собственным содержанием.

Для объективности следует, однако, заметить, что строительство правового государства начиналось не с нуля. В теории, например, в качестве аналога господству права провозглашалось государство законности, то есть закон объявлялся первоосновой деятельности государства.

В перестроечный период в теоретических работах, посвященных обоснованию теории правового государства, внимание обращалось на такие принципы, как господство закона во всех сферах общественной жизни; связанность законом самого государства, его органов; незыблемость свободы личности, ее прав и интересов, чести и достоинства, их охрана и гарантированность; взаимная ответственность государства и личности;

эффективные формы контроля и надзора за осуществлением законов и других нормативных правовых актов.

В то же время **до перестройки никогда официально не признавался примат прав и интересов личности** перед интересами общества и государства; не существовало официально признаваемых общечеловеческих норм, которые бы опосредствовали действие всех других правил и принципов; не было признания официальными кругами и восприятия в массовом сознании того обстоятельства, что есть что-то, что государство не может сделать ни при каких обстоятельствах (признание пределов государственной деятельности); не признавалась теория разделения властей, теория сдержек и противовесов в механизме государства; не работал институт непосредственно народного волеизъявления (референдум).

Теория правового государства является интегративной, синтетической, состоящей из целого ряда самостоятельных концепций, каждая из которых имеет свою историю развития (а некоторые разрабатывались и продолжают разрабатываться практически независимо от теории правового государства). Здесь можно говорить о возникновении, становлении и развитии идеи подчинения государства праву, теории демократии, народного суверенитета, теории разделения властей, теории естественных прав граждан и иных существовавших в истории политических и правовых доктрин, авторы которых пытались отыскать лучшее, справедливое по отношению к человеку государственное устройство.

5.1. Приоритет интересов личности

Суть концепции **правового государства**, исходный пункт для последующих рассуждений и обоснования конкретных требований к законодателю заключается в анализе соотношения **не столько государства и права**, что предполагается исходя из названия, **сколько государства и личности**. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2 Конституции Российской Федерации). В Конституционный Суд Российской Федерации **за период 1995–2011 годов поступило 59 479 обращений** по вопросам защиты конституционных прав и свобод граждан. **Только в 2012 году было 6541 обращение** по вопросам, затрагивающим **конституционный статус личности**. Эти данные в известной степени свидетельствуют о качестве законодательства в данной сфере, но в еще большей степени они говорят о том, что конституционное правосудие стало реальностью. Уже в период его становления не соответствующими Конституции, не соответствующими праву признавались в том числе указы Президента России. Трудно найти более яркое подтверждение сути правового государства.

5.2. Гражданское общество

Между правовым государством и гражданским обществом существует обоюдная зависимость в форме взаимной обусловленности и взаимодействия: ни одно из них не может существовать без другого, результаты их функционирования переплетены теснейшим образом и непосредственно сказываются на каждом из них. Отношения гражданского общества

и правового государства гармоничны. Правовое государство и гражданское общество решают разные, хотя и близкие друг другу задачи. **Если государство закрепляет в своих конституционных и законодательных актах правовой статус личности, то гражданское общество обеспечивает ей высокий социальный статус.** Социальные возможности подкрепляют содержание правового статуса, без них последние оказываются сложнее реализуемыми.

Аналогично соотношение институтов **ответственности**, которые используются государством и обществом. Нарушителей правопорядка государство привлекает к юридической ответственности, тогда как неправовые нарушения влекут за собой применение мер общественно-моральной воздаятельности. Для всех в равной степени обязательна конституционная норма: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации). **Вместе с тем преобразование догражданского общества в гражданское и этатистского государства в правовое – это сложные социально-экономические, политические, государственно-правовые и духовные процессы, охватывающие целую полосу развития и длящиеся продолжительный период времени.** И если на конституционном уровне результат достигнут, если на законодательном уровне за двадцатилетний период достигнуты вполне осязаемые результаты, то в практике реализации всего того, что зафиксировано правом, – в правоприменении – Россия еще далека от идеала.

5.3. Народный суверенитет и разделение властей

Исключительно **важное значение** в формировании правового государства имеет **признание суверенитета народа.** Изначально **верховой властью обладает только народ**, который на выборах делегирует эту верховную власть парламенту – высшему представительному органу государства. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (части 1, 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации). Лишь парламенту предоставлено право принятия законов – обладающих высшей юридической силой нормативных актов, в которых содержатся нормы права, регулирующие наиболее важные общественные отношения. Это принцип демократизма как составляющая правового государства, он закреплен Конституцией, федеральными законами о выборах и о правах и об обязанностях членов законодательного корпуса.

Большую роль в системе власти играет Президент, который имеет право применить право вето при спешных решениях законодателя; в отношении исполнительной власти сдерживающими факторами являются нормы, определяющие сроки президентской власти, устанавливающие такие механизмы, как импичмент, вотум недоверия правительству; в отношении парламента – запрет для должностных лиц органов исполнительной власти избираться в состав законодательных структур, заниматься ком-

мерческой деятельностью; для судебной власти правоограничивающими средствами, определенными Конституцией и процессуальным законодательством, являются следующие принципы — презумпция невиновности, право на защиту, равенство граждан перед законом и судом, гласность и состязательность процесса, отвод судей и так далее. **В отличие от унитарного государства в федеративном наряду с горизонтальным разделением властей проводится принцип вертикального разделения — между федерацией и ее субъектами.**

В формировании **правового государства** большую роль играют **три фактора: установление развитой системы прав человека и гражданина; обеспечение установленных прав всеми органами государства и должностными лицами; строгий судебный контроль процесса реализации прав и свобод.** И то, и другое, и третье касается деятельности Федерального Собрания в той мере, в какой названные обстоятельства получают правовую основу в законах Российской Федерации.

Идея правового государства привнесла в жизнь потребность в независимом суде, ведь именно в правовом государстве суд обеспечивает **верховенство права,** без чего невозможны ни демократия, ни соблюдение и защита государством прав и свобод. **В этом суть судебной функции в свете теории разделения властей.**

* * *

Анализ работы Федерального Собрания Российской Федерации свидетельствует, что **теория правового государства применительно к России уже не является умозрительной концепцией.** Она получила признание на конституционном уровне, на началах правовой государственности строится деятельность законодательных и соответственно всех других органов государства. Правовое государство требует мощного экономического базиса, высоких стандартов жизни, высокого уровня культуры вообще, и правовой в частности.

20 лет Государственной Думе: анализ и прогноз законотворческой деятельности

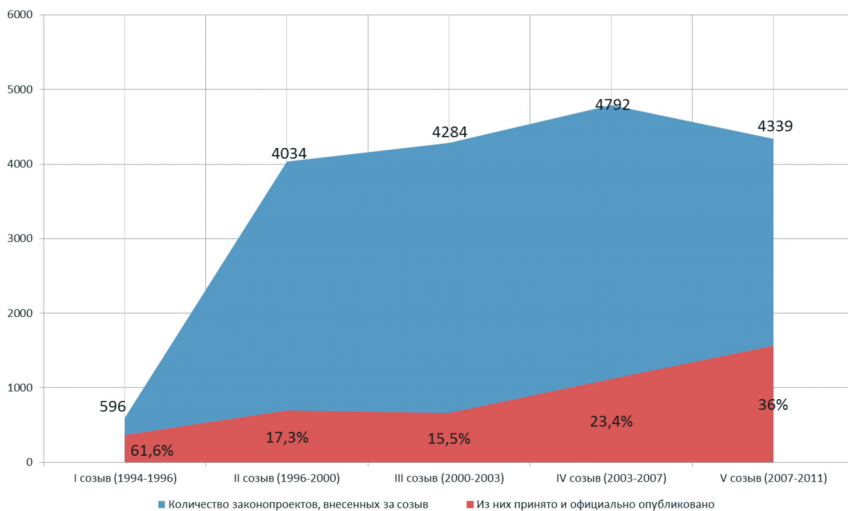
Статистическая справка

За 20-летний период субъектами права законодательной инициативы в Государственную Думу **было внесено** примерно **21 000** законопроектов. Большинство из них прошли **полный цикл рассмотрения**. Порядка **4900** законов приняты (одобренны) Государственной Думой, одобрены Советом Федерации, подписаны Президентом Российской Федерации, опубликованы и вступили в законную силу. Более **14 000** законопроектов были **отклонены, отозваны инициаторами или возвращены авторам**.

В настоящей справке приводятся материалы Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, подготовленные на основании информации, содержащейся в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) по состоянию на 11 ноября 2013 года (**с начала работы Государственной Думы второго созыва**). Показатели работы Думы **первого созыва** рассчитаны исходя частично из данных АСОЗД (являющихся **неполными** за период 1994–1996 гг.) и материалов справочно-правовой системы «Гарант».

Созывы Государственной Думы имеют разную продолжительность: два года (первый созыв), четыре года (второй, третий, четвертый и пятый созывы) и пять лет (шестой созыв). **Наибольшее количество** законопроектов было внесено в период работы Государственной Думы **четвертого созыва** (4792), из которых принято и опубликовано **23,4 %** (что на 7,9 % больше, чем в третьем созыве и на 12,6 % меньше, чем в пятом созыве). Данные по **пятому созыву** Государственной Думы показывают, что **более трети законопроектов**, внесенных в этот период, **стали законами** (приняты в пятом и в шестом созывах) (**рис. 1**).

Рис. 1 **Количество внесенных законопроектов и принятых законов за 20 лет работы Федерального Собрания**



**Количество внесенных
на рассмотрение Государственной Думы законопроектов
за 20 лет работы и прогноз на период до 2016 года**

	Первый созыв	Второй созыв	Третий созыв	Четвертый созыв	Пятый созыв	Шестой созыв (на 11.11.2013)
Количество законопроектов, внесенных за созыв	596	4034	4284	4792	4339	2454
<i>из них принято и официально опубликовано законов:</i>						
в абсолютных числах	367	697	663	1119	1565	484
в процентах	61,6	17,3	15,5	23,4	36,0	19,7

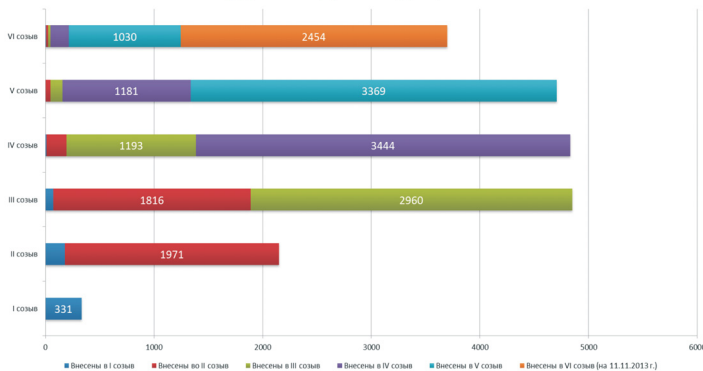
Как видно из рисунка 1 и таблицы 1, во втором – в четвертом созывах количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу, постоянно возрастало. Вместе с тем возросло и количество принятых и официально опубликованных законов – с 697 во втором созыве до 1565 в пятом созыве.

В первые два года деятельности Думы шестого созыва по сравнению с аналогичным периодом в пятом созыве количество внесенных в Государственную Думу законопроектов выросло на 12 %, доля принятых законов сохранилась на уровне 20 % от количества внесенных *.

В среднем в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы в год вносится более 1000 проектов законов. При этом динамика их рассмотрения в рамках созыва, в котором они были инициированы, различна. Так, в Государственной Думе второго созыва работа была завершена лишь по 1971 законопроекту, что составляет 49 % от числа внесенных за созыв, соответственно рассмотрено 51 % внесенных законопроектов перенесено в следующие созывы. Перенесено также рассмотрение более 30 % законопроектов, внесенных соответственно в третьем и четвертом созывах, и 24 % внесенных в пятом созыве (рис. 2). Таким образом, и в портфеле Государственной Думы действующего созыва присутству-

Рис. 2

**Структура прохождения законодательных инициатив в рамках созыва
и динамика их рассмотрения в период работы
Государственной Думы последующих созывов**



* За 2007–2009 годы было внесено 2192 законопроекта, из них за указанный период принято 442 закона (20,2 %). В шестом созыве за период 2011–2013 годов внесено 2454 законопроекта, из них принято 484 закона (19,7 %).

ют законодательные инициативы, поступившие в Государственную Думу предыдущих созывов.

Таблица 2

**Структура прохождения законодательных инициатив
в Государственной Думе в рамках созыва
и динамика их рассмотрения в следующих созывах**

	Первый созыв	Второй созыв	Третий созыв	Четвертый созыв	Пятый созыв	Шестой созыв (на 11.11.2013)
Количество законопроектов, внесенных в период работы созыва	596	4034	4284	4792	4339	2454
<i>из них количество законов и законопроектов, работа над которыми завершена * в период работы соответствующего созыва:</i>						
Первый созыв	331 (55 %)**					
Второй созыв	178 (30 %)	1971 (49 %)				
Третий созыв	71 (12 %)	1816 (45 %)	2960 (70 %)			
Четвертый созыв	9 (1,5 %)	183 (4,5 %)	1193 (28 %)	3444 (71 %)		
Пятый созыв	3 (0,5 %)	44 (1 %)	108 (2,5 %)	1181 (25 %)	3369 (76 %)	
Шестой созыв (рассмотрение перенесено из предыдущих созывов)	4 (0,7 %)	20 (0,5 %)	23 (0,5 %)	167 (3,5 %)	1030 (24 %)	

На рассмотрение Государственной Думы шестого созыва перенесено 1244 законопроекта, внесенных в предыдущие созывы, из них: 1030 было внесено в период работы Думы пятого созыва, 167 – в четвертом созыве, 23 – в третьем созыве, 20 – во втором созыве, и 4 законопроекта было внесено в Государственную Думу первого созыва.

Полученные данные свидетельствуют о том, что в законопроектном портфеле Думы начиная с **третьего созыва число перенесенных из предыдущих созывов законодательных инициатив составляет до трети** от общего числа рассмотренных. При этом в среднем 25 % законодательных инициатив приходится на созыв, непосредственно предшествующий текущему. Таким образом, в каждом созыве формируется база законопроектов, наследником которой становится следующий созыв.

Далее приводится **структура законодательных инициатив**, поступивших в Государственную Думу за 20 лет, **по тематическим блокам (рис. 3, 4)**.

Официальных данных о распределении законопроектов по тематическим блокам в Государственной Думе **первого созыва** не имеется. В связи с этим проанализированы проекты законов **второго – четвертого созывов**, тематика кото-

* Законы и законопроекты, работа над которыми завершена, – это законы, подписанные Президентом Российской Федерации или снятые с рассмотрения после их отклонения Советом Федерации либо Президентом Российской Федерации, и законопроекты, отозванные инициатором, возвращенные, снятые с рассмотрения или отклоненные Государственной Думой.

** Доля законов и законопроектов, работа по которым завершена в соответствующем созыве, от общего числа внесенных в рассматриваемом созыве.

рых отражена в АСОЗД, – как внесенные в Государственную Думу (рис. 3), так и принятые и опубликованные (рис. 4).

Рис. 3 Тематика законопроектов, внесенных в Государственную Думу (II-VI созыв)

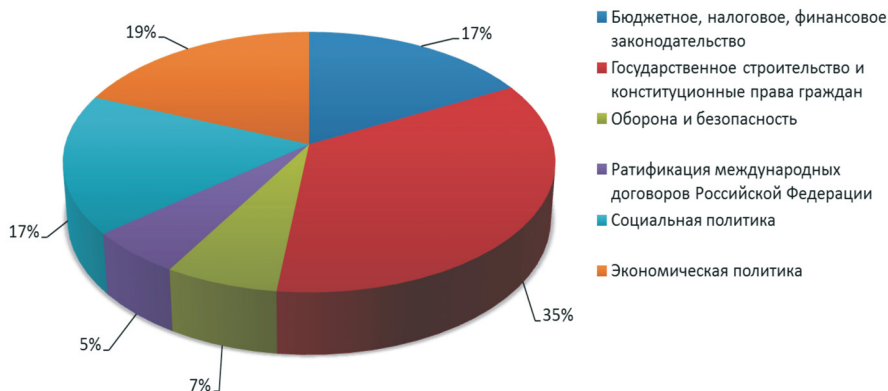
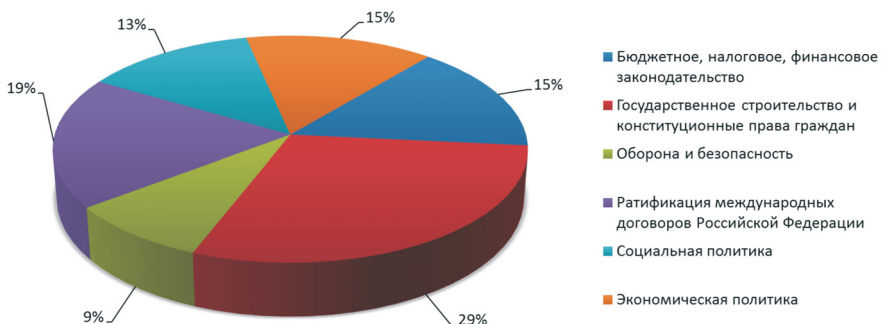


Рис. 4 Тематика законов, принятых Государственной Думой (II-VI созыв)



Наибольшее число законопроектов за пять созывов (35 %) внесено в Государственную Думу по тематическому блоку «Государственное строительство и конституционные права граждан». Доля принятых и опубликованных законов в данной сфере составляет более четверти от общего числа (29 %). Второй показатель по числу внесенных законодательных инициатив – по тематическому блоку «Экономическая политика» (19 %). На отрасли «Бюджетное, налоговое, финан-

совое законодательство» и «Социальная политика» приходится по 17 % внесенных проектов законов, на сферу обороны и безопасности – 7 % от общего числа внесенных инициатив, на блок «Ратификация международных договоров Российской Федерации» – 5 %.

Пропорционально количеству **внесенных законопроектов и принятых законодательных актов** по тематическим блокам распределяется следующим образом: 35 % от числа внесенных и 29 % от числа принятых приходится на сферу государственного строительства, соответственно 5 % от числа внесенных и 19 % от числа принятых – на блок «Ратификация международных договоров Российской Федерации», по 15 % от общего числа принятых законов – на сферы экономической политики и бюджетного законодательства, число законов, регулирующих вопросы социальной политики, на 4 % меньше, чем число внесенных законодательных инициатив, законы в сфере обороны и безопасности составляют 9 % от общего числа принятых.

Результаты анализа динамики изменения доли принятых законов от числа внесенных законодательных инициатив по тематическим блокам представлены ниже.

Таблица 3

**Распределение по тематическим блокам законов,
принятых Государственной Думой
(второй – шестой созывы)**

	Второй созыв	Третий созыв	Четвертый созыв	Пятый созыв	Шестой созыв (на 11.11.2013)
Бюджетное, налоговое, финансовое законодательство	23 (5,6 %)	116 (14,2 %)	169 (25,6 %)	234 (43,7 %)	59 (25,9 %)
Государственное строительство и конституционные права граждан	60 (10,1 %)	171 (16,6 %)	327 (20,9 %)	423 (32,1 %)	167 (19,6 %)
Оборона и безопасность	18 (21,7 %)	56 (21,9 %)	105 (32,5 %)	137 (55,9 %)	27 (24,7 %)
Ратификация международных договоров Российской Федерации	165 (63,5 %)	104 (92,9 %)	130 (97 %)	259 (97,7 %)	76 (86 %)
Социальная политика	77 (21 %)	110 (16,4 %)	111 (15,1 %)	160 (27,6 %)	58 (17,6 %)
Экономическая политика	34 (12,9 %)	69 (12,4 %)	151 (20,7 %)	240 (25,9 %)	62 (15 %)

По каждому из шести тематических блоков учитывались следующие показатели:

общее число внесенных законопроектов за созыв по конкретной тематике;
число принятых законов по конкретной тематике (из внесенных за созыв законопроектов);

доля принятых законов по конкретной тематике от числа внесенных законопроектов по данной тематике за созыв.

Два последних параметра указаны в **таблице 3**. Динамика их изменения проиллюстрирована на **рисунке 5** (изменение числа принятых законов по созывам) и на **рисунке 6** (изменение доли принятых законов от числа внесенных за созыв законопроектов).

Среди принятых законов наиболее заметным (**рис. 5**) является **рост числа законов в сфере государственного строительства**. Доля принятых законов в дан-

ной области также возрастает и в пятом созыве составляет около **30 %** от числа внесенных по этому тематическому блоку (**рис. 6**).

Рис. 5 Динамика принятия законов по тематическим блокам во II-VI созывах Государственной Думы (количество принятых законопроектов в созыв)

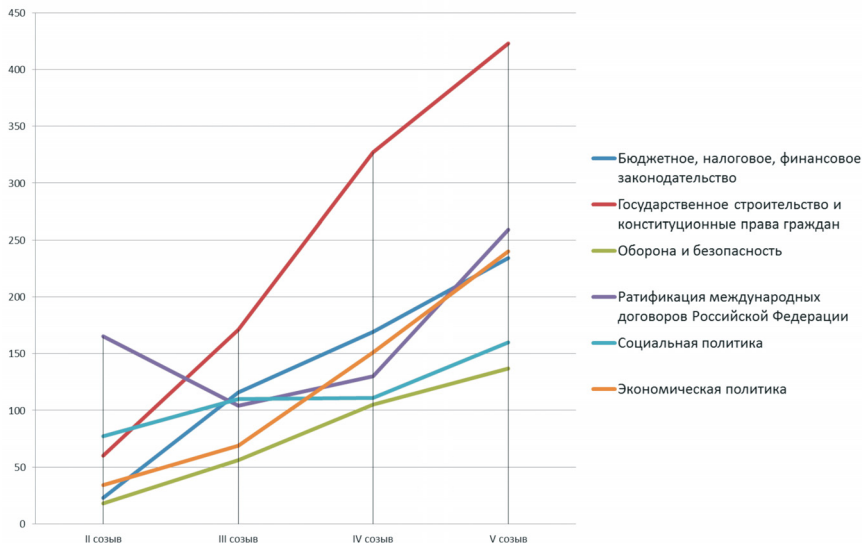
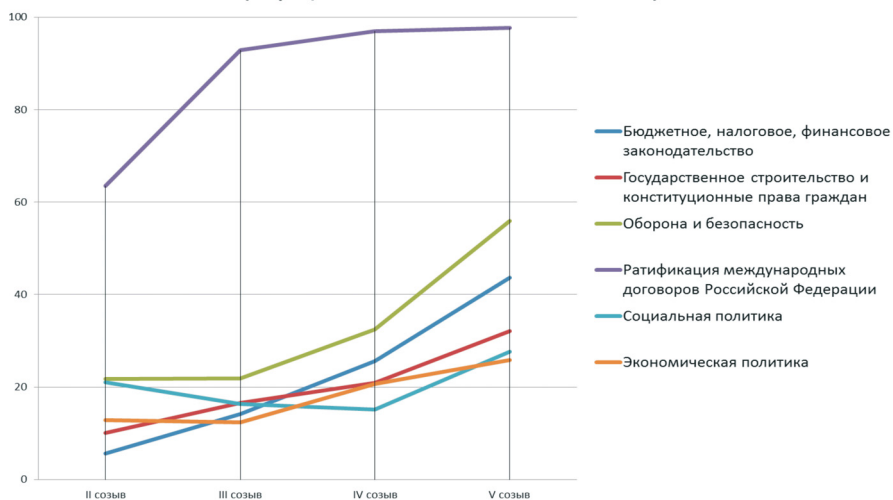


Рис. 6 Доля принятых законов по тематическим блокам во II-VI созывах Государственной Думы (в процентах от числа внесенных за созыв)



В третьем – пятом созывах возрос показатель принятых актов по блоку **«Ратификация международных договоров Российской Федерации»**, начиная с третьего созыва он традиционно **превышает 90 %**, однако для других сфер такой показатель не является характерным.

Наиболее динамичный рост доли принятых законов по созывам наблюдается **в сфере обороны и безопасности**. Эта сфера является единственной, где отмечается превышение доли принятых законов над долей оставшихся в архиве созыва проектов. Так, из числа внесенных законопроектов по данной тематике в период работы Государственной Думы пятого созыва доля принятых законов составила **56 %**. При этом количество принятых законов по данному тематическому блоку по сравнению с другими блоками на протяжении всех созывов является наименьшим.

Возрастает внимание к отрасли права, регулирующей **экономическую политику**. За 12 лет число принятых законодательных инициатив в этой сфере возросло более чем в три раза – с 69 законов в третьем созыве до 240 в пятом созыве. Рост доли принятых законов соответствует данной тенденции и составляет порядка 25 % в пятом созыве.

В сфере **социальной политики** доля принятых законов в Думе **пятого созыва** возросла на **13 %** по сравнению с предыдущим созывом. В целом по данному тематическому блоку также прогнозируется сохранение положительной тенденции.

Доля принятых законов в области законодательства **о бюджете и налогах** в пятом созыве превысила 40 %: во втором созыве было принято 23 закона по данной тематике, а в пятом созыве – 234 закона.

Совершенствование кодифицированных актов

С 1994 года принято и действует **20 кодексов Российской Федерации**, которыми регулируются правоотношения в наиболее важных сферах общественной жизни.

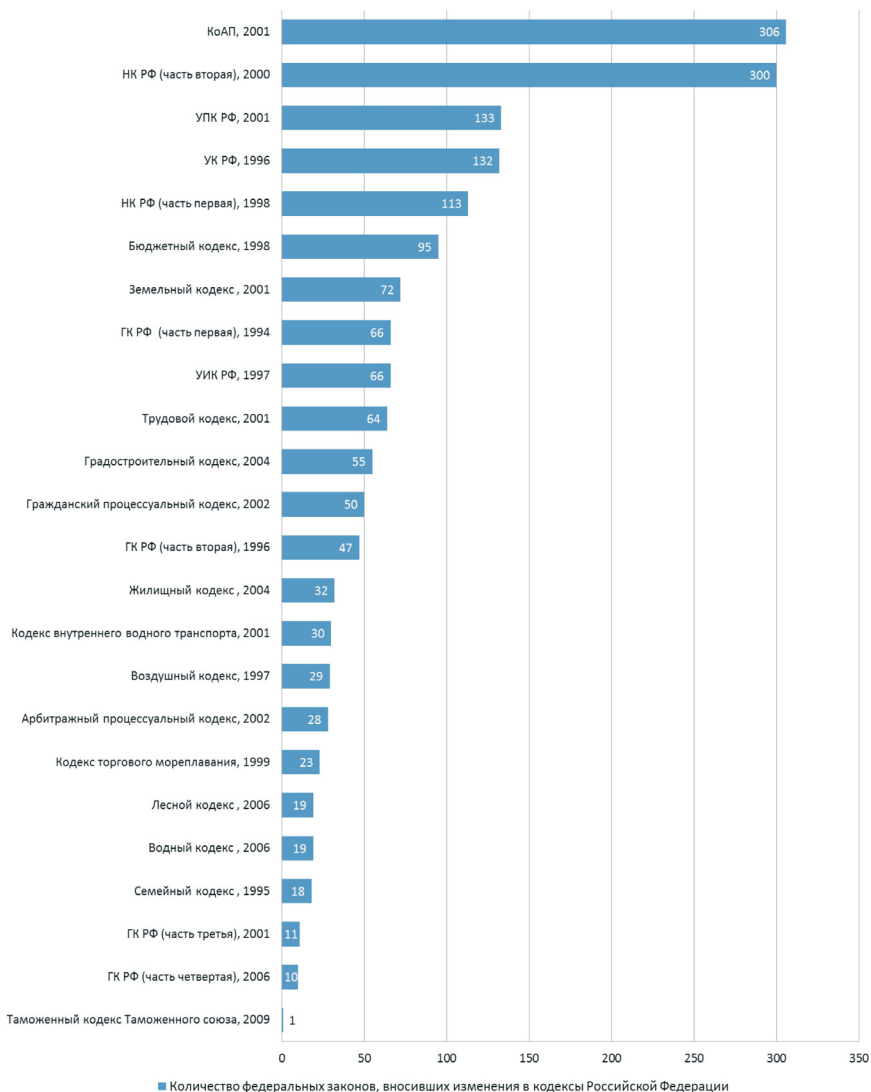
Динамика прохождения законов о внесении изменений в кодексы (**рис. 7**) свидетельствует о следующем:

нет прямой зависимости количества внесенных изменений от даты принятия кодекса (например, в **Семейный кодекс**, принятый в 1995 году, за все время его действия изменения вносились **18 федеральными законами**, в то время как в **Уголовный кодекс**, принятый в 1996 году, – **133 федеральными законами**);

количество внесенных изменений зависит от динамики изменения правоотношений в той или иной сфере, то есть можно говорить как о наличии **традиционных, консервативных сфер** правоотношений, таких как семейное, лесное, водное право (например, за 7 лет действия Лесного кодекса изменения в него вносились лишь 19 федеральными законами), так и о **сферах, характеризующихся высокой динамикой изменений** правоотношений, – уголовное, административное, налоговое право (например, за 12 лет действия Кодекса об административных правонарушениях изменения в него вносились 306 федеральными законами, а с целью внесения изменений в Налоговый кодекс Государственной Думой было принято 413 законов, из них 113 законами внесены изменения в часть первую кодекса и 300 законами – в часть вторую).

Рис. 7

Изменения в кодексы Российской Федерации



Раздел II. Эволюция российского законодательства за двадцатилетний период (на отдельных примерах)*

1. Эволюция законодательного регулирования и основные этапы развития законодательства о гражданстве Российской Федерации

Предпосылки появления **современного законодательства** Российской Федерации **о гражданстве** были **связаны с центробежными политическими процессами в СССР** на рубеже 80-х – 90-х годов XX столетия: суверенизацией союзных республик, включая РСФСР, и «самозахватом» республиками сфер нормативно-правового регулирования отношений, ранее регулировавшихся на уровне Союза ССР, а также последующим самостоятельным осуществлением регулирования республиками таких отношений.

С начала 1991 года на территории РСФСР действовал Закон СССР от 23 мая 1990 года № 1518-I «О гражданстве СССР», введенный в действие с 1 января 1991 года в соответствии с пунктом 1 постановления Верховного Совета СССР от 23 мая 1990 № 1519-I «О порядке введения в действие Закона СССР «О гражданстве СССР». Данный общесоюзный закон заменил прежний Закон СССР «О гражданстве СССР» от 1 декабря 1978 года. Таким образом, появление Закона РСФСР от 28 ноября 1991 года № 1948-I «О гражданстве РСФСР» хотя по времени и сопровождалось соответствующими центробежными процессами, в то же время стало не только следствием таких политических процессов, но и было предусмотрено наличием нормативного указания на возможность регулирования отношений республиканского гражданства в союзном законодательном акте о гражданстве.

Важным следствием конкретных политических событий и изменившихся политических взглядов на многие вопросы жизни государства и общества стало существенное изменение в Законе РСФСР 1991 года «О гражданстве РСФСР» подходов к регулированию отдельных институтов гражданства по сравнению с тем, как эти подходы были отражены еще в союзном законе о гражданстве 1990 года. В первую очередь это касается **исключения таких оснований** для прекращения гражданства, **как его утрата и лишение в особых исключительных случаях**: если в союз-

* Общие исторические и методологические положения, изложенные в разделе I настоящего Отчета, не могут быть поняты без системного освещения отдельных отраслей права и анализа конкретных нормативных актов. Некоторые из них, имеющие, по мнению составителей, важное значение с точки зрения понимания процессов становления правовой системы России, отражены в настоящем разделе. Вместе с тем развитие данных отраслей права и иного нормативного регулирования, предусмотренного в отдельных актах, освещается в материалах, дополняющих Отчет, представленных комитетами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

ном законе 1990 года такие основания еще предусматривались, то согласно Закону РСФСР 1991 года «О гражданстве РСФСР» (в первоначальной редакции) они отсутствовали и одновременно не подлежали применению соответствующие основания для прекращения гражданства, изложенные в союзном законе о гражданстве, равно как и иные положения данного союзного закона, противоречащие соответствующим положениям Закона РСФСР «О гражданстве РСФСР».

Первый российский закон о гражданстве – Закон РСФСР от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» – был принят в ноябре 1991 года, однако в соответствии с его статьей 48 вступил в силу только со дня его официального опубликования в Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации и в «Российской газете» – с 6 февраля 1992 года. И здесь необходимо обратить внимание на то, что и тогда, и в последующее время, и сегодня указанная дата при регулировании отношений российского гражданства была и остается знаковой. Этот день стал определяющим для регулирования отношений российского гражданства не только в период, непосредственно за ней следовавший, но и на стратегическую перспективу, поскольку именно с обозначенным моментом связываются все отправные пункты принадлежности лица к гражданству России и именно данный момент обусловил возникновение целого ряда непростых проблем в части осуществления устойчивой правовой связи с нашей страной для широких слоев наших бывших и нынешних соотечественников – бывших граждан СССР, что в свою очередь потребовало неоднократного и зачастую весьма сложного в идейном, политическом, организационном и процедурном отношении законодательного регулирования различных вопросов гражданства Российской Федерации. Самым значительным основанием приобретения российского гражданства, которое предусматривалось Законом «О гражданстве РСФСР», являлось признание российского гражданства в том виде, в каком это основание понималось в соответствии именно с данным законом, поскольку это понимание отличается от определения, введенного в нынешний Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» Федеральным законом от 12 ноября 2012 года № 182-ФЗ.

В соответствии со статьей 13 Закона РСФСР «О гражданстве РСФСР» гражданами РСФСР признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории РСФСР на день вступления этого закона в силу, то есть 6 февраля 1992 года, если в течение одного года после этого дня указанные граждане не заявили о своем нежелании состоять в гражданстве РСФСР. При этом в порядке признания российского гражданства лица, родившиеся 30 декабря 1922 года и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считались состоявшими в гражданстве РСФСР по рождению, если родились на территории РСФСР или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР. Под территорией РСФСР в данном случае понималась территория РСФСР по состоянию на дату рождения таких лиц, то есть родившихся 30 декабря 1922 года и позднее, утративших гражданство бывшего СССР и подпадающих под действие указанной нормы.

В настоящее время Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» действует с изменениями, внесенными Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», представляя собой редакцию, по сути, только из трех статей от его первоначального текста. Фактически действие и применение этих оставшихся статей Закона от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» имеет в настоящее время гипотетическое значение, поскольку согласно статье 44 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» их применение предполагается только в том случае, если предусмотренный ими более льготный по сравнению с действующим федеральным законом порядок приобретения или прекращения российского гражданства используется в отношении лиц, заявления которых по вопросам гражданства Российской Федерации приняты к рассмотрению до вступления в силу нынешнего Федерального закона «О гражданстве...». При этом следует иметь в виду, что данный, действующий сегодня, Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» вступил в силу уже более 10 лет назад – с 1 июля 2002 года.

Совершенно очевидно, что во многом благодаря именно Закону РСФСР от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» в значительной степени удалось не только обеспечить защиту прав и свобод наших бывших сограждан и нынешних граждан на территории всего бывшего Советского Союза, но и обеспечить в конструктивном направлении развитие правового регулирования отношений гражданства для Российской Федерации.

11 ноября 2003 года принят Федеральный закон № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», положения которого стали неотъемлемыми предпосылками и условиями, обеспечивающими формирование и существование дополнительного переходного периода в регулировании отношений российского гражданства, который явился столь необходимым и ожидаемым не только для отдельных конкретных лиц, но и для всего нашего общества и государства. Указанным **Федеральным законом предусматривалась возможность упрощенного порядка приема в российское гражданство до 1 января 2006 года** – без соблюдения условий об обязательном пятилетнем сроке непрерывного проживания на территории России, о наличии вида на жительство в нашей стране, наличии подтвержденного **источника средств к существованию** и подтверждении **знания русского языка** – для иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Россию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получивших разрешение на временное проживание или вид на жительство в нашей стране.

После вступления в силу данного закона в 2003 году действие указанной нормы части четвертой статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» **продлевалось еще несколько раз**: сначала на период до 1 января 2008 года – в соответствии с Федеральным законом от 3 января 2006 года № 5-ФЗ, а затем на период до 1 января 2009 года – в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 го-

да № 296-ФЗ и, наконец, до 1 июля 2009 года в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 301-ФЗ.

Одновременно согласно Федеральному закону от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ были внесены значительные изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вследствие чего с 15 января 2007 года были существенно расширены возможности для получения иностранными гражданами и лицами без гражданства (бывшими гражданами СССР) разрешений на временное проживание в Российской Федерации, наличие которых является необходимым условием для возможности обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, предусмотренном частью четвертой статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и действовавшем до 1 июля 2009 года.

Подводя итог, можно отметить, что в сфере гражданства имеется ряд неразрешенных вопросов, однако примеры решения сложных проблем, таких как, например, имевшая место проблема изъятия паспортов, еще раз убеждают, что такие вопросы в итоге получают свое взвешенное и надлежащее законодательное разрешение.

2. Выборы. Избирательная система

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации в 1993–2013 годах

Фундаментом для формирования правовой системы избирательного законодательства, реализующего конституционные принципы непосредственного выражения принадлежащей народу власти путем демократических, свободных выборов и референдума, послужили такие законодательные акты, как Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В указанных нормативных правовых актах были закреплены основополагающие принципы проведения демократических выборов и заложены основы гарантий реализации избирательных прав граждан, а также нормы, устанавливающие активные и пассивные избирательные права граждан и ограничения этих прав при проведении выборов всех уровней и референдума Российской Федерации, которые остаются актуальными в настоящее время.

Вместе с тем в указанных актах содержится ряд норм, которые утратили свою силу по объективным причинам. К примеру, **Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»** допускал ценз оседлости для реализации пассивного избирательного права не более одного года, голо-

сование в графе «Против всех». **Федеральным законом от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»** устанавливалась **смешанная избирательная система**, согласно которой **225 депутатов** избирались по мажоритарной системе относительного большинства и **225 депутатов** избирались по пропорциональной системе с пятипроцентным заградительным барьером по единому федеральному избирательному округу.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стал новой редакцией действовавшего закона, **впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права**, как обязательность и периодичность выборов, а также включены нормы, гарантирующие право граждан на участие в референдуме. Данный федеральный закон получил приоритет над другими федеральными и региональными законами о выборах, отменялась возможность установления ценза оседлости для реализации пассивного избирательного права, устанавливалось право граждан на самовыдвижение.

В 1999 году впервые в текст закона были включены нормы, содержащие дополнительные требования к кандидатам, обязывающие их сообщать о своей судимости и об иностранном гражданстве, а также представлять сведения о доходах и об имуществе. Законом предусматривалась возможность регистрации кандидата (списка кандидатов) на основании избирательного залога. Вслед за этими изменениями последовали обновления редакций Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ) и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» (Федеральный закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ).

Дальнейшее развитие избирательного законодательства было вызвано существенными изменениями правоотношений, связанными с укреплением позиций политических партий. Изменения, внесенные **в 2001–2013 годах** в законодательство о выборах и о политических партиях, принципиально поменяли **роль партий в политической системе**.

Политические партии являются основным субъектом **политического и избирательного процесса** в современной России, которая переживает период качественного обновления и структурирования партийной системы. В ходе избирательных кампаний политические партии проходят испытание на прочность, а выдвигаемые ими положения предвыборных программ – проверку на соответствие ожиданиям и устремлениям избирателей.

Новой вехой, обозначившей следующий этап в совершенствовании избирательного законодательства, стал Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «**О политических партиях**», установивший **равенство перед законом политических партий**, независимо от идеологии, целей и задач, обеспечивающий соблюдение законных интересов политических партий, закрепивший право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии на добровольной основе в соответствии со своими убеждениями. Впервые в Российской Федерации федеральным законом введено понятие политической партии, установлены требования к ее созда-

нию и принципы деятельности, а также **ограничения на создание и деятельность** политических партий, обязательность государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений, основания для отказа в регистрации, основные принципы внутреннего устройства, права и обязанности политической партии. **Системообразующую роль** сыграли нормы о **государственной поддержке и государственном финансировании** политических партий, установлен контроль за их финансовой деятельностью.

Основным прорывом в законодательстве, регулирующем сферу правоотношений общественных объединений и государства в избирательном процессе, стали нормы, признающие политическую партию **единственным** видом общественного объединения, обладающего правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) на выборах депутатов и иных должностных лиц органов государственной власти.

Новеллы законодательства о политических партиях запустили динамичный процесс совершенствования избирательного законодательства, ориентированного **на усиление роли политических партий в формировании органов представительной власти.**

Изменения в законодательстве обозначили стартовые позиции демократических преобразований.

В 2002–2003 годах Государственная Дума приняла ряд новых законов:

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

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"»;

Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва».

Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были обновлены и систематизированы применявшиеся нормы избирательного законодательства, установлен порядок применения избирательных систем на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации, определен рамочный порог явки, унифицированы принципы формирования избирательных комиссий.

Очередной этап совершенствования избирательного законодательства был связан с изменениями в общественно-политическом спектре нашей страны, обусловленными последовательными шагами по развитию реальной **многопартийности** в России.

Среди мер по обеспечению единства страны, укреплению государственных структур, **предложенных в 2004 году** Президентом Российской Феде-

рации, предусматривался переход к выборам депутатов Государственной Думы исключительно **по пропорциональной избирательной системе**.

Концептуальные положения **Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»** логически встраивались в систему федерального законодательства, регулирующего сферу правоотношений, связанных с подготовкой и проведением выборов. **Основной его новеллой** явилось изменение действующего порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, согласно которому **все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей**, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Такая новация была направлена на усиление роли партий в политической жизни страны, повышение их ответственности перед избирателями.

Дальнейшие изменения в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах предусматривали реализацию идеи **самостоятельного участия политических партий в выборах** в органы государственной власти и органы местного самоуправления без возможности заключения межпартийных соглашений по объединению в так называемые избирательные блоки.

Реализация задач, намеченных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2008 года и ноябре 2009 года, в сфере законодательной деятельности была направлена на **систематизацию избирательного законодательства** с целью обеспечения устойчивого развития политической системы Российской Федерации, укрупнения политических партий на федеральном уровне.

Этот период реформирования избирательного законодательства отмечен такими **знаковыми событиями**, как рассмотрение и принятие Государственной Думой федеральных законов об **отмене использования избирательного залога** на выборах всех уровней, о поэтапном **снижении минимального количества членов организации, требуемого для регистрации новой политической партии**, **введении нормы об обязательной ротации руководящего партийного аппарата**, согласно которой одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока, а также о предоставлении **гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами**.

В 2009 году Государственной Думой была успешно реализована **идея увеличения представительства малых партий** в Государственной Думе. Так называемые **малые партии, получившие от 5 до 7 процентов голосов**, гарантированно допускались к **распределению одного или двух депутатских мандатов**, что позволяло, с одной стороны, **сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий**, составляющих **каркас национальной политической модели**, с другой – **дать парламентскую трибуну малым партиям**, представляющим интересы значительного числа людей.

На следующем этапе Государственная Дума уделила особое внимание **совершенствованию правовых норм** по укреплению **демократических институтов на региональном уровне**, приняв в **2010** году целый ряд федеральных законов, регулирующих широкий спектр вопросов по совершенствованию **политической системы**. Введен **единый критерий установления численности депутатов** законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 42-ФЗ). Предоставлено **право** всем политическим партиям, представленным в региональных парламентах, **формировать свои фракции**. Депутатам, избранным в составе списков и работающим на постоянной основе, предоставлено **право замещать руководящие должности** в этом законодательном органе (Федеральный закон от 4 июня 2010 года № 118-ФЗ). Расширена возможность для малых политических партий публично высказывать свое мнение по различным аспектам общественно-политической жизни наравне с политическими партиями, составляющими ядро политической системы страны. Предоставлено **право** политическим партиям, не представленным в Государственной Думе, а также в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, **участвовать в пленарных заседаниях** этих органов (Федеральный закон от 4 июня 2010 года № 116-ФЗ).

В этот же период был принят ряд федеральных законов, уточняющих порядок избирательных действий, отдельные процедуры и условия их осуществления.

В весеннюю сессию **2011** года Государственная Дума приступила к реализации **следующего этапа** процесса реформирования системы избирательного права путем **гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов** Российской Федерации с целью **унификации норм** избирательного законодательства.

В целях дальнейшего **развития политической системы** нашего государства по направлениям, определенным Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года, Государственная Дума приняла Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ, предусматривающий норму, согласно которой **не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района, городского округа** с численностью 20 и более депутатов **распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями**.

С целью **унификации** норм, распространяющихся на региональный уровень, и норм действующего законодательства на федеральном уровне Государственная Дума в 2011 году реализовала предложение Президента Российской Федерации **об установлении единого порядка замещения вакантных депутатских мандатов** в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

Завершающим аккордом в работе Государственной Думы пятого созыва над совершенствованием избирательного законодательства прозвучал федеральный закон, **снижающий до 5 процентов заградительный барьер на выборах в Государственную Думу**, проект которого был внесен Президентом Российской Федерации. Несмотря на то что данная нор-

ма не применялась на выборах в Государственную Думу шестого созыва, необходимо отметить ее исключительно важную функцию в формировании дальнейшей идеологии развития избирательного законодательства, направленную на демократизацию общества и открытость, прозрачность и гласность избирательных кампаний.

Весной 2012 года Государственная Дума приняла три федеральных закона, имеющих принципиальное значение в процессе обновления политической структуры гражданского общества и демократизации политических процессов формирования новых общественных движений, согласно которым:

политические партии **освобождаются от сбора подписей избирателей при регистрации для участия в выборах в представительные органы всех уровней;**

предусматривается снижение требований к минимальной численности членов политической партии (не менее 500 членов политической партии), а также отмена требований, касающихся минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях. Данные предложения логически продолжают начатый до 1 января 2010 года **поэтапный процесс по снижению численности** членов политической партии в целях упрощения их регистрации;

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **избирается гражданами** Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, при непосредственном участии политических партий, выдвигающих кандидатуры на данную должность.

Последний из названных законов стал историческим шагом в развитии гражданского общества в России, поскольку предоставил возможности для реализации активного и пассивного избирательного права при непосредственном участии граждан в формировании главного института **исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.**

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

В осеннюю сессию 2013 года Государственной Думой принят **Федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ, в соответствии с кото-**

рым изменен порядок формирования органов представительной власти субъектов и представительных органов местного самоуправления путем предоставления им большей возможности **самостоятельно определять** процентное соотношение депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на соответствующих выборах. При этом законом предусматривается нижний процентный порог, когда **не менее 25 процентов** депутатских мандатов **в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта** Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Принятые нормы не распространяются на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Законом также установлен необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более **7 процентов** от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Предложения по совершенствованию законодательства

В настоящее время среди актуальных направлений совершенствования законодательства в этой сфере выделяются следующие.

1. Отдельные институты, предусмотренные избирательным законодательством и созданные в период с 1993 по 2013 год, в настоящее время требуют не только модернизации, но и переосмысления необходимости и оправданности их существования.

2. Новых подходов в правовом регулировании требуют проблемы, связанные с проведением предвыборной агитации, использованием новых информационных возможностей для агитации с целью установления сбалансированных условий для всех субъектов избирательного процесса, в том числе ограничительных норм по пресечению противозаконной агитационной деятельности.

3. Актуальным также является вопрос о поиске оптимальных вариантов реализации механизма формирования органов представительной власти различного уровня, воплощения в материальных нормах идеи наиболее полного представительства электорального спектра гражданского общества.

3. Гражданское общество

Законодательство Российской Федерации в сфере некоммерческих организаций

Законодательная база гражданского общества представляет собой целую систему взаимосвязанных законодательных блоков, призванных регулировать общественные, экономические, гражданские отношения.

Одним из первых шагов на пути создания нормативно-правовой базы деятельности в Российской Федерации институтов гражданского общества стало принятие **Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»**. Действие этого федерального закона рас-

пространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций). Согласно данному федеральному закону право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 82-ФЗ, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Начиная с 1997 года в Федеральный закон № 82-ФЗ внесен ряд изменений. Особенно следует отметить некоторые из них. Федеральный закон от 17 мая 1997 года № 78-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общественных объединениях» установил, что членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие восьми лет, а не десяти, как это было ранее. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» внес изменения в ряд статей Федерального закона № 82-ФЗ. С учетом принятых изменений деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Применение на практике норм Федерального закона № 82-ФЗ выявило необходимость комплексной корректировки подходов к правовому регулированию порядка государственной регистрации некоммерческих организаций, а также общественных объединений, в том числе совершенствования механизма контроля за их деятельностью.

Федеральным законом от 10 января 2006 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в соответствующие положения Федерального закона № 82-ФЗ, касающиеся специального порядка государственной регистрации общественных объединений, отказа в государственной регистрации общественных объединений, требований, предъявляемых к учредителям общественных объединений, также предусмотрен срок для устранения общественными объединениями нарушений законодательства, выявленных уполномоченным органом при проведении проверки их деятельности.

Следующим важным и существенным вкладом в поддержку социально значимой деятельности различных институтов гражданского общества стало принятие **Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»**, в котором определены 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. Отличитель-

ной особенностью некоммерческих организаций является и то, что они могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она служит достижению целей их создания и соответствует этим целям. Кроме того, некоммерческие организации исходя из присущих им общепользительных целей могут иметь благотворительный статус и пользоваться поддержкой органов государственной власти и органов местного самоуправления на основании и в порядке, предусмотренном законодательством о благотворительной деятельности.

18 апреля 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом № 7-ФЗ формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

С целью обеспечения открытости и публичности в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, был принят Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Указанный нормативный акт направлен на организацию должного общественного контроля за работой некоммерческих организаций, осуществляющих политическую деятельность на территории Российской Федерации и финансируемых из иностранных источников.

Укреплению институтов российского гражданского общества в немалой степени способствовал **Федеральный закон от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»**, который установил правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности, регулирует отношения профсоюзов с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями, юридическими лицами и гражданами.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» стал знаковым событием в истории современной России. На протяжении последних лет этот федеральный закон служит прочной законодательной основой для обеспечения конституционных прав на свободу совести и свободу вероисповедания, деятельности религиозных организаций, совершенствования федерального и регионального законодательства в соответствующей сфере общественных отношений. Самого глубокого уважения и поддержки заслуживает повседневная практическая работа религиозных организаций в сферах миротворчества, благотворительности и социальной помощи, просвещения и образования, воспитания молодежи, утверждения здорового образа жизни, сохранения памятников истории и культуры.

Свидетельством конструктивного взаимодействия государства и религиозных организаций явились изменения действующего законодательства, касающиеся лицензирования и аккредитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений). **Федеральный закон от 28 февраля 2008 года № 14-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части лицензирования и аккредитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений)»** расширил, таким образом, правовые возможности для интеграции учреждений профессионального религиозного образования в систему образования Российской Федерации.

Итогом многолетней совместной работы представителей федеральных и региональных государственных структур, органов местного самоуправления, религиозных организаций, музейного сообщества, экспертов стало принятие **федеральных законов от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»** и **№ 328-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»**. Благодаря этим федеральным законам в нашей стране был установлен единый порядок передачи имущества религиозного назначения по обращениям религиозных организаций в собственность либо в безвозмездное пользование религиозных организаций из федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации либо муниципальной собственности.

Существенным изменением в законодательстве, регулирующем отечественную политическую систему, деятельность **политических партий**, стало принятие **Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»**. Предметом регулирования данного федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии и особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в нашей стране. Этот закон содержал целый ряд правовых новелл, направленных на обеспечение открытости процессов создания и функционирования политических партий, демократизации внутрипартийной жизни, государственного и общественного контроля финансовой деятельности партий и так далее.

Одним из характерных признаков гражданского общества является право его членов беспрепятственно проводить публичные мероприятия. В целях обеспечения реализации этого важнейшего конституционного права российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования был принят **Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»**.

Становлению институтов гражданского общества в немалой степени способствовал вступивший в силу с 1 июля 2005 года **Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»**.

ской Федерации», регламентирующий деятельность уникального, не имеющего аналогов в отечественной истории контрольного органа – Общественной палаты Российской Федерации.

Общественная палата Российской Федерации, активно участвующая наряду с региональными общественными палатами в развитии гражданского общества, обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

В целях обеспечения реализации конституционного права российских граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и в органы местного самоуправления принят **Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**. Предметом регулирования данного законодательного акта являются правоотношения, возникающие в ходе реализации гражданами данного конституционного права, а также порядок рассмотрения их обращений вышеуказанными структурами и должностными лицами.

Один из приоритетных вопросов, находящихся в последние годы в центре внимания российского законодателя, – общественный контроль за соблюдением законных прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания. 21 мая 2008 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла **Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ)**. Закон установил правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе (статья 1 закона).

Следующая важная мера государства в поддержку социально значимой деятельности различных институтов гражданского общества – **Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»**. Этот законодательный акт установил основы правового регулирования благотворительной деятельности, определил возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Начиная с 2001 года в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» внесен ряд изменений. Осо-

бо следует отметить принятый 23 декабря 2010 года **Федеральный закон № 383-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и статью 7 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»**. Этот законодательный акт расширяет виды благотворительной деятельности, которые в основном направлены на поддержку детей и молодежи, закрепляет сложившуюся практику работы с добровольцами, освобождает от обложения страховыми взносами в государственные внебюджетные фонды выплаты, производимые на оплату расходов добровольцев во время ведения ими добровольческой деятельности, что способствует активизации их работы.

Государственная Дума и сегодня **продолжает системную работу по совершенствованию законодательного обеспечения деятельности различных институтов российского гражданского общества.**

4. Судебная власть. Судоустройство. Судебная система. Органы судейского сообщества

4.1. Развитие законодательства о судебной системе в Российской Федерации за двадцать лет

С принятием 12 июня 1990 года первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР начался отсчет перестроечных процессов в России, и с первых дней провозглашения независимости и суверенитета РСФСР стала очевидной необходимость проведения судебной реформы.

13 мая 1991 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление о проведении съезда судей.

В июле 1991 года рабочая группа из судей российских судов всех уровней разработала **предложения о концепции судебной реформы**, сформулировав содержание и направления проведения судебной реформы.

Верховный Совет СССР в апреле 1991 года принял Закон СССР «О Высшем арбитражном суде СССР» и Закон СССР «О порядке разрешения хозяйственных споров Высшим арбитражным судом СССР», чему предшествовало внесение изменений в статью 163 Конституции Союза ССР, в которой слова «Государственный арбитраж» были заменены на «Высший арбитражный суд Союза ССР». Летом 1991 года Высший арбитражный суд СССР начал работать.

4 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «Об арбитражном суде», в соответствии с которым начали формироваться и работать арбитражные суды в России, построенные на иных, более простых процессуальных принципах рассмотрения споров, чем установленные ГПК РСФСР.

24 октября 1991 года Верховный Совет РСФСР обсудил и принял постановление «О Концепции судебной реформы в РСФСР». В нем определялись главные задачи судебной реформы и указывалось, что ее проведение должно считаться необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства и одним из приоритетных направле-

ний законопроектной деятельности. Концепция представляла собой целенаправленную программу становления и утверждения судебной власти в государственном механизме страны как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от власти законодательной и исполнительной.

Распад СССР коренным образом изменил положение и роль Верховного Суда РСФСР. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 года № 3045-1 Верховный Суд СССР упразднился, его правопреемником был объявлен Верховный Суд РСФСР. Однако провозглашение Верховного Суда высшим судебным органом страны не учитывало существующих реалий – родившейся системы арбитражных судов.

26 июня 1992 года был принят Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». В этом законе уже было заложено, что судейский корпус Российской Федерации состоит из судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Статья 4 закона установила для всех судей единые квалификационные требования, предусмотрев, что судьей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший 35-летнего возраста и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. В законе практически были реализованы важнейшие идеи судебной реформы: утверждены принципы независимости судей – главной гарантии, обеспечивающей справедливость правосудия, закреплялись принципиально новые правовые положения о судебной власти, ее месте в государственной системе России – самостоятельность и независимость от законодательной и исполнительной власти. Для выражения и защиты интересов судей – носителей судебной власти закон предусматривал образование органов судейского сообщества: Всероссийского съезда судей, собраний судей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, съездов (конференций) судей республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, военных округов, групп войск и флотов и избираемых ими советов судей, а также квалификационных коллегий судей.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года стала правовой основой организации судебной власти в стране и осуществления независимого правосудия. В ней закреплялись принципы существования судебной власти в системе разделения властей, организация судебной системы (система судов общей юрисдикции и система арбитражных судов), статус судей, гарантии граждан в их отношениях с правосудием, предусматривалось осуществление судопроизводства с участием присяжных заседателей и так далее.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году отразилось на Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации: были уточнены их основные функции и изменен порядок формирования – было установлено, что судей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначает Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

28 апреля 1995 года был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», а 5 мая – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

Этими законодательными актами в Российской Федерации были созданы в арбитражной судебной системе не связанные с административно-территориальным делением федеральные суды десяти округов, ставшие полноценной кассационной инстанцией. Была также введена полноценная апелляция, с полным пересмотром дела по жалобам сторон во второй инстанции без направления дел на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

1 января 1997 года был введен в действие Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации». В соответствии с этим законом федеральными судами являются: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

8 января 1998 года был принят Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», которым был создан Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, не вошедший в систему органов исполнительной власти. Судебный департамент принял на себя весь комплекс обязанностей по обеспечению деятельности судов, в том числе аппарата судов, организации делопроизводства, обучению персонала и так далее.

17 декабря 1998 года был принят Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», который ввел в действие в Российской Федерации институт мировых судей, предусмотренный Конституцией Российской Федерации. Возрождение этого института, упраздненного после революции 1917 года, значительно облегчило доступ населения к правосудию и разгрузило районные суды от незначительных уголовных, гражданских дел и основной массы дел об административных правонарушениях. Участки мировых судей стали активно создаваться во всех субъектах Российской Федерации.

14 марта 2002 года был принят Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», отнесший к органам судейского сообщества Всероссийский съезд судей, конференции судей субъектов Российской Федерации, Совет судей Российской Федерации, советы судей субъектов Российской Федерации, общие собрания судей судов, Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации, квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации. Закон определил основные задачи органов судейского сообщества: содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства; защита прав и законных интересов судей; участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности; утверждение авторитета судебной власти; обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики.

Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» впервые предусмотрел та-

кой орган судейского сообщества, как квалификационная коллегия судей, на которую были возложены функции, связанные с формированием судейского корпуса, продвижением судей по службе, их ответственностью и охраной судейской независимости.

22 декабря 2008 года был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», регламентирующий отношения, связанные с обеспечением доступа граждан к информации о деятельности судов. В настоящее время судьи судов всех уровней обязаны размещать на сайтах судов тексты принятых ими судебных постановлений. Фактически обеспечена полная открытость и гласность судопроизводства. Развитие законодательства в этой области идет по пути предоставления все больших возможностей гражданам обращаться в суды и получать информацию о судебной деятельности дистанционно, через сеть Интернет.

Новационным законом стал **Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 года № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии»**. Дисциплинарное судебное присутствие – специальный судебный орган для рассмотрения дел по жалобам 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 по обращениям на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков.

Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» установил право граждан на получение компенсации за длительное нерассмотрение без уважительных причин дела судом общей юрисдикции и арбитражным судом. Введение в действие этого закона значительно повысило личную ответственность судей за находящиеся в их производстве дела, благотворно сказалось на сроках рассмотрения дел.

Изменения в действующую судебную систему Российской Федерации были внесены **Федеральным конституционным законом от 6 декабря 2011 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам»**. В системе арбитражных судов были созданы специализированные суды по рассмотрению дел по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав (авторских и смежных прав, прав на патент, средства индивидуализации, секреты производства и так далее). В компетенцию этих арбитражных судов были переданы не только споры между юридическими лицами, но и часть споров, возникающих между гражданами и юридическими лицами и ранее относящихся

к подведомственности судов общей юрисдикции. Созданием таких судов частично решалась задача компетентности и специализации суда при разрешении особо сложной категории дел – интеллектуальных споров.

Таким образом, к настоящему времени фактически все положения Концепции судебной реформы воплощены в жизнь.

За прошедшие годы был значительно дополнен Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». Развитие его шло по пути уточнения квалификационных требований к кандидатам на должность судьи, усиления ответственности судей, введения и уточнения предельного возраста пребывания судьи в должности. Были установлены новые виды дисциплинарной ответственности и изменен порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности, введены новые виды ограничений и требований для судей, а также систематизирован порядок предоставления социальных льгот судьям и членам их семей и оплаты их труда.

Укрепление правового государства и развитие права в России продолжается. Для решения имеющихся проблем и совершенствования всей системы правосудия, видимо, необходимы следующие меры, которые в основном сформулированы в Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 года № 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы».

Президентом Российской Федерации 23 марта 2013 года внесен в Государственную Думу **проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (проект № 246960-6)**, в котором реализована часть направлений развития законодательства. Проект кодекса устанавливает более активную роль суда при рассмотрении дел, вытекающих из публичных правоотношений, смягчение диспозитивности, обязанность, а не право государственного органа, являющегося стороной по делу, представлять доказательства, предусмотрены некоторые упрощенные процедуры судопроизводства по таким категориям дел.

Государственной Думой и Советом Федерации был одобрен Закон Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», проект которого был внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации **7 октября 2013 года**. Он направлен на укрепление единства судебной системы Российской Федерации, исключение споров о подведомственности дел, установление общих правил организации судопроизводства, то есть на взаимопроникновение процессуальных форм судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, отбор наиболее прогрессивных из них, отвечающих требованиям времени, и ускоренное упразднение отживших, неэффективных форм. **Создание единой высшей судебной инстанции для арбитражных судов и судов общей юрисдикции будет способствовать также единообразному применению, пониманию, толкованию закона**, а это значит, что **будет сохраняться и укрепляться единое правовое пространство** в масштабах всей страны.

4.2. Обзор создания и развития законодательства о мировой юстиции

Одной из задач судебной реформы стала **реализация принципа доступности судебной защиты для широких слоев населения, ее эффективность, быстрота**, что требовало корректировки законодательства об основах судостройства, о статусе судей. Кроме того, необходимо было принятие конкретных мер в целях разгрузки федеральных судей, избавления от рассмотрения значительного количества обращений в суд. В этот период судебной реформы именно такая задача возлагалась на мировых судей. **Мировые судьи обеспечивали россиянам надежную судебную защиту в связи с их близостью к населению**, в том числе в условиях особой географической обстановки, серьезно ограничивающих реальную возможность обратиться в суд за защитой своих прав и свобод (огромные расстояния, суровые климатические условия и так далее).

Возрождение института мировых судей способствовало сосредоточению несложных малозначительных дел у судей, специализирующихся на рассмотрении подобной категории дел. Это в свою очередь решало задачи территориального приближения правосудия к населению, позволяло судьям оперативно рассматривать дела и в итоге упрощало доступ граждан к правосудию.

5. Местное самоуправление

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народом (статья 3), выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти (статья 12), признала экономическую основу местного самоуправления – муниципальную собственность наряду с другими формами собственности (статья 8).

С принятием Конституции Российской Федерации утвердились современные конституционные основы местного самоуправления, что нашло свое отражение в **Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**. Однако практика применения Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления: нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределенность территориальной организации местного самоуправления, возможность формирования структуры органов местного самоуправления, несоответствующей решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения, несогласованность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Общий объем необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ фактически требовал принятия его в новой редакции или в целом нового закона.

В связи с этим новый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) был направлен на решение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, ее развитию, а также приведению системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Ключевые положения Федерального закона № 131-ФЗ направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления, установление обязательного формирования муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и в муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. Это позволило создать единую систему местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации, с одной стороны, реально приблизить местную власть к населению и обеспечить качественно иной уровень оказываемых населению услуг, а с другой – эффективно решать местные хозяйственные и социальные вопросы, требующие развитой инфраструктуры и существенных финансовых и материальных ресурсов. В Федеральном законе № 131-ФЗ была четко определена процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключая возникновение нефинансируемых полномочий и предусматривающая необходимые меры, включая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий. Кроме того, был усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности указанных органов за их неисполнение. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривал проведение большого объема организационных, правовых и других мероприятий по реализации заложенных в нем положений в достаточные по продолжительности сроки (2003–2009 годы).

Принятие Федерального закона № 131-ФЗ позволило решить основные проблемы Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ и способствовало социально-экономическому развитию муниципальных образований. Иными словами, основными нововведениями Федерального закона № 131-ФЗ являются:

- построение двухуровневой модели местного самоуправления, то есть создание в составе муниципального района городских и сельских поселений;

- установление новых принципов определения границ муниципальных образований;

- закрепление за каждым типом муниципального образования собственного перечня вопросов местного значения;

- расширение видов форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления за счет включения таких форм, как голосование по вопросу об отзыве депутата, публичные слушания, конференция по вопросам местного значения, опрос граждан, территориальное общественное самоуправление.

За период с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ в него были внесены изменения 85 федеральными законами.

Основными направлениями этих изменений стали:

совершенствование компетенции местного самоуправления. Так, например, Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ введен институт права органов местного самоуправления решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, в частности, предусмотрена норма, согласно которой в случае отсутствия в поселении нотариуса органы местного самоуправления вправе совершать отдельные нотариальные действия;

совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления. Так, Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ введен механизм упразднения поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан; Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ установлены правила создания вновь образованных поселений на межселенных территориях;

повышение ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением. В частности, Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ были введены положения об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления (по аналогии с ранее установленными аналогичными на региональном уровне).

Государственная Дума вела и продолжает вести планомерную работу по корректировке Федерального закона № 131-ФЗ с учетом обобщаемой практики его правоприменения. Характерной особенностью этой работы является принятие не только узконаправленных федеральных законов, но и разработка и последующее принятие комплексных изменений, затрагивающих весь спектр муниципальных отношений и корректирующих выявившиеся в процессе правоприменения пробелы и коллизии норм Федерального закона № 131-ФЗ.

В течение нескольких лет, прошедших после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, более чем на треть увеличились перечни вопросов местного значения всех типов муниципальных образований. При этом не производились не только компенсация возросших расходов на их решение, но и расчет стоимости этих новых полномочий.

В рамках программы научно-исследовательской работы Государственной Думы было **обработано 567 федеральных законов**, касающихся вопросов местного самоуправления, **и в более чем 200 из них выявлены полномочия в различных сферах общественных отношений**, осуществление которых тем или иным образом возложено на органы местного самоуправления. **Обнаружилось, что в целом ряде федеральных законов на органы местного самоуправления возложены полномочия**, явно выходящие за пределы вопросов местного значения (не являющиеся по своей природе муниципальными) и при этом не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий (то есть, по существу, это так называемые нефинансируемые государственные мандаты). В то же время часть

полномочий, установленных отраслевыми федеральными законами и выходящих за рамки вопросов местного значения, по своей природе являются муниципальными и могут быть отнесены к соответствующим вопросам местного значения, что в ходе дальнейшей работы по совершенствованию Федерального закона № 131-ФЗ и должно быть сделано. Речь идет, например, о полномочиях в сфере экологической экспертизы, по установлению территорий традиционного природопользования, по распоряжению участками недр местного значения и других. Наконец, в ряде случаев имеет место неопределенность в принадлежности полномочий – это случаи, когда функция прописана, а к чьей конкретно компетенции она относится, неясно.

Закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не относящихся к основным задачам муниципальных образований, ведет к размыванию ответственности за решение соответствующих вопросов, перекладыванию политической и социальной ответственности государства на нижестоящий уровень власти, который не способен в должном объеме это реализовать.

Исходя из вышеизложенного необходимо и дальше проводить инвентаризацию и соответствующий мониторинг действующего федерального отраслевого законодательства как в целях кодификации установленных в нем полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, так и в целях соответствия этих полномочий вопросам местного значения; надлежащим образом урегулировать полномочия, не подпадающие под вопросы местного значения (либо в установленном порядке передать их на местный уровень, закрепив в Федеральном законе № 131-ФЗ соответствующие вопросы местного значения, либо изъять из компетенции органов местного самоуправления, передав их на соответствующий государственный уровень); уточнить в Федеральном законе № 131-ФЗ правовое содержание понятий «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» в описании вопросов местного значения; провести ревизию перечня полномочий субъектов Российской Федерации, установленных статьей 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять органы местного самоуправления, с целью его сокращения; рассмотреть вопрос об исключении из компетенции муниципальных образований не свойственных им функций и полномочий, в том числе указанных выше; рассмотреть вопрос о возвращении в ведение органов местного самоуправления полномочий по экологическому контролю, по распоряжению общераспространенными полезными ископаемыми (перечень которых для конкретного субъекта Российской Федерации может утверждаться региональным законом), по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

6. Гражданское право

6.1. Гражданский кодекс Российской Федерации

С начала 90-х годов XX века началось коренное преобразование политических, экономических и соответственно правовых отношений в России.

Принимавшиеся законы более-менее регулировали возникающие гражданско-правовые проблемы, но делали это фрагментарно, оставляя на откуп нормативной базе советского периода основную часть гражданско-правовых отношений. Назрела необходимость принятия нового системного акта в сфере гражданско-правовых отношений. Следует отметить, что за время от начала работы над проектом Гражданского кодекса до принятия последней, четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации прошло более 10 лет.

Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации состоит из четырех частей.

Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации (введена в действие с 1 января 1995 года) состоит из трех разделов: раздел I «Общие положения», раздел II «Право собственности и другие вещные права», раздел III «Общая часть обязательственного права». В данных разделах определяются основы гражданского законодательства, общие положения о сделках, сроках в гражданском праве, основы правового статуса физических и юридических лиц, регулируется право собственности и другие вещные права, закрепляются общие положения обязательственного права. Следует отметить, что глава 17 Гражданского кодекса Российской Федерации «Право собственности и другие вещные права на землю» введена в действие в 2001 году, с принятием Земельного кодекса Российской Федерации.

Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации (введена в действие с 1 марта 1996 года) посвящена отдельным видам обязательств: отношениям купли-продажи, аренды, подряда, займа и кредита, договорам финансирования (факторинг, коммерческая концессия), расчетам между юридическими и физическими лицами, обязательствам, возникающим из причинения вреда, и так далее. Часть вторая состоит из одного раздела IV «Отдельные виды обязательств», который, в свою очередь, включает 30 глав по конкретным обязательственным правоотношениям. Положения части второй Гражданского кодекса за период действия с момента ее принятия не претерпели существенных изменений, что говорит о стабильности регулирования данного вида отношений.

С 1 марта 2002 года введена в действие **часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации**, закрепившая нормы наследственного права и международного частного права (раздел V «Наследственное право» и раздел VI «Международное частное право»). В наследственных правоотношениях получил закрепление основополагающий принцип свободы завещания.

Наконец, **с 1 января 2008 года** была введена в действие **часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации**, состоящая из одного раздела VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» и посвященная правовому регулированию интеллектуальной собственности (авторскому праву и смежным правам, патентному праву, правам на средства индивидуализации), которая заменила собой существующие ранее разрозненные законодательные акты Российской Федерации в сфере интеллектуальной собственности начала 90-х годов (Патентный закон Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах», Закон Российской Федерации «О правовой охране топологий интегральных микросхем» и другие).

Однако процесс кодификации российского гражданского законодательства **продолжается**. Об этом наглядно свидетельствует разработанная **Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации**, одобренная решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 года. На основании данного документа началась работа над изменениями в Гражданский кодекс.

3 апреля 2012 года Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 47538-6). 27 апреля 2012 года законопроект был принят в первом чтении, однако текст проекта оказался весьма объемным, и 16 ноября 2012 года Государственная Дума приняла решение принимать законопроект по отдельным тематическим блокам.

В 2012–2013 годах в рамках отдельных блоков был принят ряд важных изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части объектов гражданских прав, сделок, представительства и доверенности, ценных бумаг, международного частного права и так далее.

Были приняты следующие федеральные законы.

1. Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», вступил в силу 1 марта 2013 года.

Данный закон закрепил принцип добросовестности при осуществлении гражданских прав и исполнении обязанностей. Закон запрещает действия в обход закона с противоправной целью. В нем уточняется круг отношений, регулируемых гражданским законодательством, предусмотрены корпоративные отношения. В качестве источника гражданского права вводятся не только обычаи делового оборота, но и любой другой отвечающий признакам обычаев. Закрепляется тенденция регистрации права, а не договора, чтобы устранить смешение вещно-правовых и обязательственно-правовых отношений. Существенно расширена категория физических лиц ограниченной дееспособности: в дееспособности могут быть ограничены не только граждане, злоупотребляющие спиртным или наркотиками, но и игроки.

2. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», вступил в силу 1 сентября 2013 года (за исключением отдельных положений).

Законом внесены существенные изменения в части правового регулирования сделок. В частности, введена специальная статья, касающаяся согласия на совершение сделки. Отменена сверхимперативная норма об обязательной письменной форме внешнеэкономической сделки. Введена презумпция, в соответствии с которой сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является по общему правилу оспори-мой, а не ничтожной. Установлены правовые основы принятия и оспаривания решений собраний. Введена статья о безотзывной доверенности.

3. Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», вступил в силу 1 октября 2013 года.

Законом, в частности, установлен новый вид недвижимого имущества – единый недвижимый комплекс. Под данным комплексом понимается совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь. Уточняется, что **объектами гражданских прав являются результат работ и оказание услуг**. Внесены изменения в положения о ценных бумагах, в частности определено, что правообладатель, со счета которого были неправомерно списаны бездокументарные ценные бумаги, вправе требовать от лица, на счете которого они находятся, возврата таких же бумаг. Закон вводит современные требования к бездокументарным ценным бумагам с учетом их специфики, а также особые правила по переходу прав на такие бумаги. Предусматривает регулирование восстановления утраченных данных учета бездокументарных ценных бумаг.

4. Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации», вступил в силу 1 ноября 2013 года.

Изменения внесены в положения о международном частном праве. Законом установлены, в частности, следующие специальные нормы: о сферах действия права, подлежащего применению к вещным правам; об определении права, подлежащего применению к переходу прав кредитора к другому лицу на основании закона; об определении права, подлежащего применению к отношениям представительства; об определении права, применимого к требованиям об ответственности учредителей (участников) иностранной организации по обязательствам последней. Правило коснется юридических лиц, которые учреждены за рубежом, но занимаются предпринимательской деятельностью главным образом в России.

6.2. Финансовые рынки

Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

Данным федеральным законом регулируются отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг, при обращении иных ценных бумаг, а также особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. Первая редакция федерального закона состояла из шести разделов и 13 глав. Действующая редакция состоит из шести разделов и 53 глав. С 1996 года по настоящее время в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» более 40 раз вносились изменения, что свидетельствует о постоянном развитии законодательства о рынке ценных бумаг. Все изменения можно условно разделить на изменения уточняющего и содержательного характера. К содержательным относятся изменения, касающиеся увеличения количества финансовых инструментов, обращающихся на финансовом рынке, способствующих

щие повышению инвестиционной привлекательности и ликвидности российского рынка ценных бумаг, обеспечивающие защиту прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства о рынке ценных бумаг следует отметить необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» по следующим направлениям:

создание условий для осуществления секьюритизации финансовых активов на российском рынке капитала, а также эффективного правового регулирования процесса секьюритизации, обеспечивающего как привлечение в российскую экономику дополнительных финансовых ресурсов, так и расширение круга доступных для инвесторов ценных бумаг (законопроект № 249606-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования секьюритизации финансовых активов)», принят Государственной Думой в первом чтении 21 октября 2009 года);

разработка мер, направленных на создание системы пруденциального надзора на рынке ценных бумаг, а также формирование единых требований к профессиональным участникам рынка ценных бумаг, в том числе в целях предупреждения рисков на рынке ценных бумаг (законопроект № 469229-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части создания системы пруденциального надзора за рисками профессиональных участников рынка ценных бумаг), принят Государственной Думой в первом чтении 8 февраля 2011 года);

закрепление требований к минимальному размеру собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг на уровне федерального закона с целью обеспечения достаточного уровня покрытия рисков и повышения финансовой устойчивости профессиональных участников рынка ценных бумаг (законопроект № 432856-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и статью 38 Федерального закона «Об инвестиционных фондах» в части установления требований к минимальному размеру собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг», принят Государственной Думой в первом чтении 7 декабря 2010 года).

6.3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» был принят Государственной Думой 22 марта 2013 года, одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года и подписан Президентом Российской Федерации 5 апреля 2013 года. Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2014 года, за исключением положений, для которых статьей 114 установлены иные сроки вступления их в силу. Окончательно федеральный закон должен вступить в силу 1 января 2017 года.

Нормы названного федерального закона регулируют отношения по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных

ных и муниципальных нужд, он заменит Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Целями федерального закона являются:

существенное повышение качества обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет реализации системного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов;

использование контрактной системы для проведения эффективной государственной экономической политики и усиления инновационной функции госзакупок;

обеспечение **прозрачности всего цикла закупок**, от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд;

установление **преимуществ в отношении субъектов малого предпринимательства**.

Основной новацией данного федерального закона является более широкая сфера регулирования. Нормы Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ регулируют только процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заключения с ними контрактов, новый федеральный закон регулирует весь цикл закупок, в том числе их планирование, определение поставщика (исполнителя, подрядчика), заключение контрактов, исполнение контрактов, включая их изменение и расторжение, мониторинг, аудит, контроль в сфере закупок.

Отдельные положения федерального закона вступят в силу только после утверждения необходимых подзаконных актов, большинство из которых должно быть разработано Правительством Российской Федерации. Так, Правительство Российской Федерации должно принять акты, определяющие порядок функционирования единой информационной системы, порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения федеральных нужд, порядок обоснования закупок.

6.4. Экономическая политика, инновационное развитие и предпринимательство

Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определил цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок их разработки.

Впервые были законодательно закреплены понятия государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации, концепции социально-экономического развития Российской Федерации и программы социально-экономического развития Российской Федерации. Определена роль ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в системе государственного прогнозирования.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации осуществлялось многие годы в соответствии с федеральным законом: разрабатывались государственные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, концепции социально-экономического развития Российской Федерации и программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

В целом федеральный закон, заложив правовую основу стратегического планирования в начале 90-х годов и дойдя до наших дней практически в неизменном виде, подготовил базу для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере государственного прогнозирования и планирования.

Необходимость совершенствования законодательного обеспечения системы государственного стратегического прогнозирования и планирования в последние годы значительно возросла. Решения в экономической, социальной, оборонной и технологической сферах приобретают в последние годы долгосрочный стратегический характер и требуют расширения горизонта государственного прогнозирования и планирования, повышения сбалансированности планируемых мероприятий по ресурсным и организационным возможностям.

За последнее десятилетие на федеральном и региональном уровнях принято значительное число стратегических документов (концепции, стратегии, программы, доктрины), которые должны быть упорядочены, скоординированы и сбалансированы между собой. Для решения задач модернизации и инновационного развития важно обозначить долгосрочные ориентиры для бизнеса, позволяющие снизить риски при принятии им долгосрочных инвестиционных решений.

1 октября 2012 года Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (проект № 143912-6), который был разработан в соответствии с подпунктом «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Законопроект развивает положения Федерального закона и регламентирует полномочия и функции участников системы государственного стратегического планирования, порядок их взаимодействия между собой и с общественными, научными, экспертными и иными организациями в данной области, а также определяет перечень, иерархию и содержание документов, разрабатываемых в области стратегического прогнозирования и прогнозирования социально-экономического развития.

7. Гражданский процесс

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации был принят Государственной Думой 23 октября 2002 года, одобрен Советом

Федерации 30 октября 2002 года и подписан Президентом Российской Федерации 14 ноября 2002 года.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» **Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации вступил в силу с 1 февраля 2003 года.** Разрыв в сроке между принятием и введением в действие обусловлен необходимостью изучения текста кодекса судьями и другими участниками гражданского судопроизводства.

Проект кодекса был внесен в декабре 2000 года Верховным Судом Российской Федерации. Работа над ним велась около десяти лет – первоначально в Минюсте России, а затем в Верховном Суде Российской Федерации и в других органах.

Следует отметить, что одновременно с проектом Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в Государственной Думе находился на рассмотрении проект **Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.** Большое количество высококлассных специалистов участвовало в подготовке обоих процессуальных законов. Были приняты принципиальнейшие (как для права, так и для экономики) решения, которые нашли отражение и в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, и в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации. Речь идет, во-первых, о корпоративных спорах: до 1 сентября 2002 года иски по таким спорам могли подавать юридические лица в арбитражные суды по месту нахождения юридического лица и граждане в суды общей юрисдикции по месту жительства гражданина. Такая ситуация приводила к тому, что зачастую решения судов «конкурировали» друг с другом. В настоящее время такая «конкуренция» устранена, корпоративные споры рассматриваются только арбитражными судами. Во-вторых, ликвидирована неопределенность по поводу сопоставления нормативных актов. Решено, что подобные споры будут рассматриваться в соответствии с подведомственностью. Если речь идет об акте, затрагивающем экономические отношения, например министерства Российской Федерации по антимонопольной политике, то этот спор рассматривается в арбитражном суде, если же речь идет об акте, касающемся, к примеру, жилищных прав граждан, Министерства регионального развития России, то спор будет рассматриваться в суде общей юрисдикции. В-третьих, упорядочено исполнение решений иностранных судов. Такое исполнение идет через суд, в чей подведомственности конкретное дело.

Необходимо отметить принципиально важные отличия Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 2002 года от Гражданского процессуального кодекса РСФСР от 1964 года.

Существенно изменилась регламентация вопроса, связанного с возвращением искового заявления.

Нововведением Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации является также проведение при подготовке дела к судебному разбирательству предварительного судебного заседания (статья 152), в котором может быть вынесено не только определение о прекращении производства по делу, об оставлении заявления без рассмотрения, но и решение об отказе в удовлетворении иска в случае пропуска срока исковой давности или срока для обращения в суд.

Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (статья 347) расширены возможности суда кассационной инстанции по пересмотру судебных постановлений. Суд кассационной инстанции в интересах законности вправе проверить решение суда первой инстанции в полном объеме. Так, суд кассационной инстанции оценивает имеющиеся в деле, а также дополнительно представленные доказательства, если признает, что они не могли быть представлены стороной в суд первой инстанции, подтверждает указанные в обжалованном решении суда факты и правоотношения или устанавливает новые факты и правоотношения.

Существенные изменения затронули производство в суде надзорной инстанции. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР предоставлял возможность принести протест в порядке надзора лишь определенным должностным лицам (Генеральному прокурору СССР, Председателю Верховного Суда СССР, их заместителям, региональным прокурорам, председателям судов).

Существенно изменился как по форме, так и по содержанию перечень видов имущества граждан-должников, на которое не может быть обращено взыскание. Новый перечень определен с учетом социально-экономической ситуации в государстве, а также норм современного гражданского законодательства. Этот перечень внесен в текст кодекса. В Гражданском процессуальном кодексе РСФСР он был дан в виде приложения № 1 к кодексу, в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации указанный перечень дан в статье 446. Следует отметить, что перечень видов имущества организаций, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, определяется не Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, а специальным федеральным законом.

За период действия Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в него неоднократно вносились изменения и дополнения. Особо можно выделить следующие законы.

1. Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Законом введена глава о производстве по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок.

2. Федеральный закон от 9 декабря 2010 года № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». Законом внесены поправки, касающиеся введения новелл в части регулирования производства в судах апелляционной и кассационной инстанций. Поправки направлены на унификацию правил обжалования судебных постановлений, принятых как мировыми судьями, так и федеральными судами общей юрисдикции и не вступивших в законную силу; на создание апелляционных инстанций в судах общей юрисдикции Российской Федерации всех уровней; на установление порядка апелляционного производства по аналогии с рассмотрением дел в арбитражных судах.

Основной новеллой в отношении пересмотра решений судов первой инстанции в апелляционном порядке является недопустимость передачи дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции, что позволит ускорить процедуру окончательного принятия решения по делу.

В качестве важнейшей цели кассационного производства предусматривается проверка вступивших в законную силу судебных постановлений исключительно по вопросам права.

Надзорное производство предлагается сохранить в качестве экстраординарного способа проверки судебных постановлений и сохранить полномочия по пересмотру судебных постановлений в порядке надзора исключительно за Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

С учетом вносимых изменений в Конституцию Российской Федерации будет преобразован Верховный Суд Российской Федерации, существенных уточнений потребует и процессуальное право.

8. Уголовное право. Уголовный процесс

8.1. Уголовный кодекс Российской Федерации

С момента политических и экономических преобразований, произошедших в России в начале 90-х годов XX века, и вплоть до 1996 года продолжал действовать Уголовный кодекс РСФСР от 1960 года с соответствующими изменениями, отражающими новые политические, экономические и социальные особенности вновь построенных общественных отношений. Так, в первую очередь была унифицирована уголовно-правовая охрана государственной и иных видов собственности, исключены политизированные положения, смягчены наказания по многим преступлениям, декриминализованы многие деяния, более не считавшиеся общественно опасными.

До принятия нового уголовного закона из Уголовного кодекса РСФСР от 1960 года был исключен целый ряд уголовно-правовых норм, несовместимых с новыми социально-экономическими и политическими реалиями, в частности нормы, нарушавшие права и свободы человека (статьи 142, 198, 209 и другие), исключена глава вторая «Преступления против социалистической собственности», отменена смертная казнь за ряд преступлений, запрещено ее применение в отношении женщин, а также мужчин старше 65 лет. При этом было ясно, что российской государственности требуется новое кодифицированное уголовное законодательство.

Вплоть до середины 1996 года велась работа над законопроектами, внесенными президентом и депутатами (альтернативными). 24 мая 1996 года окончательный вариант Уголовного кодекса Российской Федерации был принят Государственной Думой, после одобрения Советом Федерации подписан Президентом Российской Федерации и вступил в силу с 1 января 1997 года.

В новом Уголовном кодексе Российской Федерации были воплощены гуманистические начала в отношении лиц, совершивших преступления впервые при смягчающих обстоятельствах. В то же время в нем были закреплены положения, предусматривающие жесткое, но основан-

ное на принципе справедливости отношение к лицам, совершившим тяжкие и особо тяжкие преступления приотягчающих обстоятельствах.

В Особенную часть Уголовного кодекса, по сравнению с ранее действовавшим, **было введено около 70 новых составов преступлений, декриминализовано более 80 составов преступлений**, были внесены изменения в диспозиции и санкции практически всех статей, которые перешли из Уголовного кодекса РСФСР в Уголовный кодекс Российской Федерации. Однако, как показал анализ уголовного законодательства Российской Федерации и судебно-следственной практики его применения, многие уголовно-правовые нормы необходимо было совершенствовать, а уголовная политика государства нуждалась в том числе в гуманизации.

Обратим внимание на наиболее заметные вехи в совершенствовании Уголовного кодекса Российской Федерации, принятого в 1996 году.

Наиболее многочисленные изменения и дополнения внесены в Уголовный кодекс Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ, который содержал 257 пунктов и вносил изменения в большинство уголовно-правовых норм.

Прежде всего следует отметить изменения, коснувшиеся вопросов уголовной ответственности несовершеннолетних. В частности, необходимо было предусмотреть возрастную дифференциацию несовершеннолетних преступников (14–16 лет, 17–18 лет), с учетом которой максимальные сроки лишения свободы могли бы составлять соответственно шесть и десять лет независимо от максимальной санкции. В соответствии с этим федеральным законодателем были скорректированы положения главы 14 Уголовного кодекса: за впервые совершенное подростком в возрасте 14–16 лет преступление небольшой и средней тяжести, несовершеннолетним в возрасте 16–18 лет – преступление небольшой тяжести не могло применяться наказание в виде лишения свободы.

Кроме того, была несколько расширена возможность судейского усмотрения при назначении наказания в соответствии с частью второй статьи 68 Уголовного кодекса Российской Федерации. Установлен единый критерий для назначения более строгого наказания при любом из видов рецидива – не менее одной трети максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление, а также предусмотрена возможность применения правил, установленных статьей 64 Уголовного кодекса Российской Федерации, о назначении наказания ниже низшего предела.

Также была пересмотрена система штрафов, предусмотренная кодексом. Пришло время отказаться от исчисления штрафов в размерах, кратных минимальному размеру оплаты труда, что приводило к постоянной путанице. В связи с этим были определены суммы штрафа в абсолютном денежном выражении, при этом сохранена норма о взыскании штрафа исходя из размера заработной платы или иного дохода осужденного.

Подверглись корректировке и такие виды наказания, как исправительные работы, обязательные работы и ограничение свободы, поскольку выбор наказания у судов при рассмотрении дел о преступлениях небольшой и средней тяжести оставался между штрафом и лишением свободы. В связи с этим была расширена возможность назначения исправительных работ не только по месту работы осужденного, но и в местах, определяемых органа-

ми местного самоуправления по согласованию с органами, ведающими исполнением наказания, но в районе места жительства осужденного.

Также был изменен порядок назначения наказания по совокупности преступлений, предусмотренный статьей 69 Уголовного кодекса. В соответствии с ним принцип поглощения наказаний мог быть избран судом только для преступлений небольшой тяжести, во всех остальных случаях действовал принцип обязательного сложения наказаний. Как показал анализ судебной практики, преступления небольшой и средней тяжести зачастую совершают лица, впервые привлекаемые к уголовной ответственности, а судами устанавливаются обстоятельства, смягчающие наказание. При таких обстоятельствах принцип сложения наказаний в ряде случаев противоречил другому принципу уголовного права – принципу справедливого наказания. В связи с этим был применен принцип поглощения менее строгого наказания более строгим и на преступления средней тяжести, а обязательное полное или частичное сложение наказаний теперь применяется только в том случае, когда в совокупность входят тяжкие или особо тяжкие преступления.

Также было пересмотрено понятие «неоднократность», чтобы лицо, отбывшее наказание, но имеющее судимость и совершившее аналогичное преступление, не попадало под действие соответствующего квалифицирующего признака статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, а действия лица, совершившего несколько преступлений, предусмотренных одной уголовно-правовой нормой, квалифицировались по совокупности преступлений. В связи с этим из Уголовного кодекса Российской Федерации были исключены статья 16, а также упоминание о судимости и неоднократности как квалифицирующих признаках.

Целый ряд изменений коснулся Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

Статьи о корыстных преступлениях (статьи 158, 159, 160, 161 и 162) были дополнены новыми квалифицирующими признаками, что позволило судам назначать виновным наказания с исключительно определенной квалификацией.

Также были исключены статья 182 «Заведомо ложная реклама» и статья 200 «Обман потребителей».

В связи с принятием нового налогового законодательства были внесены изменения в статьи Уголовного кодекса Российской Федерации о налоговых преступлениях.

Федеральным законом от 29 июня 2009 года № 141-ФЗ введен институт досудебного соглашения о сотрудничестве, учитываемого при назначении наказания в качестве смягчающего обстоятельства.

Проведенный анализ практики применения уголовно-процессуального законодательства показал, что особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением не решает, однако, задачи расширения возможностей влияния уголовного и уголовно-процессуального законодательства в части противодействия организованной преступности, коррупции, при расследовании деятельности преступных сообществ (преступных организаций), члены которых, как правило, отказываются от дачи показаний о преступной деятельности соучастников и организаторов преступлений.

Также была значительно усилена ответственность за преступления против несовершеннолетних Федеральным законом от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних».

В целях усиления ответственности за получившие значительное распространение преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних, Федеральным законом от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ внесены изменения в статьи 47, 79, 80, 105, 111, 112, 131, 132, 134, 135, 242¹ Уголовного кодекса. Принятие данного закона было направлено на усиление уголовной ответственности за совершение преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности несовершеннолетних.

Необходимость принятия федеральным законодателем данного закона была обусловлена увеличением количества преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних в течение трех лет. В 2008 году в России жертвами преступлений стали 126 тысяч несовершеннолетних, 1914 из них погибли, 1300 пострадали от сексуального насилия, 5233 – от ненасильственных половых преступлений. Одной из причин увеличения количества преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних, является их безнадзорность и беспризорность. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, 760 000 несовершеннолетних живут в социально опасных условиях, 12 500 детей числятся в розыске.

Принятие Федерального закона от 7 марта 2011 года № 26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» было направлено на дальнейшую либерализацию уголовного законодательства в Российской Федерации.

Принятие данного закона позволило изменить подход к отмене условно-ого осуждения при совершении в течение испытательного срока умышленного преступления средней тяжести (статья 74 Уголовного кодекса Российской Федерации). В частности, было предусмотрено, что в случае совершения условно осужденным в течение испытательного срока преступления по неосторожности либо умышленного преступления небольшой или средней тяжести вопрос об отмене или о сохранении условного осуждения решается судом.

Аналогичный подход теперь применен и к отмене условно-досрочного освобождения от отбывания наказания при совершении в течение оставшейся неотбытой части наказания умышленного преступления небольшой или средней тяжести.

Что касается дальнейшей гуманизации уголовного законодательства, то Федеральным законом от 7 декабря 2012 года № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» к категории преступлений небольшой тяжести были отнесены умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание в виде лишения

свободы не превышает трех лет, а не двух лет, как это было предусмотрено частью второй статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В целях гуманизации уголовного закона статья 56 Уголовного кодекса Российской Федерации была дополнена положением, согласно которому по общему правилу наказание в виде лишения свободы может быть назначено осужденному, впервые совершившему преступление небольшой тяжести, только при наличии отягчающих обстоятельств.

Ряд предложений был направлен на смягчение ответственности при назначении наказания по совокупности преступлений.

Анализ судебно-следственной практики показал, что при расследовании преступлений экономической направленности зачастую имеют место злоупотребления, самым негативным образом влияющие на развитие экономики нашей страны.

С принятием Федерального закона от 29 ноября 2012 года № 207-ФЗ более детально дифференцирован состав мошенничества на отдельные составы с учетом анализа действующего зарубежного законодательства, опыта развитых в экономическом и правовом отношении стран, результатов проведенного Верховным Судом Российской Федерации с участием верховных, краевых, областных и равных им судов изучения вступивших в 2011 году в законную силу приговоров по делам о мошенничестве, а также анализа высказанных судьями позиций относительно необходимости установления в отдельных статьях Уголовного кодекса Российской Федерации ответственности за различные виды мошенничества.

В статье 159 Уголовного кодекса Российской Федерации сохранен общий состав: мошенничество – хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием. Вместе с тем часть четвертая статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации была дополнена новым квалифицирующим признаком: мошенничество, повлекшее лишение права гражданина на жилое помещение.

В заключение следует отметить, что в прошедшие годы ряд экспертов высказывали мнение о необходимости модернизации уголовно-правовой политики. Ученые, практики и политики полагают, что действующий Уголовный кодекс Российской Федерации, принятый в 1996 году, не соответствует реалиям современной России и требует переработки, а изменения и дополнения, внесенные в Уголовный кодекс Российской Федерации за прошедшие годы, по своим масштабам многими оцениваются сопоставимыми с реформой российского уголовного законодательства.

Значительную часть новелл в уголовном законодательстве действительно можно считать масштабными.

Действующее уголовное законодательство Российской Федерации претерпевало и будет претерпевать определенные изменения, связанные с совершенствованием правоприменительной практики, изменением характера общественных отношений, возможным появлением новых видов общественно опасных деяний, посягающих на права и законные интересы граждан, юридических лиц и государства, и федеральный законодатель в силу возложенных на него полномочий при внесении соответствующих изменений будет в первую очередь основываться на положениях Конституции Российской Федерации, руководствуясь целями защиты прав и свобод человека и гражданина.

8.2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой 22 ноября 2001 года, одобренный Советом Федерации 5 декабря 2001 года и подписанный Президентом Российской Федерации 18 декабря 2001 года, вступил в силу **с 1 июля 2002 года**. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации состоит из 6 частей, которые включают в себя 12 разделов.

Потребность в новом уголовно-процессуальном законодательстве стала особенно остро ощущаться после принятия Конституции Российской Федерации. Действовавший Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР был продуманным документом, но рассчитан был совсем на другую систему политической организации общества. В основе кодекса лежала концепция примата государственных интересов над интересами личности, и не была в достаточной мере гарантирована защита прав человека в процессе осуществления уголовного преследования. Суду же во многом отводилась роль практически технического органа, завершающего процедуру уголовного преследования под надзором прокуратуры.

Современное уголовно-процессуальное законодательство **решило многие проблемы**, переведя российский уголовный процесс на принятые в правовых государствах стандарты. Уголовно-процессуальное законодательство формируется на основе положений Конституции Российской Федерации о разделении властей, самостоятельности судов и независимости судей, в нем реализованы такие важные институты, как защита прав и свобод граждан, судебный контроль за законностью и обоснованностью решений и действий органов прокуратуры, следствия и дознания на досудебных стадиях уголовного преследования.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, во многом сохраняя традиции законодательства, обеспечивая преемственность и развитие отечественного правосудия, **стал в большей степени опираться** на результаты научных исследований в области уголовного судопроизводства, на опыт международного правового регулирования деятельности в части государственного противодействия уголовной преступности. Несомненным достоинством принятого Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации стало то, что сделан огромный шаг на пути практической реализации принципа состязательности и равноправия сторон в уголовном судопроизводстве.

В кодексе признано обязательным участие в рассмотрении дел публичного и публично-частного обвинения государственного обвинителя и защиты, предоставлена возможность суду выступать в качестве арбитра между обвинением и защитой не только на стадиях судебного разбирательства, но и на предварительном следствии, принят ряд других норм, направленных на последовательный перевод нашего уголовного процесса на рельсы состязательности.

В кодексе реализованы многие из прямых требований Конституции Российской Федерации: судебный порядок санкционирования арестов и обысков, сокращение до 48 часов срока задержания подозреваемых, зафиксировано понимание признаков допустимости доказательств.

Также существенно расширены права участников процесса, в результате чего на всех стадиях производства по уголовному делу помощью адвокатов могут пользоваться не только обвиняемые, но и потерпевшие, а также свидетели.

Общая направленность всех новелл, содержащихся в Уголовно-процессуальном кодексе, несомненно способствовала повышению уровня защиты прав личности в уголовном судопроизводстве.

Вместе с тем по ряду позиций новое российское процессуальное законодательство не избежало на первых порах неоднозначных оценок.

Так, кодексом **не был предусмотрен ряд мер в отношении обеспечения безопасности потерпевших и свидетелей**, сохранились ограничение доступа обвиняемых и защиты к данным о них, допрос их в суде вне визуального наблюдения в условиях закрытого судебного заседания, возможность не вызывать этих лиц в суд, ограничиваясь оглашением их показаний, данных на предварительном следствии. Такие методы стали подвергаться критике, поскольку в связи с их применением появлялась возможность резкого ограничения гласности судебного разбирательства, права обвиняемого на защиту и непосредственность исследования доказательств.

Серьезную критику вызывали многие положения **главы 48 Уголовно-процессуального кодекса**, регулирующей пересмотр судебных решений, вступивших в законную силу, в порядке надзора, в том числе и с точки зрения соответствия некоторых ее норм Конституции Российской Федерации.

Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации выявила некоторые противоречия между его нормами и принципами уголовного процесса, общепризнанными нормами права. Это подтверждается тем фактом, что на текущий момент законодатель внес в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации **более 400 поправок** с целью приведения его в полное соответствие задачам судебно-правовой реформы в Российской Федерации.

Законодательные изменения и дополнения, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации **Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ, Федеральным законом от 6 июня 2007 года № 90-ФЗ, Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 214-ФЗ, Федеральным законом от 6 декабря 2007 года № 335-ФЗ и Федеральным законом от 4 марта 2008 года № 26-ФЗ**, существенным образом затронули процессуальные полномочия таких участников уголовного судопроизводства, как дознаватель, следователь, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, руководитель следственного органа, прокурор.

Положительные изменения коснулись также расследования уголовных дел в форме дознания. Внесены изменения в процессуальные сроки расследования и формы окончания уголовных дел, подследственных дознанию, что фактически сравняло дознание и предварительное следствие. Исключив принцип быстроты расследования, который изначально был заложен по ранее действовавшему закону в основу расследования в форме дознания, законодатель, к сожалению, не достиг цели – ситуация с загруженностью подразделений дознания не изменилась.

Отнеся в законодательном порядке продление срока предварительного следствия по уголовным делам к компетенции руководителя следственного

органа, законодатель расширил процессуальные права последнего, исключив из процедуры продления срока предварительного следствия прокурора.

Порядок возбуждения уголовного дела также изменился: теперь согласия прокурора на возбуждение уголовного дела не требуется.

При этом **принцип состязательности сторон в уголовном процессе в России до конца не реализован**. Так, если на стадиях судебного производства стороны обвинения и защиты равноправны перед судом, а наивысшая степень проявления равноправия усматривается в случае рассмотрения уголовного дела с участием присяжных заседателей, то на стадиях досудебного производства такое равноправие отсутствует, то есть нет полной состязательности, о чем свидетельствует анализ норм, регулирующих сбор доказательств стороной обвинения и предоставление доказательств стороной защиты.

Кодексом предусмотрен ряд мер обеспечения безопасности потерпевших и свидетелей, однако регламентация института реабилитации в уголовном процессе все еще нуждается в дополнительных уточнениях. Предложенные в кодексе механизмы реализации реабилитирующих норм, к сожалению, в ряде случаев не до конца получили практическое воплощение, так что дальнейшее совершенствование Уголовно-процессуального кодекса неизбежно.

9. Административные правонарушения и административная ответственность

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях принят Государственной Думой 20 декабря 2001 года (в редакции специальной комиссии, созданной после отклонения Президентом Российской Федерации), одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 года, подписан Президентом Российской Федерации 30 декабря 2001 года, введен в действие с 1 июля 2002 года.

Предмет регулирования

Весь комплекс общественных отношений, связанных с привлечением к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные кодексом, включая установление:

общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административного наказания и правил его применения;

административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение;

подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях, предусмотренных кодексом;

порядка производства по делам об административных правонарушениях;

порядка исполнения постановлений о назначении административного наказания.

С принятием кодекса была провозглашена и в значительной степени осуществлена полная кодификация федерального законодательства об административных правонарушениях. Действовавшие ранее и не включенные в кодекс положения, содержащиеся в иных нормативных актах и предусматривавшие административную ответственность, утратили силу.

Осуществлено разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что послужило импульсом к приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

В первоначальной редакции, вступившей в силу **с 1 июля 2002 года, содержалось 402 статьи, в настоящее время – свыше 570 статей** (18 статей, содержащихся в первоначальной редакции, позднее были признаны утратившими силу).

Нормы Особенной части обычно не формулируют административно-правовые запреты самостоятельно, а устанавливают негативные правовые последствия нарушения правил, предусмотренных другими федеральными законами. Исключение составляет малочисленная группа статей, устанавливающих административную ответственность за правонарушения, посягающие на общественную нравственность и общественный порядок (статья 6.11 «Занятие проституцией», статья 6.12 «Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией», статья 20.1 «Мелкое хулиганство»).

Всего нормами кодекса установлена ответственность за нарушение положений более чем девяти федеральных законодательных актов.

Основные изменения

С момента вступления кодекса в силу до ноября 2013 года принято Государственной Думой, одобрено Советом Федерации и подписано Президентом Российской Федерации **306 федеральных законов**, предусматривающих внесение изменений в кодекс. **Количество изменений текста кодекса превысило 2000.**

Необходимость внесения изменений в кодекс чаще всего обусловлена принятием новых регулятивных законов, выявлением на практике недостатков кодекса и проблем в реализации других законов, необходимостью реализации правовой позиции Конституционного Суда, изменением ситуации в стране.

Среди наиболее масштабных изменений можно выделить:

изменение порядка исчисления административных штрафов (отказ от использования минимального размера оплаты труда);

расширение перечня видов административного наказания (включение в него административного приостановления деятельности и обязательных работ);

изменения в рамках трех антимонопольных пакетов законодательных инициатив;

изменения, связанные с созданием Таможенного союза;

изменения, направленные на выполнение обязательств Российской Федерации, связанных с членством в ФАТФ;

изменения, связанные с созданием единого регулятора финансового рынка на базе Банка России;

изменения норм об ответственности за нарушение Правил дорожного движения.

Следует отметить, что при внесении изменений в Особенную часть кодекса четко прослеживается тенденция к усилению административной ответственности.

Основные проблемы

1. Отсутствие единого центра, координирующего работу по изменению кодекса, часто встречающаяся неоправданная поспешность внесения изменений, внесение изменений в узких, зачастую искаженно понимаемых ведомственных интересах.

2. Постоянно увеличивается число законодательных инициатив, предусматривающих внесение изменений в кодекс, причем многие из них дублируют положения друг друга, их авторы не учитывают мотивы отклонения аналогичных инициатив, не используют и не приводят данные правоприменительной практики, не проводят оценку влияния предлагаемых изменений на общественные отношения. Во многих случаях вносимые законопроекты предлагают решение путем установления или усиления административной ответственности в отношении сложных, не имеющих столь очевидного решения и требующих более разностороннего подхода проблем. Нередко нормы о внесении изменений в кодекс отсутствуют в законопроекте при его рассмотрении в первом чтении, однако появляются в тексте после принятия поправок. Такая практика не только не позволяет детально изучить предлагаемые нормы, но и нарушает право органов государственной власти на участие в работе над законопроектами по предметам совместного ведения.

3. Всего за период действия кодекса в Государственную Думу было внесено **около 1000 законопроектов**, предусматривающих изменение положений кодекса. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится свыше 150 таких законопроектов.

4. Следствием столь многочисленных изменений стало нарушение внутренней логики кодекса, появление в тексте кодекса внутренних противоречий, пробелов. Многие статьи кодекса стали крайне трудными для восприятия, нечитаемыми, а иногда и неприменимыми на практике.

5. Крайне низок уровень исполнения постановлений о наложении административного наказания в виде административного штрафа (в 2012 году взыскано всего 2 354 009 962 рубля из общей суммы в 42 619 760 040 рублей наложенных судами административных штрафов).

6. Отсутствует единый статистический учет административных правонарушений и административных наказаний, для многих областей регулирования не выработаны методики и объективные критерии, позволяющие оценить воздействие мер административного наказания на общественные отношения, их эффективность.

Направления совершенствования

1. Необходимо ограничить количество законодательных инициатив, предусматривающих внесение изменений в кодекс, в том числе с использованием механизмов Совета законодателей.

2. При рассмотрении конкретных инициатив необходимо более тщательно подходить к исследованию вопроса о соотношении сфер применения мер административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

3. Назрела необходимость в принятии федерального закона, исключающего внесение изменений в кодекс федеральными законами, предусматривающими изменение не только кодекса, но и других федеральных законов. Аналогичные ограничения необходимо предусмотреть в отноше-

нии изменения положений Уголовного, Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации.

4. Необходимо комплексно проанализировать внесенные в кодекс многочисленные изменения, выявить неэффективные и не применяемые на практике нормы.

5. Необходима скорейшая разработка для каждой категории административных правонарушений методики оценки эффективности существующих и предлагаемых норм, их влияния на общественные отношения, защищаемые посредством установления административной ответственности.

10. Труд и занятость населения

Трудовой кодекс Российской Федерации

Российское трудовое законодательство в 90-е годы также развивалось поэтапно. Были приняты **Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года «О коллективных договорах и соглашениях»** и **Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР»**. В новой редакции кодекс стал называться Кодексом законов о труде Российской Федерации.

Основными отличиями КЗоТа Российской Федерации стали формальное **признание равенства всех форм собственности**, провозглашение свободы труда и запрета принудительного труда, распространение трудового законодательства на всех работников, а не только на рабочих и служащих. По сравнению с КЗоТом РСФСР были ограничены права профсоюзов в части дачи согласия на увольнение работников по виновным обстоятельствам, профком перестал быть органом по рассмотрению трудовых споров. Новый КЗоТ Российской Федерации отменил большинство введенных в период перестройки норм, касавшихся трудового коллектива и его участия в управлении производством.

КЗоТ Российской Федерации в редакции 1992 года **решил одну из серьезных проблем трудового права конца 80-х – начала 90-х годов**. В этот период с целью повышения самостоятельности сторон трудового договора в определении условий оплаты труда стали заключать не трудовые договоры, а так называемые контракты, в которых наряду с повышенными «договорными» или «контрактными» условиями оплаты предусматривалось, что контракт заключается на определённый срок. КЗоТ приравнивал понятия трудового договора и контракта. Для этого в него была включена норма о том, что заработная плата зависит от количества, качества и результатов труда и максимальным размером не ограничивается. Однако до сих пор в большом количестве законодательных и подзаконных актов встречаются слова «трудовой договор (контракт)», а в практике употребляется выражение «контрактные условия найма» (например, в отношении руководителей бюджетных учреждений).

В дальнейшем были приняты **Основы законодательства Российской Федерации об охране труда от 6 августа 1993 года**, **Федеральный закон от 23 ноября 1995 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров»**, многочисленные федеральные законы о внесении изменений и дополнений в КЗоТ Российской Федерации.

В начале 2001 года была создана рабочая группа Государственной Думы для подготовки согласованного варианта проекта Трудового кодекса Российской Федерации. Трудовой кодекс Российской Федерации был принят в декабре 2001 года и с 1 февраля 2002 года вступил в силу.

Трудовой кодекс Российской Федерации впервые установил, что целью трудового законодательства является защита прав и интересов не только работников, но и работодателей, а в числе основных задач трудового законодательства главное место заняла задача создания необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений (то есть работников и работодателей) и интересов государства.

Трудовой кодекс сохранил **достаточно высокий уровень** индивидуальных и коллективных трудовых прав, укрепив его принципиально новыми реальными гарантиями их реализации. В результате кодекс в целом в большей мере, чем КЗоТ Российской Федерации, **соответствует международным стандартам регулирования трудовых правоотношений.**

Федеральным законом от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» была проведена систематическая переработка большинства статей кодекса (более 300 из 424) с целью устранения имевшихся в нем противоречий и неясностей, исключения возможностей неоднозначного толкования правовых норм, а также дальнейшего учета сложившейся практики применения трудового законодательства, приведения его в соответствие с современными требованиями и международными стандартами. С принятием этого федерального закона основные концептуальные положения Трудового кодекса Российской Федерации не изменились, но значение и объем изменений были настолько существенны, что стало принято говорить о том, что была введена новая редакция кодекса.

Новая редакция статьи 5 кодекса уточнила понятие «трудовое законодательство», включив в него в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации только законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В отдельную категорию выделены иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права: указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. **Впервые** в число нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, включены также **нормативные правовые акты органов местного самоуправления.**

В период 2006–2013 годов основными направлениями совершенствования Трудового кодекса Российской Федерации стали:

дальнейшая дифференциация регулирования труда отдельных категорий работников. С этой целью кодекс дополнен новыми главами:

главой 54¹ «Особенности регулирования труда спортсменов и тренеров» (Федеральный закон от 28 февраля 2008 года № 13-ФЗ), главой 51¹ «Особенности регулирования труда работников, занятых на подземных работах» (Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 353-ФЗ), главой 49¹ «Особенности регулирования труда дистанционных работников» (Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 60-ФЗ); новыми статьями: статьей 349¹ «Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний» (Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 437-ФЗ) и статьей 349² «Особенности регулирования труда работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами» (Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 231-ФЗ);

развитие гарантий в сфере оплаты труда (федеральные законы от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ, от 23 апреля 2012 года № 35-ФЗ);

улучшение организации охраны труда работников (федеральные законы от 22 июля 2008 года № 157-ФЗ, от 24 июля 2009 года № 206-ФЗ, от 18 июля 2011 года № 238-ФЗ);

совершенствование механизмов социального партнерства (федеральные законы от 22 ноября 2011 года № 334-ФЗ, от 3 декабря 2012 года № 234-ФЗ).

11. Общие положения бюджетного устройства

Бюджетное законодательство

В 1990-х – начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации был проведен ряд крупных структурных реформ.

В 1993 году был принят Закон Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», который определял права субъектов Российской Федерации, районов, городов, поселков на получение доходов в соответствующие бюджеты и на расходование средств этих бюджетов, обязанности органов власти по отношению друг к другу в бюджетном процессе, устанавливал общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, формирования и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территориальных образований.

Следующим этапом формирования бюджетного законодательства была разработка и принятие Федерального закона «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год». В этом законе были определены:

срок внесения проекта федерального бюджета Правительством Российской Федерации в Государственную Думу;

состав документов, представляемых одновременно с проектом бюджета;

порядок рассмотрения Государственной Думой проекта бюджета в четырех чтениях, предусматривающий возможность создания согласительной комиссии, возвращения проекта бюджета Правительству Российской Федерации и внесение нового проекта бюджета с учетом рекомендаций, изложенных в Сводном заключении;

возможность выражения недоверия Правительству Российской Федерации в случае повторного отклонения Государственной Думой проекта бюджета.

Вопросы, связанные с процессом исполнения федерального бюджета, с контролем за исполнением бюджета не были законодательно регламентированы до принятия в 1996 году Федерального закона «О сроках внесения и структуре проектов федеральных законов об исполнении республиканского бюджета Российской Федерации за 1993 год, федеральных бюджетов за 1994 и 1995 годы».

В этот же период были приняты федеральные законы «О бюджетной классификации Российской Федерации» и «О перечислении прибыли Центрального банка Российской Федерации в федеральный бюджет».

При этом в законодательстве отсутствовали нормы, регулирующие ежегодно меняющиеся принципы организации взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации при составлении и утверждении федерального бюджета, ответственности участников бюджетного процесса за неполное финансирование, несвоевременное финансирование, нецелевое использование бюджетных средств, невозврат бюджетных ссуд, отказ от введения секвестра и другие бюджетные правонарушения.

Наличие большого количества законов, регулирующих различные аспекты бюджетных правоотношений, привело к необходимости разработки единого кодифицированного акта – Бюджетного кодекса Российской Федерации с целью комплексного регулирования бюджетных правоотношений и установления адекватной правовой ответственности за бюджетные правонарушения.

Принятый в 1998 году и вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов сверху вниз в рамках жестких бюджетных ограничений, завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета, упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации» в 2003 году были созданы правовые основы формирования Стабилизационного фонда Российской Федерации как продолжение Бюджета развития, который впервые появился в истории российского бюджета 5 ноября 1998 года.

В 2004 году был принят **Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»**.

Реформирование системы межбюджетных отношений было обусловлено необходимостью:

- уточнения разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;

- уточнения бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- установления порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

- регулирования предоставления межбюджетных трансфертов;

- уточнения порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Несмотря на то что с 2000 по 2007 год было принято более 25 федеральных законов о внесении в Бюджетный кодекс существенных изменений и дополнений, в нем сохранялся целый ряд внутренних противоречий и пробелов.

Многие вопросы бюджетного законодательства Российской Федерации регулировались в те годы ежегодным федеральным законом о федеральном бюджете, в том числе путем приостановления действия отдельных положений Бюджетного кодекса. При этом ряд положений кодекса не соответствовали – полностью или частично – современным принципам управления общественными финансами либо препятствовали внедрению в бюджетную практику передовых форм и методов организации бюджетного процесса.

В связи с этим был принят **Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»**. Этим федеральным законом была создана правовая основа для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех его стадиях, направленной на повышение самостоятельности и ответственности всех уровней органов государственной власти, а также на повышение эффективности и прозрачности управления общественными финансами. Принципиальная новизна федерального закона заключалась в том, что весь процесс работы над бюджетом стал основываться на новой методологии разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающей переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

В соответствии с Федеральным законом от 2 ноября 2007 года № 247-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «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 Федера-

ции» Стабилизационный фонд был преобразован и разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Резервный фонд должен был стать своего рода подушкой безопасности для национальной экономики, Фонд национального благосостояния – обеспечить направление доходов нефтегазового сектора на решение задачи диверсификации экономики.

В целях осуществления парламентского контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации в период международного финансового кризиса был принят Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 102-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики». Принятие данного федерального закона позволило повысить прозрачность реализации мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

Согласно Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 года бюджетная политика в 2010–2012 годах должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период.

В целях реализации Бюджетного послания был принят **Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»**, который обеспечил создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек бюджетных учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансирования, а также стимулирование органов исполнительной власти в части оптимизации финансирования подведомственного бюджетного сектора. Принятие указанного закона продолжило реформирование бюджетного сектора, которое было начато в 2007 году с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Был изменен правовой статус бюджетных учреждений, расширены их права, созданы правовые основания для перевода значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на оказание услуг на основе государственного задания с получением субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы.

Была отменена субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений и расширены права и ответственность руководителя бюджетного учреждения за оказание услуг и использование поступающих в его распоряжение бюджетных и внебюджетных средств.

Законодательно определено создание нового типа учреждений – казенного учреждения в отдельных сферах деятельности (национальная оборона, обеспечение безопасности государства, психиатрическая помощь населению и другие). Финансовое обеспечение данных учреждений, реализующих отдельные полномочия государства, осуществляется по смете с сохранением субсидиарной ответственности государства и муниципальных учреждений.

В целях повышения эффективности процесса формирования проектов бюджетов и отчетов об их исполнении был принят **Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части уточнения сроков составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов и отчетов об их исполнении»**.

Законодательно установлен срок внесения Правительством Российской Федерации на рассмотрение в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и одновременно с ним проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – не позднее 1 октября текущего года (вместо действовавшей ранее нормы – не позднее 26 августа текущего года).

Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации правовые основы для создания дорожных фондов в целях обеспечения устойчивого финансирования дорожной отрасли и стимулирования развития российской экономики. В процессе формирования концепции создания дорожных фондов, которая не противоречила бы действующему бюджетному законодательству Российской Федерации, было признано целесообразным введение в Бюджетный кодекс положений, аналогичных нормам, устанавливающим общие требования к формированию Инвестиционного фонда Российской Федерации.

В целях реализации положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 28 июня 2012 года был принят **Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета»**, который установил правила использования нефтегазовых доходов и ограничения на размер дефицита федерального бюджета, а также порядок формирования и направления использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Основная цель закона – обезопасить бюджет от внешних и конъюнктурных рисков. Принятые законом изменения позволят создать резервы для реализации мер по стимулированию экономического развития, внутреннего спроса, поддержке доходов населения, будут способствовать устойчивости российской финансовой системы, снижению зависимости бюджета от нефтяных доходов и обеспечению всех социальных обязательств государства.

Одной из принципиальных новелл является возможность после внесения изменений в федеральный бюджет в случае достижения Резервным фондом показателя 7 процентов ВВП направлять дополнительные доходы в Фонд национального благосостояния, из которых не более 50 процентов могут быть направлены на реализацию инфраструктурных проектов.

В целях создания правовой основы для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа был принят **Феде-**

ральный закон от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

В целях создания правовой основы для разграничения полномочий парламента, финансовых органов и Счетной палаты в области финансового контроля были внесены соответствующие нормы в Бюджетный кодекс (Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ), в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», также был принят Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Это позволило в рамках совершенствования бюджетного законодательства сохранить и расширить роль парламента в бюджетном процессе.

В рамках закона «О парламентском контроле» впервые были определены полномочия парламента в сфере бюджетных правоотношений в форме предварительного, текущего и последующего контроля.

На стадии предварительного парламентского контроля должно осуществляться:

обсуждение проекта основных направлений бюджетной политики Российской Федерации и проекта основных направлений налоговой политики Российской Федерации. При этом Минфин России одновременно с внесением указанных проектов на рассмотрение в Правительство Российской Федерации должен вносить их в Государственную Думу для рассмотрения Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам;

рассмотрение проектов государственных программ Российской Федерации и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации. При этом федеральные органы исполнительной власти, являющиеся ответственными за разработку и реализацию государственных программ, одновременно с внесением соответствующих проектов на рассмотрение в Правительство Российской Федерации должны представлять их в Государственную Думу для рассмотрения профильными комитетами Государственной Думы и Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам;

участие в процессе формирования в Правительстве Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

рассмотрение и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

На стадии текущего парламентского контроля должно осуществляться рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, в ходе парламентских слушаний, в связи с парламентскими запросами и депутатскими запросами в соответствии

с Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

На стадии последующего парламентского контроля осуществляются рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В Федеральном законе от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены понятия и сфера государственного (муниципального) финансового контроля, полномочия органов, осуществляющих этот контроль, методы финансового контроля и установлена ответственность за все виды бюджетных правонарушений. Была принята новая редакция главы Бюджетного кодекса «Основы государственного (муниципального) финансового контроля», внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законодательно предусматривается государственный и муниципальный финансовый контроль за деятельностью участников бюджетного процесса, за соблюдением ими требований законодательства о правопорядке и эффективности использования бюджетных средств.

Закреплено разделение государственного (муниципального) финансового контроля на внешний и внутренний. Внешний государственный контроль осуществляется Счётной палатой и контрольно-счётными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, внутренний – Росфиннадзором и аналогичными органами, создаваемыми на региональном и муниципальном уровнях.

Наряду с расширением полномочий Счетной палаты и Росфиннадзора **усилена роль парламента при распределении межбюджетных трансфертов**, не утвержденных законом о федеральном бюджете, в рамках деятельности трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений.

В новой редакции Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» определен статус Счетной палаты как высшего органа внешнего государственного аудита (контроля). Расширены задачи, функции и полномочия Счетной палаты – действенного инструмента парламентского контроля.

Продолжено формирование системы внешнего государственного финансового контроля, основы которой были заложены в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

С принятием данных федеральных законов создана правовая основа для усиления роли парламента в управлении экономическим и общественным развитием, в определении стратегии и тактики действий исполнительных органов государственной власти.

12. Налоги и сборы

Налоговый кодекс Российской Федерации

Основы действовавшей к 2000 году налоговой системы были заложены на рубеже 90-х годов. Около полутора десятка налоговых законов было принято Верховным Советом РСФСР в конце 1991 года. Они вступили в действие с начала 1992 года и продолжали действовать на протяжении всех 90-х годов. Принятые в 1991 году законы были подготовлены в тяжелых экономических и политических условиях и не отличались глубиной проработки. К числу недостатков российской налоговой системы относились гипертрофированно высокий уровень налога на прибыль организаций, неоправданно низкий уровень налогов на доходы физических лиц и на имущество, недостаточная проработанность вопросов налогообложения природных ресурсов и некоторые другие. Серьезный вред был нанесен ярко выраженным карательным уклоном системы налогового администрирования, выразившимся, в частности, в очевидной незащищенности налогоплательщика перед контролирующими органами, а также необоснованно высокими размерами санкций за налоговые правонарушения.

Основополагающим законодательным актом, устанавливающим систему налогов и сборов, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации является Налоговый кодекс Российской Федерации, первая часть которого была принята Государственной Думой 16 июля 1998 года.

Принятие части первой Налогового кодекса Российской Федерации знаменовало собой начало масштабной налоговой реформы в Российской Федерации и позволило решить целый ряд острых вопросов, связанных с взаимоотношениями между налогоплательщиками и налоговыми органами, а также с администрированием сбора налогов. В частности, кодекс четко определил права и обязанности участников налоговых правоотношений, регламентировал процесс исполнения обязанности по уплате налогов, правила в отношении налогового контроля, установил ответственность за налоговые правонарушения. Он же определил что перечни федеральных, региональных и местных налогов должны носить закрытый характер, ввел важные дефиниции и новые инструменты, необходимые для функционирования качественно новой налоговой системы. В данном кодексе были провозглашены основные принципы налогообложения, которые, по существу, заложили основу новой налоговой политики.

Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации в момент введения ее в действие с 1 января 2001 года содержала четыре главы: «Налог на добавленную стоимость», «Акцизы», «Налог на доходы физических лиц», «Единый социальный налог». Самые существенные изменения произошли при кодификации налога на доходы физических лиц и социальных платежей (ЕСН).

В рамках новой **системы налогообложения доходов физических лиц** вместо прогрессивной шкалы налогообложения установлена единая налоговая ставка в размере 13 процентов. Существенно сократился круг налогоплательщиков, обязанных подавать налоговые декларации в налоговые органы. Для многих категорий граждан установлены новые налого-

вые льготы. В целом указанные меры повлекли за собой весьма заметное снижение налоговой нагрузки на граждан, а также сделали данный налог более удобным для уплаты.

Совершенно новым стал заменивший собой страховые платежи во внебюджетные фонды **единый социальный налог**, который был предусмотрен главой 24 кодекса. Данный налог был введен для того, чтобы мобилизовать средства для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение и медицинскую помощь, и зачислялся в государственные внебюджетные фонды – Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации. В связи с принятыми в 2009 году решениями о проведении пенсионной реформы начиная с 1 января 2010 года единый социальный налог был отменен в связи с переходом обратно к взиманию страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное медицинское страхование и обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В 2001 году была введена глава 25 кодекса **«Налог на прибыль организаций»** (Федеральный закон от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ). При этом был принципиально изменен подход к формированию налоговой базы этого налога, с тем чтобы она в большей степени соответствовала реально полученной в налоговый период прибыли.

Также с 1 января 2002 года вступил в силу раздел VIII¹ части второй кодекса **«Специальные налоговые режимы»**. Данный раздел первоначально содержал три главы, регулирующие применение льготных систем налогообложения для субъектов малого бизнеса: единый сельскохозяйственный налог, упрощенная система налогообложения, включая упрощенную систему налогообложения на основе патента для индивидуальных предпринимателей, и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Впоследствии был введен в действие еще один спецрежим – система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (с 10 июня 2003 года), а также выведена из упрощенной системы налогообложения в отдельный спецрежим патентная система налогообложения (с 1 января 2013 года).

В рамках реформирования **налога на имущество организаций** были выведены из-под налогообложения денежные средства, товарные запасы и некоторые другие счета актива баланса организации, значительно сокращено количество налоговых льгот, устанавливаемых на федеральном уровне. Также освобождено от налогообложения движимое имущество, принятое с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств.

Налог на имущество физических лиц, который предполагается преобразовать в налог на недвижимость, должен в перспективе стать основным источником формирования собственных налоговых доходов муниципальных бюджетов. В качестве налоговой базы предлагается принять рыночную стоимость недвижимости с достаточно высокой величиной стандартного вычета, что позволило бы, сделав данный налог прогрессивным, повысить его фискальную роль для бюджетной системы.

Транспортный налог, предусмотренный главой 28 кодекса, был принят вместо налога с владельцев транспортных средств и частично налога

на имущество физических лиц. При этом ставки налога были заметно увеличены и поставлены в зависимость от мощности автомобиля.

В результате в рамках осуществления налоговой реформы частично или полностью решены следующие проблемы:

повышение уровня справедливости и эффективности налоговой системы;

снижение общего налогового бремени на налогоплательщиков;

совершенствование системы налогового администрирования, в рамках которого созданы базовые условия для обеспечения баланса прав налогоплательщиков и налоговых органов, упрощены процедуры взимания основных налогов и так далее.

Следует отметить, что, несмотря на имеющиеся недостатки, в целом налоговая реформа не только привела к повышению экономической эффективности налоговой системы, но и создала возможности для увеличения доходной базы бюджетной системы.

13. Бухгалтерский учет

Федеральный закон «О бухгалтерском учете» был принят Государственной Думой 22 ноября 2011 года и вступил в силу с 1 января 2013 года. До его вступления в силу правоотношения в сфере бухгалтерского учета регулировались Федеральным законом от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете». Закон являлся одним из важнейших элементов в системе экономических законов, разработанных и утвержденных применительно к новым условиям хозяйствования в Российской Федерации.

Принятие и вступление в силу Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ позволило обеспечить, во-первых, возможность единообразного ведения организациями учета имущества, обязательств и хозяйственных операций; во-вторых, данный закон обеспечил составление и представление сопоставимой и достоверной информации об их имущественном положении, доходах и расходах, необходимой пользователям бухгалтерской отчетности; в-третьих, закон способствовал повышению уровня правового регулирования правоотношений в сфере бухгалтерского учета (до вступления в силу этого закона указанные правоотношения регулировались преимущественно актами Минфина России).

Нормы этого закона, касающиеся информации об имуществе и обязательствах организаций в денежном выражении и их движении, были органически включены в систему российского законодательства, прежде всего гражданского, финансового, административного, налогового.

Новая редакция Федерального закона «О бухгалтерском учете» разработана в целях устранения устаревших норм, положений и пробелов Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», выявленных в результате анализа правоприменительной практики, приведения законодательных норм, регулирующих систему бухгалтерского учета, в соответствие с изменившимися экономическими условиями деятельности экономических субъектов, а также в целях формирования и раскрытия надежной и полезной информации о финансовом положении этих субъектов, изменениях в их финансовом положении и финансовом результате их деятельности.

14. Охрана окружающей среды

Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

До 70-х годов XX века проблема охраны окружающей среды рассматривалась не как экологическая, а как санитарная, то есть с точки зрения влияния на здоровье человека, и долгое время при законодательном регулировании данной сферы отношений акцент делался в основном на **отраслевой подход**. Законодательство этого периода характеризовалось тем, что окружающая среда рассматривалась не как нечто целостное, а скорее как набор требующих рационального использования природных ресурсов.

С другой стороны, необходимость осуществления природоохранных мероприятий, предусмотренных на законодательном уровне, уже осознавалась. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года закрепила право каждого человека на благоприятную окружающую среду, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42), а также установила обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58).

Обновление природоресурсного законодательства началось с принятием **Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991 год)**. Необходимость разработки и принятия этого базового в системе экологического законодательства того периода закона была продиктована сложившейся эколого-экономической ситуацией, которая характеризовалась экологическим кризисом, вызванным игнорированием требований экологической безопасности; экономическим спадом и обострением продовольственной проблемы; перспективами перехода к рыночной экономике, а также осознанием необходимости комплексной охраны окружающей среды. Данный закон заложил основы современного экологического законодательства, хотя имел и ряд недостатков: декларативный характер многих положений, слабая регламентация оценки воздействия на окружающую среду экологической экспертизы, и другие.

Дальнейшее развитие общества и государства требовало нового подхода к решению проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. **В 2002 году был принят Федеральный закон «Об охране окружающей среды»**. В данном законе, как в системообразующем документе в области регулирования экологических отношений, получили более детальное развитие такие важные положения, как права граждан и общественных объединений в данной области, нормирование в области охраны окружающей среды, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологический контроль, экологический мониторинг, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, и другие.

Тем не менее данный закон требует совершенствования и дальнейшего развития ряда положений в связи с фрагментарным регулированием многих ключевых инструментов охраны окружающей среды, в частности нормирования воздействия на окружающую среду, раскрытия информации о состоя-

нии окружающей среды, оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, устранения накопленного экологического ущерба.

В целях совершенствования системы нормирования воздействия на окружающую среду в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в ряд иных законодательных актов планируется внести изменения.

Государственной Думой в первом чтении принят проект федерального закона № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий». Принятие данного закона послужит формированию **сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств**. Законопроектом закладываются основы нормирования в области охраны окружающей среды на принципах наилучших технологий, устанавливается дифференциация предприятий по значимости воздействия на окружающую среду с целью применения к каждой категории пропорциональных мер государственного регулирования, регламентируются меры экономического стимулирования в области охраны окружающей среды.

С учетом мирового опыта в качестве **базового принципа** новой системы нормирования предлагается **переход на принципы наилучших доступных технологий (НДТ)** – это оборудование и технологии, отвечающие последним достижениям науки, с минимальным уровнем загрязнения окружающей среды и при этом экономически доступные для субъектов предпринимательства.

Направления совершенствования законодательства

Отсутствие на федеральном уровне правовой, организационной и финансовой основы для решения проблемы ликвидации накопленного экологического ущерба приводит к тому, что данная проблема не решается и не может быть решена системными мерами государственной поддержки.

Законодательством Российской Федерации не регламентированы вопросы ответственности за экологические обременения, нанесенные в результате прошлой хозяйственной деятельности. Отсутствуют методики выявления, учета и оценки экологического ущерба, связанного с хозяйственной деятельностью. **Отсутствует** актуализированная и **систематизированная информация** об объектах и источниках экологического ущерба, о территориях, загрязненных в результате хозяйственной деятельности, об уровнях их загрязнения и о масштабах экологического ущерба, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности. В этой связи возникает ситуация, когда все стороны заинтересованы в решении данной проблемы, однако не имеют достаточных правовых оснований и необходимых финансовых ресурсов для инициации работ по выявлению и ликвидации накопленного экологического ущерба.

Первоочередным шагом в данном направлении является **формирование четкой нормативно-правовой базы**, включая распределение ответственности между всеми уровнями государственной и муниципальной власти и потенциальными участниками данных отношений.

15. Использование и охрана земель

Развитие земельного законодательства Российской Федерации с 1993 года по 2013 год

Право частной собственности на землю до принятия Конституции Российской Федерации было введено **Законом РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-1 «О земельной реформе», Законом РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Земельным кодексом РСФСР от 25 апреля 1991 года**, в которых было закреплено право индивидуальной, коллективно-долевой и коллективной собственности на землю, а также право пожизненного наследуемого владения и право аренды государственной земли. Это было сделано на основе статьи 12 Конституции РСФСР 1978 года, в которую в 1990 году были внесены изменения, предусматривающие право собственности граждан на землю.

Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» было установлено, что земля относится к недвижимости, а все сделки с земельными участками регулируются гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства. Этот указ был направлен на реализацию положений ранее изданного Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», который предусматривал переход в собственность работников совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, колхозов и кооперативов земли, которая использовалась такими предприятиями на праве бессрочного (постоянного) пользования.

Таким образом, права граждан, в том числе на продажу земельных участков и земельных долей, были **значительно расширены** по сравнению с Конституцией РСФСР.

24 декабря 1993 года Президентом Российской Федерации был издан Указ № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», которым была отменена часть статей Земельного кодекса РСФСР, Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Закона РСФСР «О земельной реформе».

Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 года № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», по сути, обозначил новый этап развития земельной реформы. В нем предусматривались важные меры по закреплению прав граждан на земельные участки и земельные доли и на свободное распоряжение ими в различных формах. В свою очередь органам местного самоуправления разрешалось выкупать земельные доли в целях дальнейшего использования для производства сельскохозяйственной продукции.

Длительное **отсутствие** базового законодательного акта о земле не лучшим образом сказалось на систематизации земельного законодательства и, что важнее, на **стабильности земельных отношений**.

С принятием в 1994 году части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, содержащей главу 17 «Право собственности и другие

вещные права на землю», больших изменений в правовом регулировании земельных отношений не произошло, поскольку введение данной главы в действие было отложено до принятия Земельного кодекса Российской Федерации. В результате на федеральном уровне правовое регулирование, в том числе по реализации земельной реформы, осуществлялось указами Президента Российской Федерации и подзаконными нормативными правовыми актами.

В 2001 году был принят Земельный кодекс Российской Федерации, который создал долгосрочную основу для развития земельных отношений в стране и определил главные принципы земельного законодательства. Развитие земельного законодательства пошло путем интеграции с другими отраслями в природоохранной сфере. Согласно базовым принципам земля является прежде всего составной частью природы, поскольку на земле расположены водные объекты, произрастают леса и другая растительность, в недрах находятся запасы полезных ископаемых, исходя из этих естественных свойств земли определяется и ее использование в деятельности человека.

Гражданское законодательство **рассматривает земельные участки в качестве недвижимых вещей (статья 130 Гражданского кодекса Российской Федерации)**. Оно регулирует общие вопросы права собственности, вопросы совершения сделок (в том числе сделок с недвижимостью) и другие, которые с учетом устанавливаемых земельным законодательством особенностей применимы к земельным участкам. Земельное же законодательство рассматривает землю в комплексе: и как природный объект и природный ресурс, и как имущество.

Согласно другому базовому принципу приоритет в земельном законодательстве отдается отношению к земле как к природному объекту по сравнению с имущественной стороной земельных отношений. Указанный принцип вытекает из положения части 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов находит свое подтверждение в **Федеральном законе от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»**, статьях 35, 36 Земельного кодекса Российской Федерации.

Приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий в земельном законодательстве выражается прежде всего в установлении специальных, более жестких по сравнению с другими категориями земель, требований к порядку перевода их в другие категории, которые сужают круг оснований такого перевода до ситуаций особой государственной или общественной необходимости и направлены на исключение возможности необоснованного перевода.

Выделение земельным законодательством семи категорий земель основано на том, в каких целях используются те или иные земли. При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии

с зонированием территорий. Использование земельного участка не в соответствии с целевым назначением категории земель, к которой он принадлежит, является земельным правонарушением и может даже послужить основанием для принудительного прекращения прав на земельный участок.

Декларируя **принцип платности** использования земли, земельное законодательство устанавливает формы платы за использование земли (статья 65 Земельного кодекса Российской Федерации), регулирует основные условия внесения арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также порядок определения стоимости земельных участков.

Основания и порядок разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований в настоящее время установлены **в статьях 16–19 Земельного кодекса Российской Федерации**, а также в **Федеральном законе от 25 октября 2001 года «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»**.

Подпунктом 11 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации провозглашен принцип необходимости соблюдения в регулировании земельных отношений баланса публичных и частных интересов, что составляет одну из самых непростых задач, стоящих перед правом и государством. Достаточно сказать, что в земельном законодательстве проблема поиска оптимального сочетания указанных интересов встает при регулировании таких вопросов, как изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, предоставление земельных участков для строительства, установление публичного сервитута и других ограничений прав на землю, проведение приватизации земли и других.

Помимо **основных принципов** земельного законодательства содержание Земельного кодекса Российской Федерации составляют разделы, регулирующие следующие вопросы: право собственности и иные права на землю; охрана земель; возникновение и прекращение прав на землю; землеустройство; мониторинг земель; кадастровый учет земель; государственный и муниципальный контроль; правовой режим отдельных категорий земель.

С развитием земельных отношений Земельный кодекс Российской Федерации претерпел некоторые изменения, а по отдельным вопросам в сфере земельных отношений был принят ряд федеральных законов, оказавших существенное влияние на оборот и использование земельных участков.

Так, спустя три года после вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации был принят **Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»**, который направлен на реализацию положений статей 7 и 8 Земельного кодекса Российской Федерации. Данный закон установил случаи, когда допускается перевод земель и земельных участков из одной категории в другую, а также порядок и сроки выполнения действий, связанных с таким переводом, уточнил особенности перевода в другую категорию земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, особо охраняемых территорий, водного, лесного фонда и земель запаса.

Важным этапом реформирования Земельного кодекса Российской Федерации стало **принятие в конце 2004 года Градостроительного кодекса Российской Федерации.**

Земельный кодекс Российской Федерации – системообразующий акт земельного законодательства, вместе с тем особенности правового регулирования земельных отношений предусматриваются рядом федеральных законов. К таким законам можно отнести Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Направления совершенствования законодательства

В настоящее время определены основные направления совершенствования земельного законодательства, к числу которых относится совершенствование процедур предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также определения правового режима земельных участков. В целях реализации поставленных задач в Государственной Думе ведется работа над рядом законопроектов.

Так, совершенствование процедур предоставления и образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусматривается проектом федерального закона № 432575-4 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Проект федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд» направлен на регулирование порядка, условий и правил изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. На рассмотрении Государственной Думы также находится проект федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», которым предусматривается отмена деления земель на категории, как института, дублирующего градостроительное зонирование.

Необходимо отметить, что в **Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации**, подготовленной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской

Федерации», указывается, что в отличие от большинства развитых западных правовых систем в российском законодательстве **не создана система стабильных вещных прав на землю и другие природные ресурсы**. При этом Государственной Думой 27 апреля 2012 года в первом чтении принят проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором предусматривается существенное изменение системы вещных прав на землю.

16. Образование

16.1. Общая характеристика федерального законодательства в сфере воспитания и образования

На федеральном уровне нормативная база правового регулирования отношений в сфере образования в течение рассматриваемых двадцати лет была представлена: Конституцией Российской Федерации; нормами международного права и международными договорами Российской Федерации; законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»; Федеральным законом от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; федеральными законами, принятыми для регулирования отношений, складывающихся исключительно в области образования и воспитания; федеральными законами, регулирующими отношения в иных сферах деятельности, но содержащими отдельные нормы, регулирующие правоотношения в сфере образования; указами Президента Российской Федерации.

16.2. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу с 1 сентября 2013 года)

Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» и Конституция Российской Федерации стали определяющими законодательными актами для развития отечественной системы образования в период становления новой российской государственности. Этими актами заложены правовые основы обновления правоотношений в этой сфере, а в кризисный период развития страны они сыграли важную социальную роль для сохранения и защиты системы образования в целом. Во многом это было связано с особенностями Закона Российской Федерации «Об образовании», который содержал нормы, регулирующие все возможные правоотношения, включая вопросы бюджетного и налогового регулирования, трудового, пенсионного, жилищного, земельного законодательства, авторского и патентного права.

Были провозглашены принципы ликвидации монополии государства на образование, большего участия местных властей в управлении образованием, самостоятельности учебных заведений при определении направлений учебной деятельности, перехода в педагогических отношениях к системе сотрудничества учителей, учащихся и родителей. Указанные принципы предполагали следующее.

1. Демократизацию образования, которая включала:
 - разгосударствление школы, ликвидацию существовавшей в стране монополии государства на образование и переход к общественно-государственной системе образования, в которой личность, общество и государство являются полноправными партнерами;
 - децентрализацию управления образованием как альтернативу руководящей роли и диктату центра во всем, что касается школьного дела;
 - четкое разграничение полномочий между центральными, региональными и местными органами управления наряду с передачей на места максимального объема функций по управлению образованием;
 - другие меры.
2. Признание человека как высшей ценности общества. Поворот школы от обслуживания только государственных, ведомственных и местных нужд к интересам и потребностям личности и общества.
3. Раскрепощение педагогических отношений, изменение самой их сути, переход от системы подчинения или противостояния к системе сотрудничества взрослого и ребенка, педагога и управленца, школы, общества и государства.
4. Гуманизацию образования и его гуманитаризацию.
5. Непрерывность образования.
6. Отказ от догматизма предшествующей школьной политики.

В результате принятия и реализации Закона «Об образовании» система общего среднего образования приобрела принципиально новые качества: произошел отход от всеобщей унификации обучения; появились многообразие видов и типов общеобразовательных учреждений, вариативность образовательных программ, ориентированных на потребности личности и расширяющийся общественный образовательный спрос; педагогические коллективы школ получили самостоятельность в организации как образовательного процесса, так и финансово-хозяйственной деятельности; инновационное движение в школьном образовании стало весомым фактором его развития.

16.3. Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

Принятый через четыре года после появления базового закона – Закона «Об образовании» – Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» развил, конкретизировал и уточнил основные положения Закона «Об образовании» применительно к сфере высшего и послевузовского профессионального образования. Федеральный закон о высшем образовании регулирует различные виды общественных отношений, связанные с получением высшего профессионального образования, обучением в аспирантуре и докторантуре, присвоением ученых званий и присуждением ученых степеней и так далее.

16.4. Основные изменения федерального законодательства в сфере образования и воспитания в период до 2012 года

Практически одновременно с принятием в 1996 году Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» были внесены первые изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании». Он был принят в новой редакции, учитывающей изменения политического устройства нашей страны и принятие новой Конституции Российской Федерации.

К числу законов, закрепляющих важные структурные изменения в системе образования, можно отнести Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена», Федеральный закон от 24 октября 2007 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта», Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

В начале 2009 года был принят Федеральный закон от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»**, сформировавший законодательную основу для структурных изменений в системе высшего образования, создания сети федеральных и национальных исследовательских университетов.

В июле 2010 года был принят Федеральный закон № 198-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», который закрепил на законодательном уровне деятельность Высшей аттестационной комиссии и исключил дублирование функций Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России по аттестации научных и научно-педагогических работников.

В процессе изменения законодательства в сфере образования были введены механизмы обеспечения государственно-общественного характера управления образованием, в законодательстве появились отдельные положения о деятельности общественных и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

В общей сложности за время, прошедшее с момента принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», вступило **в силу 60 федеральных законов, изменяющих его текст**. Изменения не затронули толь-

ко 2 из 61 статьи закона. В Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» поправки внесены 44 федеральными законами, и только 2 статьи из 35 не подверглись изменению.

16.5. Современное состояние российского законодательства в сфере воспитания и образования

Системное изменение в образовательном законодательстве произошло 29 декабря 2012 года в связи с принятием Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и было окончательно оформлено принятием Федерального закона от 2 июля 2013 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

16.6. Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Закон представляет собой нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в сфере образования и выполняющий роль системообразующего (базового) акта в системе законодательства в области образования. Он направлен на реализацию положений статьи 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на образование.

В процессе разработки закона были уточнены и систематизированы установленные в настоящее время Законом Российской Федерации «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», иными законодательными актами и подзаконными нормативными правовыми актами, регламентирующими общественные отношения в сфере образования, права и обязанности лиц, на которых будет распространяться действие норм закона.

Законом также установлены новые права и обязанности субъектов системы образования, вытекающие из необходимости:

отражения современных требований к образованию, направленных на удовлетворение объективных запросов общества и реальных секторов экономики, потребностей социально-экономического развития страны;

создания условий для ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования, связанной с внедрением в образовательную практику новых технологий, форм и методов обучения и направленной на более полную реализацию права на образование;

повышения доступности образования и его качества;

устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

Законом уточнены **задачи законодательства** в сфере образования и четко сформулированы его цели, устранены имеющиеся пробелы, преодолен декларативный характер ряда норм, разработаны эффективные правовые механизмы их реализации, уточнен и расширен понятийный аппарат законодательства об образовании. Законодательное оформление получили такие важные аспекты, как **правовой статус участников образовательных отношений**, **правовые гарантии** обеспечения **доступности**

и качества современного образования, получения образования в соответствии со склонностями и потребностями.

В числе нововведений, закрепляемых федеральным законом, можно назвать следующие.

1. Применение в образовательном процессе новых образовательных технологий. В обучении уже длительное время реально используются дистанционные образовательные технологии, у студентов появилась возможность обучаться одновременно в нескольких образовательных учреждениях. В законе предложен ряд принципиальных новелл, закрепляющих основы использования в образовательном процессе дистанционных и электронных образовательных технологий, сетевого взаимодействия образовательных учреждений, учреждений культуры, спорта и так далее.

2. Впервые на законодательном уровне вводится **возможность организации образовательного процесса на основе кредитно-модульной системы (системы зачетных единиц)**; регламентированы условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования.

3. Расширение числа субъектов системы образования. Работодатели, общественные организации де-факто уже принимают участие не только в выработке государственной политики в сфере образования (создание и экспертиза федеральных государственных образовательных стандартов, проектов нормативных правовых актов), но и в оценке качества образования, участвуя в государственной (итоговой) аттестации выпускников вузов и других учебных заведений.

16.7. Основные нерешенные проблемы и направления развития законодательства

1. В рамках принятия Федерального закона от 2 июля 2013 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не удалось внести соответствующие изменения в ряд законов, по которым предусмотрен особый порядок их рассмотрения и принятия. Предстоит вносить изменения в федеральные конституционные законы (Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и другие), Бюджетный и Налоговый кодексы. Также необходимо внести изменения в классификацию подразделов раздела «Образование» федерального бюджета, финансирование по которым утверждается при ежегодном принятии закона о федеральном бюджете.

2. Приведение в соответствие с новым законодательным актом об образовании норм законов об образовании субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов различного уровня, а также локальных правовых актов образовательных организаций будет **способствовать упорядочиванию системы законодательства об образовании**, совершенствованию ее структурно-функциональных связей и оформлению ее как единой, внутренне согласованной системы.

3. Целый ряд вопросов, рассматриваемых в рамках модернизации законодательной базы образования, был отложен в связи с тем, что предлагаемые нововведения требуют дополнительного обсуждения. К ним можно отнести введение прикладного бакалавриата, совершенствование системы дополнительного образования, оптимизацию оснований отсрочки от службы, проведение аттестации кадров высшей квалификации, организацию межведомственного взаимодействия в интересах образования, обеспечение использования современных образовательных технологий, совершенствование государственной аккредитации, включая систему рейтингования вузов.

4. Отдельно можно говорить о **необходимости совершенствования регулирования отношений в дополнительном образовании**. Дополнительное образование представляет собой подсистему, в которой выделяются самостоятельные секторы, различающиеся по своим целям, направленности, формам организации, правовому положению участников. В частности, дополнительное образование детей направлено на развитие личности человека, повышение его культурного и интеллектуального уровня, дополнительное профессиональное образование – на целенаправленное непрерывное повышение профессиональных знаний граждан, уже имеющих профессиональное образование, актуализацию их профессиональной квалификации, подготовку к выполнению новых видов профессиональной деятельности. Существует и активно развивается также практически не урегулированный законодательно сектор, касающийся осуществления обучения одновременно и детей, и взрослых.

5. Важной задачей на ближайшую перспективу станет **накопление и анализ правоприменительной практики**, что позволит проводить **своевременную корректировку образовательного законодательства**.

17. Международное право

Федеральным Собранием Российской Федерации за период с 1994 года до середины 2013 года было ратифицировано около 900 международных договоров. Основная роль в процессе подготовки законопроектов о ратификации международных договоров к рассмотрению Государственной Думой отводится Комитету Государственной Думы по международным делам или, в зависимости от содержания международного договора, Комитету Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками.

Место и роль международных договоров Российской Федерации в ее правовой системе определены в Конституции Российской Федерации, в соответствии с **частью 4 статьи 15** которой «международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В настоящее время Российская Федерация является участницей более 10 тысяч международных договоров, заключенных как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях. Наиболее значимые с точки зрения государственных интересов международные договоры подлежат процедуре ратификации.

За двадцатилетний период деятельности Государственной Думы были ратифицированы такие важные с точки зрения **развития двусторонних межгосударственных отношений в политической** сфере договоры, как: **договоры о дружбе и сотрудничестве**, заключенные между Российской Федерацией и Итальянской Республикой (1997 год), Республикой Венесуэла (1997 год), Королевством Бельгия (1997 год), Восточной Республикой Уругвай (1998 год), Корейской Народно-Демократической Республикой (2000 год), Республикой Парагвай (2001 год), Республикой Гватемала (2001 год), Китайской Народной Республикой (2002 год), Румынией (2004 год), Южно-Африканской Республикой (2007 год), Республикой Абхазия (2008 год), Республикой Южная Осетия (2008 год); договоры об основах отношений, заключенные между Российской Федерацией и Республикой Боливия (1997 год), Республикой Эквадор (1998 год), Аргентинской Республикой (1999 год), Республикой Панама (1999 год), Федеративной Республикой Бразилией (2001 год), Республикой Никарагуа (2004 год), Республикой Перу (2007 год), Республикой Чили (2012 год), Республикой Эль-Сальвадор (2012 год); договоры о российско-литовской (2003 год) и российско-латвийской (2007 год) государственных границах.

Большой блок двусторонних международных договоров экономической тематики составляют **соглашения о взаимной защите капиталовложений** (такие договоры Россия заключила за истекший период с 50 государствами) и **соглашения об избежании двойного налогообложения** (таких международных договоров заключено почти 80). Следует отметить межправительственные соглашения по вопросам социального обеспечения, заключенные Российской Федерацией с Королевством Испания, Латвийской Республикой, Республикой Болгарией, Чешской Республикой (федеральные законы о ратификации указанных договоров приняты Государственной Думой соответственно в 1995, 2008, 2009 и 2012 годах), двусторонние консульские конвенции, заключенные Россией с двадцатью государствами.

Среди многосторонних международных договоров, ратифицированных Государственной Думой в рассматриваемый период, особо следует выделить международные договоры, заключенные между **Российской Федерацией и международными организациями**.

Федеральный закон, принятый Государственной Думой 21 февраля 1996 года, «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» оформил участие нашего государства в Совете Европы – первой европейской межправительственной организации, созданной в 1949 году и объединяющей в настоящее время 47 европейских государств.

Официальная церемония приема Российской Федерации в Совет Европы состоялась 28 февраля 1996 года. Этому предшествовала весьма сложная работа, проделанная парламентом, президентскими и правительственными структурами по вступлению России в Совет Европы (например, заключение ПАСЕ № 193 (1996) по заявке Российской Федерации на вступление Российской Федерации в Совет Европы).

За время деятельности в рамках Совета Европы Российская Федерация ратифицировала около 260 конвенций. Они касаются различных сфер человеческой жизни, но в первую очередь – области прав человека. Среди них, безусловно, выделяется **Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года**.

Государственная Дума приняла Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» 20 февраля 1998 года. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 года, с этой даты российские граждане, а также все лица, находящиеся под юрисдикцией нашего государства, получили право обращаться в **Европейский Суд по правам человека** – контрольный орган, созданный для обеспечения и соблюдения норм конвенции государствами-участниками. Начав свою деятельность в 1959 году, Европейский Суд по правам человека стал первым наднациональным юрисдикционным органом, наделенным компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы, что оказало серьезное влияние на становление и развитие всей системы международной защиты прав человека.

В июле 2002 года Российская Федерация ратифицировала разработанную в рамках Совета Европы **Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года**. В соответствии со статьей 2 указанного международного договора под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей.

Наряду со вступлением в 1996 году в Совет Европы в рассматриваемый период Российская Федерация оформила свое членство в таких международных межправительственных организациях универсального и регионального характера, как **Организация Черноморского экономического сотрудничества** (Федеральный закон «О ратификации Устава Организации Черноморского экономического сотрудничества» принят Государственной Думой 11 декабря 1998 года), **Шанхайская организация сотрудничества** (Федеральный закон «О ратификации Хартии Шанхайской организации сотрудничества» принят Государственной Думой 14 мая 2003 года), **Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)** (Федеральный закон «О принятии Российской Федерацией Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций» принят Государственной Думой 18 февраля 2006 года), **Всемирная торговая организация** (Федеральный закон «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» принят Государственной Думой 10 июля 2012 года).

**О Федеральном законе «О ратификации Протокола
о присоединении Российской Федерации
к Марракешскому соглашению об учреждении
Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»**

Подписание Протокола 16 декабря 2011 года в Женеве в ходе пленарного заседания 8-й Министерской конференции Всемирной торговой организации (ВТО) министром экономического развития Российской Федерации и генеральным директором ВТО окончательно завершило

18-летний период переговоров, проводимых Российской Федерацией по присоединению к этой международной организации.

Завершение переговорного процесса по условиям участия в ВТО подтверждает последовательный курс Российской Федерации на интеграцию в мировую экономику, укрепляет международные позиции государства в качестве одного из ключевых участников процесса реформирования глобальной экономической архитектуры.

Протоколом предусматривается, что Российская Федерация в качестве государства – члена ВТО **принимает на себя обязательства по Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации** от 15 апреля 1994 года со всеми изменениями, которые приняты членами организации на дату вступления в силу Протокола о присоединении Российской Федерации (в настоящее время членами ВТО являются 155 государств). Дополнительные условия членства, согласованные Российской Федерацией по итогам переговоров с заинтересованными партнерами по ВТО (переговоры велись в рамках специально созданной рабочей группы по присоединению с 61 страной – членом ВТО, включая Европейский союз), отражены в перечнях уступок и обязательств России по товарам и услугам, содержащихся в приложении к Протоколу.

Перечень уступок и обязательств России по товарам охватывает более 11 500 тарифных линий, консолидирует результаты двусторонних (с 57 членами ВТО) и многосторонних переговоров по доступу на рынок товаров, включая обязательства по экспортным, импортным пошлинам, объемам поддержки сельского хозяйства, тарифным квотам, экспортным субсидиям в сельском хозяйстве. Перечень специфических обязательств России по услугам, в котором содержится перечень изъятий из режима наибольшего благоприятствования, обобщает результаты двусторонних переговоров с 30 заинтересованными странами – членами ВТО. В общей сложности договоренности охватывают **117 секторов** (всего в ВТО выделяется более **150 секторов услуг**), причем в 39 секторах (включая трубопроводный, железнодорожный, внутренний водный транспорт, большинство медицинских услуг и другие) Российская Федерация на себя обязательств не берет. После присоединения к ВТО в этих секторах могут применяться **любые ограничения для иностранных поставщиков** услуг вплоть до полного закрытия рынка при условии, что не будут нарушаться обязательства по предоставлению режима наибольшего благоприятствования.

Наряду с Протоколом о присоединении и упомянутыми перечнями особое значение для понимания обязательств Российской Федерации перед ВТО имеет доклад рабочей группы по присоединению. В докладе отражены результаты дискуссий в рамках рабочей группы по отдельным элементам экономической системы и торгового режима Российской Федерации. В нем описываются торговый режим России и Таможенного союза, участницей которого является Россия, и обязательства российской стороны, обеспечивающие соответствие российского торгового режима правилам ВТО в таких ключевых сферах, как экономика и экономическая политика; правовая система осуществления торговой политики; политика в области торговли товарами; режим, применяемый в отношении прав интеллектуальной собственности (ТРИПС); политика в сфере торговли услугами; транспарентность; соглашения о таможенных союзах и зонах свободной торговли.

Следует подчеркнуть, что достигнутые в ходе переговорного процесса договоренности о вступлении Российской Федерации в ВТО в составе Таможенного союза являются **существенным фактом укрепления право-субъектности наднациональных структур** и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана, а также **подтверждения ведущей роли России в интеграционных процессах на пространстве Содружества Независимых Государств.**

Членство в ВТО позволяет Российской Федерации стать **равноправным** торговым участником на мировом рынке, дает **дополнительный импульс для наращивания торгово-экономических связей** с крупнейшими партнерами, открывает доступ к международным механизмам решения торговых споров. Кроме того, **после вступления** в ВТО Российская Федерация может на полноправной основе участвовать в работе органов глобального экономического управления, **продвигать национальные интересы** на многосторонней торговой площадке, **получает дополнительные рычаги влияния на формирование международной социально-экономической и торговой повестки дня.**

В рамках сотрудничества Российской Федерации с Европейским союзом необходимо выделить принятый Государственной Думой в 1996 году Федеральный закон «О ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны» и принятые в 2007 году федеральные законы «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии» и «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза».

Особое значение придается принятому Государственной Думой **17 февраля 2006 года Федеральному закону «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».**

Коррупция относится к одному из серьезнейших видов преступлений транснационального характера, представляющих угрозу национальной безопасности всех государств, что обуславливает необходимость развития международного сотрудничества для выработки эффективных антикоррупционных мер. Принятая в рамках Организации Объединенных Наций 31 октября 2003 года Конвенция против коррупции является комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности.

Не давая конкретной дефиниции понятия «коррупция», конвенция вместе с тем содержит перечень коррупционных деяний, которые включают: подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение (то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может должным образом объяснить); подкуп, хищение имущества в частном секторе; воспрепятствование отправлению правосудия и отмывание доходов, полученных преступным путем.

Одним из наиболее опасных преступлений против человечества является **терроризм**. Непредсказуемость, жестокость и все более угрожающие масштабы этого явления заставляют мировое сообщество активизировать свои усилия для борьбы с ним. Важную роль в обеспечении предупреждения и пресечения террористической деятельности играет создание договорно-правового механизма сотрудничества государств. В 2000 году Государственная Дума приняла Федеральный закон «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма», а в 2006 году ратифицирован Протокол, вносящий в нее изменения. Кроме того, в 2001 году был принят Федеральный закон «О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом», в 2002 году – «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма», в 2003 году – «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», в 2006 году – «О ратификации Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма» и «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма», в 2010 году – «О ратификации Конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма».

О Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации»

Указанный закон принят Государственной Думой 16 июня 1995 года. Законом определен порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации.

Положения закона эффективно применяются на всех этапах заключения международных договоров, включая принятие высшими органами власти государства решений о выражении согласия на их обязательность в форме федерального закона, чаще всего это закон о ратификации. Руководствуясь положениями закона, Государственная Дума **ежегодно** принимает в среднем **45–50 федеральных законов о ратификации международных договоров**, что составляет пятую часть всех принимаемых ею федеральных законов. Таким образом, можно говорить о сформировавшейся **стабильной практике применения закона**, что дает возможность рассматривать его в качестве сбалансированной правовой основы для взаимоотношений федеральных органов исполнительной и законодательной власти в данной сфере.

Следует отметить, что за период деятельности Государственной Думы со второго по шестой созыв было внесено 9 законопроектов о внесении изменений в закон: 2 законопроекта были приняты Государственной Думой; 7 законопроектов были либо отклонены Государственной Думой, либо сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

В настоящее время закон действует в редакции федеральных законов от 1 декабря 2007 года № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и от 25 декабря 2012 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и статью 91 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Раздел III. Законодательство субъектов Российской Федерации: 20 лет по пути федерализма

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию федеративным правовым государством. Таким образом, Конституция стала базисным звеном правовой системы российского федерализма и сыграла основополагающую роль в закреплении устоев федеративной государственности, конституционные нормы и институты стали правовым фундаментом для выстраивания всей системы федеративных отношений. Конституция содержит значительное число положений, регулирующих федеративные и непосредственно связанные с ними отношения: в ней содержится более 40 статей, так или иначе затрагивающих вопросы федеративного устройства, что составляет около трети всего текста Конституции.

Предусмотренное Конституцией федеративное устройство государства обусловило формирование двухуровневой системы законодательства, включившей в себя федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации. Предоставление субъектам Федерации права на собственное законотворчество явилось важным и положительным фактором развития правового поля российского федерализма. **За 20 лет региональными законодателями была проделана огромная работа, принято порядка 158 тысяч законов** (приложение 1).

Вместе с тем за время становления федерализма в России произошла глубочайшая трансформация всего общественного уклада, сменилось государственно-правовое и социально-экономическое устройство страны. 90-е годы XX века стали в прямом смысле слова переломными для российского федерализма, при этом становление двухуровневой правовой системы неизбежно сопровождалось возникновением противоречий между федеральным и региональным законодательством.

Можно выделить следующие этапы эволюции законодательной базы субъектов Федерации:

первый этап – так называемый «парад суверенитетов» (1990–1993 гг.);
второй этап – так называемый «парад заключения договоров» (1993–1999 гг.);

третий этап – укрепление вертикали власти и стабилизация правового поля (1999 г. – по настоящее время).

1. Первый этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1990–1993 гг.)

Федерация в данный период характеризуется нестабильностью, ослаблением правовых механизмов регулирования общественных отношений. Многие субъекты Федерации принимают декларации о суверенитете, присваивают полномочия, не предоставленные им Конституцией Рос-

сийской Федерации и относящиеся к ведению федерального центра. Конституции, уставы и законодательство многих субъектов Федерации этого периода противоречат федеральному законодательству. В некоторых субъектах Федерации проходят референдумы по вопросу об их государственном суверенитете.

Развитие законодательства в субъектах Федерации в этот период характеризуется их стремлением к расширению собственных прав, к суверенизации, что идет вразрез с конституционными принципами федерализма. Особенно отчетливо противоречия между федеральным и региональным законодательством прослеживаются в начале формирования конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации. Основные противоречия между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации этого периода группируются по следующим позициям:

- этнические корни государственности субъектов Федерации;
- возможность одностороннего изменения статуса субъектов Федерации;
- договорная природа нахождения субъектов Федерации в составе Федерации;
- суверенитет субъектов Федерации, присвоение отдельных полномочий и предметов ведения Федерации;
- приоритет законодательства субъектов Федерации над федеральным законодательством;
- принадлежность территории, земли и природных ресурсов;
- республиканское гражданство и так далее.

В качестве компромисса между центром и регионами в 1992 году был подписан Федеративный договор, стабилизировавший хрупкий баланс интересов в сфере территориальной организации власти. Федеративный договор включил в себя три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти 86 субъектов Федерации:

- суверенных * республик в составе Российской Федерации;
- краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

2. Второй этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1993—1999 гг.)

Данный этап характеризуется принятием на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации и началом выстраивания на ее базе новой системы законодательства. Двух- и трехсторонние договоры между Федерацией и ее субъектами о разграничении полномочий и предметов ведения используются в качестве механизма согласования интересов центра и регионов, а также как средство гармонизации положений Конституции Российской Федерации и законодательства субъектов

* Как указано в названии договора.

Федерации. Основные параметры взаимоотношений центра и регионов, определяемые Конституцией Российской Федерации, находят свое развитие в договорах и соглашениях, ставших механизмом взаимодействия центра и регионов, что в конечном счете позволило сохранить единство страны.

Однако акты договорного права характеризовались определенными недостатками, мешавшими планомерной работе по созданию единой двухуровневой системы законодательства Российской Федерации и ее субъектов:

значительное количество договоров (около 50) и соглашений (более 300 *) вносило элементы эрозии в единое правовое поле Федерации и ее субъектов;

в процессе заключения договоров и соглашений не всегда учитывался конституционный принцип равноправия субъектов Федерации, следствием чего стало усиление асимметрии в федеративном устройстве;

не был четко определен предмет договорного регулирования; предметы ведения, о разграничении которых велась речь в договорах, были уже разграничены Конституцией Российской Федерации; в договорах часто содержались нормы о предметах ведения и полномочиях Федерации;

многие договоры не соответствовали Конституции Российской Федерации; заключая договоры с центром, субъекты Федерации зачастую стремились к самостоятельному осуществлению внешнеэкономической деятельности, к организации мобилизационной подготовки народного хозяйства, к решению вопросов производства и продажи оружия, боеприпасов и другой военной техники, а также размещения военных объектов, к управлению объектами собственности Российской Федерации, управлению энергетической системой, магистральным, трубопроводным транспортом, информационными системами, к обеспечению передвижения транспорта и грузов по воздушным, морским, речным, железнодорожным и шоссейным путям, а также по трубопроводному транспорту, к регулированию миграционных процессов и так далее.

Принимаемые в соответствии с договорами и соглашениями нормативные правовые акты субъектов Федерации во многом также не соответствовали Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Министерством юстиции Российской Федерации в 1998 году было зарегистрировано около **16 000 правовых актов субъектов Федерации, треть из которых не соответствовала Конституции Российской Федерации и федеральным законам** **.

* В частности, соглашения об урегулировании отношений в области таможенного дела, о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности, о полномочиях в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики, о сотрудничестве в военной области и так далее.

** По информации министра юстиции Российской Федерации С. В. Степашина на Первой Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма», состоявшейся в Москве 19–20 января 1998 года.

3. Третий этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1999 г. – по настоящее время)

Для данного периода характерна стабилизация федеральной и региональной законодательной базы, что связано со вступлением в силу ключевых федеральных конституционных законов и базовых федеральных законов, в частности Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этот же период было создано 7 федеральных округов. Начался отказ субъектов Федерации от ранее заключенных с федеральным центром двусторонних договоров.

Несоответствие законодательства субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству стало одной из причин широкой кампании по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Постепенное приведение конституций, уставов и законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами было во многом определено целым рядом механизмов обеспечения гармонизации федерального и регионального законодательства, среди которых необходимо отметить полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах; регистрацию нормативных правовых актов субъектов Федерации и проверку их соответствия федеральному законодательству Министерством юстиции Российской Федерации; прокуратуру; Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации; федеративную, административную и муниципальную реформы, инициированные Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления *. Однако несмотря на принятие мер, направленных на обеспечение единого правового пространства страны, противоречия в нормативных правовых актах субъектов Федерации не удалось ликвидировать полностью. До сих пор остается актуальным вопрос о том, как обеспечить единое правовое поле на всей территории страны, устранить либо свести к минимуму несоответствия между законодательством разных уровней, поскольку они приводят к появлению различной правоприменительной практики и в конечном счете к нарушению прав и законных интересов граждан (приложение 2).

В настоящее время ситуация с обеспечением единого правового поля Федерации коренным образом отличается от той, что была в 90-х

* Образована Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741.

годах XX века. Наличие в нормативных правовых актах субъектов Федерации **несоответствий федеральным законам** связано уже не столько с проявлениями так называемого «парада суверенитетов», сколько с **постоянными и порой бессистемными изменениями законодательства на федеральном уровне.** Вслед за перманентной коррекцией федеральных законов законодатели субъектов Российской Федерации вынуждены вновь и вновь пересматривать свое законодательство на предмет соответствия федеральному и вносить соответствующие изменения.

Еще одна причина несоответствия нормативных правовых актов субъектов Федерации федеральным законам – **это наличие коллизий и пробелов** в самом федеральном законодательстве, несовершенство устанавливаемых на федеральном уровне механизмов правового регулирования, отсутствие федеральных законов по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Особенно много таких коллизионных актов на стыке федерального и регионального законодательства. Все это вынудило государство искать пути искоренения двусмысленности, пробелов и противоречий в законодательстве всех уровней как размывающих единое правовое поле страны и наносящих ущерб правам и свободам человека и гражданина.

В решении этой проблемы важнейшая роль наряду с другими органами государственной власти принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, принявшему целый ряд решений, предполагающих изменение регионального регулирования и подлежащих исполнению в порядке, определенном пунктами 3 и 4 статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»:

26 постановлений по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов субъектов Федерации, предполагающих изменение регионального регулирования;

4 определения, предполагающих изменение регионального регулирования;

4 постановления по делам о проверке конституционности положений федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, содержащих правовые позиции, подлежащие учету в региональном регулировании.

Органы государственной власти субъектов Федерации уделяют должное внимание своевременному, полному и качественному исполнению решений Конституционного Суда, а также учитывают их в своей законотворческой и законодательной деятельности. Так, законодательство 72 субъектов Федерации в настоящее время не содержит положений, которые необходимо привести в соответствие с решениями Конституционного Суда, предусматривающими изменение регионального регулирования, остальные субъекты Федерации ведут работу по приведению регионального законодательства в соответствие с решениями Конституционного Суда.

Принятые меры позволили относительно стабилизировать законодательную базу субъектов Российской Федерации. **Ко второй половине 2000-х годов их конституции, уставы и законы в целом были приведе-**

ны в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В этот же период началось масштабное реформирование российского законодательства. Вступили в активную стадию крупномасштабные реформы: федеративная, административная, муниципальная и другие. Одновременно с этим началось укрупнение субъектов Федерации.

Наиболее активная стадия преобразований началась в сентябре 2004 года и была связана с принятием пакета президентских законопроектов, направленных на переход к новой системе формирования губернаторского корпуса, а также на усиление пропорционального элемента в формировании законодательных органов субъектов Федерации. Реформирование затронуло законодательные органы субъектов Федерации, состоялась унификация наименований региональных парламентов и численности их депутатов. Двухпалатные парламенты 8 субъектов Федерации по разным причинам отказались от практики бикамерализма.

На региональном законодательном уровне указанные процессы дали о себе знать **следующими тенденциями.**

В правовых рамках, очерченных Конституцией Российской Федерации, **субъекты Российской Федерации** к настоящему времени **создали развернутое многоотраслевое законодательство.** Преобладающее количество законов издается субъектами Российской Федерации в сфере совместного ведения. Наряду с конституционным, административным, бюджетным законодательством активно развиваются налоговое, муниципальное, экологическое законодательство субъектов Федерации.

Наблюдается постепенное снижение темпов принятия новых законов по самостоятельным предметам правового регулирования при одновременном росте числа принимаемых законов о внесении изменений в ранее принятые акты, направленных на приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с интенсивно изменяющимся федеральным законодательством. При этом количество принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов из года в год увеличивается. Зачастую регионы сталкиваются с трудностями при решении важных общегосударственных задач именно из-за отсутствия либо несовершенства федерального правового регулирования.

Увеличение объема правового регулирования в региональном законодательстве ставит перед региональными законодателями задачу **консолидации законов субъектов Федерации, преодоления множественности актов,** изданных по одному и тому же предмету либо по тематически пересекающимся предметам регулирования, что способствует существенному облегчению их применения. В законодательстве целого ряда субъектов Федерации прослеживается тенденция к кодификации собственного законодательства. Уже около 30 процентов субъектов Федерации (26 субъектов) имеют свои кодексы, практически все кодексы приняты в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, при этом принятие кодекса на региональном уровне не имеет прямой связи с наличием или отсутствием соответст-

вующего кодекса на федеральном уровне. Чаще всего в субъектах Федерации принятие кодексов наблюдается в сферах избирательного, градостроительного, бюджетного законодательства, законодательства об административных правонарушениях. В последнее время широко распространена также практика принятия кодексов в сфере законодательства о государственной или муниципальной службе. Но есть и более редкие примеры кодификации регионального законодательства, когда кодексы принимаются по таким вопросам, как регулирование процедуры референдума, социальной сферы, нормативных правовых актов, безопасности дорожного движения.

Еще одной особенностью законодательства субъектов Федерации является его зачастую **опережающий характер по отношению к федеральному законодательству**. Так, в ряде субъектов Федерации приняты законы о законодательных собраниях, в то время как аналогичный федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании на федеральном уровне отсутствует.

В некоторых субъектах Федерации, их более 30, приняты и действуют законы о нормативных правовых актах, которые способствуют повышению уровня правотворчества и правоприменения в регионах (приложение 3). Указанные законы посвящены установлению единых требований, предъявляемых к нормативным правовым актам, их опубликованию, вступлению в силу, действию и систематизации, определению общих правил юридической техники при подготовке нормативных правовых актов. Многие из содержащихся в указанных законах нормы могли бы послужить образцами для федерального законодательного регулирования сферы правотворчества, которое в настоящее время отсутствует.

Несмотря на явный прогресс в данной сфере, законодательство субъектов Федерации по-прежнему не до конца приведено в соответствие с федеральным законодательством. Этот процесс продолжается. Так, по данным Министерства юстиции Российской Федерации, **территориальными органами министерства выдано около 50 тысяч экспертных заключений о несоответствии актов субъектов Федерации федеральному законодательству***, причем **число таких заключений регулярно растет**** (приложение 4).

Существенное влияние на динамику развития законодательства субъектов Федерации оказывает разграничение полномочий и предметов ведения, осуществляемое на федеральном уровне. Итогом первых этапов федеративной реформы стало внедрение в российскую правовую систему принципа субсидиарности, подразумевающего согласованную передачу на нижестоящие уровни публичной власти полномочий, финансов и ответственности. Однако практика реализации федеральных законов, при-

* Данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по состоянию на 31 октября 2013 года (с официального сайта Минюста России).

** Так, за период с января по сентябрь 2013 года территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации выдано около 7050 экспертных заключений о несоответствии актов субъектов Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, федеральному законодательству. В период с января по октябрь 2013 года число таких заключений возросло до 7133, то есть на 83 позиции.

нятых в рамках федеративной реформы^{*}, их недостаточное ресурсное обеспечение стали камнем преткновения на пути обеспечения граждан страны полагающимися им социальными благами, поскольку за субъектами Федерации оказался закреплен слишком большой объем расходов обязательств, в частности по социальной поддержке граждан, не подкрепленных соответствующим финансированием.

Другим результатом федеративной реформы стала централизация компетенции. В процессе федеративной реформы из компетенции субъектов Федерации были фактически исключены многие позиции, отнесенные Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации); вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и лесными ресурсами (п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации); административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) и другие.

Еще одним важным итогом федеративной реформы в области разграничения компетенции стало введение Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ так называемых добровольных полномочий субъектов Федерации. Данный закон предусмотрел предоставление органам власти субъектов Федерации при наличии у них финансовых возможностей и за счет средств их бюджетов права осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения, участвовать в реализации полномочий Федерации по предметам совместного ведения, если это указано в федеральных законах, а также осуществлять дополнительные полномочия по иным вопросам, если такая возможность предусмотрена в федеральных законах. Финансирование осуществления данных полномочий не является обязанностью субъектов Федерации, осуществляется при наличии возможностей и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Сегодня, в условиях стабилизации единого правового поля Федерации, требуется обновление концептуальных подходов к перспективам их дальнейшего развития. Необходимо постепенно отходить от излишней централизации, делегировать регионам дополнительные полномо-

^{*} Федеральные законы от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

чия и обеспечивать их достаточными для реализации ресурсами, а не отдавать полномочия на «добровольное» осуществление. Одной из центральных проблем является проблема финансирования переданных полномочий. По мнению субъектов Федерации, полномочия должны быть переданы вместе с финансированием на уровень субъектов Федерации. Порядок же расчета размера субвенций на реализацию полномочий, переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Федерации, должен исключать использование дополнительных средств из бюджетов субъектов Федерации.

Несовершенными в настоящее время являются также **методы стимулирования регионов**, развивающих экономический потенциал, экспорт производимой продукции и собственную налоговую базу. В основе построения межбюджетных отношений заложена схема, не позволяющая регионам значительно повысить уровень бюджетной обеспеченности за счет собственных доходов.

Значительное число проблем, возникающих сегодня у региональных законодателей, связано с **разграничением полномочий в области местного самоуправления**. Практика показывает, что органы местного самоуправления либо вынуждены осуществлять отдельные федеральные государственные полномочия без предоставления субвенций из вышестоящих бюджетов, либо сталкиваются с проблемами несвоевременного или недостаточного по объему перечисления субвенций в местные бюджеты.

Не всегда федеральный закон можно напрямую применить ко всем регионам без учета их специфики. В связи с этим представляется целесообразной постановка вопроса о придании федеральным законам о закреплении полномочий по предметам совместного ведения более рамочного характера, что позволит оставить место для регулирования законами субъектов Российской Федерации правоотношений, возникающих в связи с передачей им тех или иных полномочий.

Основной целью системного реформирования законодательства, в том числе на уровне регионов, является повышение качества и стандартов жизни, что ставит перед регионами инновационные, социально значимые задачи, ориентированные на развитие человеческого потенциала. Ситуации в регионах России чрезвычайно различны, велики различия в природных и социально-культурных условиях, в уровнях экономического и демографического развития регионов, тем не менее регионы, несмотря на разнообразие региональных приоритетов развития, возможностей влияния на повышение качества жизни населения, стремятся успешно реализовывать национальные проекты, государственные, региональные, муниципальные программы.

Интенсивное развитие регионального законодательства способствует законотворческой активности регионов на федеральном уровне. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы **находится 1694 законопроекта***, почти четверть из них (**403 законопроекта – 23,8 процента**) внесена законодательными органами государственной

* По данным АСОЗД на 13 ноября 2013 года.

власти субъектов Федерации. В связи с этим можно говорить о высокой законотворческой активности регионов, направленной на повышение качества нормативно-правовой базы и создание благоприятных условий для развития страны (приложение 5).

Однако показатель прохождения законодательных инициатив субъектов Федерации продолжает оставаться крайне низким – **только 8 процентов** из внесённых ими законопроектов **становятся федеральными законами** *. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы в период осенней сессии 2013 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, не содержит ни одной законодательной инициативы регионов. Это позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени не удается переломить практику недостаточного учета на федеральном уровне региональных законодательных инициатив. Такая ситуация во многом объясняется отсутствием определенных навыков регионов в подготовке и продвижении законопроектов, трудностями в обеспечении необходимого содержательного и юридического качества их подготовки, а также организационными проблемами сопровождения региональных законопроектов при их прохождении в Государственной Думе.

Важными ресурсами продвижения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации являются **обновленный Совет законодателей при палатах Федерального Собрания ** и его комиссии**, задачами которых являются вопросы совершенствования законодательного планирования и выработки согласованной позиции в вопросах законодательства. С началом работы обновленного Совета законодателей фактически сложилась двухуровневая система представительства региональных законодателей – на межрегиональном уровне (парламентские ассоциации) и федеральном.

В Положении о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации одной из основных его задач определено совершенствование процедур и механизмов, обеспечивающих эффективное участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе рассмотрения законопроектов. С этой целью субъекты Федерации для предварительного рассмотрения могут направлять проекты законодательных инициатив в Совет законодателей.

В настоящее время **наблюдается заметный рост заинтересованности регионов в совместной с Советом законодателей работе над законопроектами.** В Совет Федерации с начала 2013 года поступило свыше 70 законодательных инициатив и предложений регионов, что более чем в три раза превышает количество инициатив, поступивших за весь 2012 год. По многим из них приняты положительные решения, но требу-

* Из 585 законопроектов, внесенных субъектами Российской Федерации, работа над которыми завершена в текущем созыве Государственной Думы, стали федеральными законами только 46 (8 процентов).

** Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации был создан по инициативе Совета Федерации. Первое заседание Совета законодателей состоялось 31 мая 2012 года.

ется продолжение работы как на региональном, так и на федеральном уровне. В настоящее время (по состоянию на 14 ноября 2013 года) в Совете законодателей находится на рассмотрении 25 проектов законодательных инициатив, поступивших из субъектов Российской Федерации (приложение 6), завершено рассмотрение и подготовлено решение Комиссии Совета законодателей по одной законодательной инициативе*.

В целом динамика развития регионального законодательства свидетельствует о том, что на современном этапе речь не должна идти только о простом накоплении массива законодательных актов, главным становится стремление к повышению эффективности принимаемых законов. Для успеха современного, высокотехнологичного законотворчества очень важен мониторинг правоприменительной практики не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации.

Таким образом, в настоящее время этап правовой гармонизации законодательства субъектов Российской Федерации и федерального законодательства в значительной степени завершен. Следующим этапом работы в направлении совершенствования регионального законодательства является совершенствование социально-экономического содержания законов, повышение эффективности законодательного обеспечения деятельности органов власти исходя из следующих приоритетов:

более полная и всесторонняя реализация в законодательстве субъектов Российской Федерации стратегических императивов государственной политики, содержащихся в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, его программных предвыборных статьях, в так называемых майских указах и выступлениях;

формирование исчерпывающего законодательного механизма реализации государственных гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, на всей территории страны;

наполнение содержания законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации элементами, необходимыми для выполнения законами комплексной регулирующей функции и достижения устанавливаемых ими целей;

развитие институтов мониторинга законодательства и правоприменительной практики на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации как необходимого условия обоснованности правотворчества и эффективности правоприменения.

* Законодательная инициатива № 6-3 «О внесении изменений в статью 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты» (о введении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн).

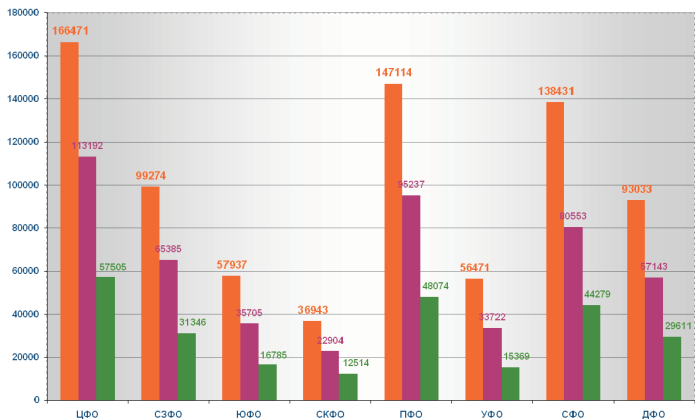
**Информация о законодательной деятельности
субъектов Российской Федерации
за период с 1993 по 2013 год**

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Кол-во принятых законов, в т. ч. утративших силу
1	Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея	1333
2	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	1424
3	Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан	2073
4	Народный Хурал Республики Бурятия	1820
5	Народное Собрание Республики Дагестан	1083
6	Народное Собрание Республики Ингушетия	887
7	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	1511
8	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	1375
9	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	1245
10	Законодательное Собрание Республики Карелия	1765
11	Государственный Совет Республики Коми	2039
12	Государственное Собрание Республики Марий Эл	1173
13	Государственное Собрание Республики Мордовия	1571
14	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	1574
15	Парламент Республики Северная Осетия – Алания	879
16	Государственный Совет Республики Татарстан	1412
17	Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва	1639
18	Государственный Совет Удмуртской Республики	1146
19	Верховный Совет Республики Хакасия	1552
20	Парламент Чеченской Республики	485
21	Государственный Совет Чувашской Республики	1129
22	Алтайское краевое Законодательное Собрание	1963
23	Законодательное Собрание Забайкальского края	2129
24	Законодательное Собрание Камчатского края	2844
25	Законодательное Собрание Краснодарского края	2840
26	Законодательное Собрание Красноярского края	3361
27	Законодательное Собрание Приморского края	1885
28	Дума Ставропольского края	1504
29	Законодательная Дума Хабаровского края	1504
30	Законодательное Собрание Амурской области	2225
31	Архангельское областное Собрание депутатов	1952
32	Дума Астраханской области	1299
33	Белгородская областная Дума	1120

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Кол-во приня- тых законов, в т. ч. утратив- ших силу
34	Брянская областная Дума	1795
35	Законодательное Собрание Владимирской области	2649
36	Волгоградская областная Дума	2615
37	Законодательное Собрание Вологодской области	3128
38	Воронежская областная Дума	2054
39	Ивановская областная Дума	2394
40	Законодательное Собрание Иркутской области	2373
41	Калининградская областная Дума	1914
42	Законодательное Собрание Калужской области	1734
43	Совет народных депутатов Кемеровской области	2184
44	Законодательное Собрание Кировской области	1656
45	Костромская областная Дума	1643
46	Курганская областная Дума	2381
47	Курская областная Дума	1555
48	Законодательное собрание Ленинградской области	1960
49	Липецкий областной Совет депутатов	1423
50	Магаданская областная Дума	1650
51	Московская областная Дума	3253
52	Мурманская областная Дума	1666
53	Законодательное Собрание Нижегородской области	2531
54	Новгородская областная Дума	2577
55	Законодательное Собрание Новосибирской области	1552
56	Законодательное Собрание Омской области	1585
57	Законодательное Собрание Оренбургской области	2744
58	Орловский областной Совет народных депутатов	1549
59	Законодательное Собрание Пензенской области	2465
60	Законодательное Собрание Пермского края	2509
61	Псковское областное Собрание депутатов	1477
62	Законодательное Собрание Ростовской области	2446
63	Рязанская областная Дума	2283
64	Самарская Губернская Дума	2248
65	Саратовская областная Дума	2833
66	Сахалинская областная Дума	1706
67	Законодательное Собрание Свердловской области	1986
68	Смоленская областная Дума	2130
69	Тамбовская областная Дума	1853
70	Законодательное Собрание Тверской области	1777
71	Законодательная Дума Томской области	3493
72	Тульская областная Дума	2014
73	Тюменская областная Дума	1802
74	Законодательное Собрание Ульяновской области	2454

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Кол-во приня- тых законов, в т. ч. утратив- ших силу
75	Законодательное Собрание Челябинской области	1864
76	Ярославская областная Дума	1208
77	Московская городская Дума	1154
78	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	1922
79	Законодательное Собрание Еврейской автономной области	2631
80	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	1642
81	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	2386
82	Дума Чукотского автономного округа	1655
83	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа	1819
	Всего законов, принятых законодательными (представи- тельными) органами субъектов Российской Федерации (в т. ч. утративших силу)	158 063

Информация о количестве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (по федеральным округам)



Количество актов, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в электронном виде (всего)
 В том числе, действующих актов
 В том числе, соответствующих федеральному законодательству

**Законы субъектов Российской Федерации,
регулирующие законодательный процесс
на уровне субъектов Российской Федерации**

1) Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 18-РЗ (ред. от 23.11.2011) «О нормативных правовых актах Республики Алтай»;

2) Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-з (ред. от 23.03.2011) «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан»;

3) Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 года № 8 (ред. от 09.10.2009) «О нормативных правовых актах Республики Дагестан»;

4) Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 года № 29-РЗ (ред. от 05.04.2011) «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия»;

5) Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 года № 48-РЗ (ред. от 15.11.2011) «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики»;

6) Закон Республики Карелия от 24 мая 2000 года № 410-ЗРК (ред. от 10.05.2011) «О нормативных правовых актах Республики Карелия»;

7) Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 года № 5-З (ред. от 08.06.2011) «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»;

8) Закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 марта 2002 года № 4-РЗ (ред. от 07.11.2008) «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания»;

9) Закон Республики Хакасия от 5 декабря 2005 года № 87-ЗРХ (ред. от 05.04.2011) «О нормативных правовых актах Республики Хакасия»;

10) Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 года № 321-ЗЗК (ред. от 23.11.2010) «О нормативных правовых актах Забайкальского края»;

11) Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года № 7-КЗ (ред. от 12.07.2011) «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»;

12) Закон Брянской области от 3 ноября 1997 года № 28-З (ред. от 04.05.2009) «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»;

13) Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 года № 736-ОД (ред. от 12.05.2010) «О законах и иных областных нормативных правовых актах»;

14) Закон Вологодской области от 5 июля 2012 года № 2806-ОЗ «Об областных нормативных правовых актах» (ред. от 10.07.2013);

15) Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 года № 11-з (ред. от 06.10.2010) «О нормативных правовых актах Воронежской области»;

16) Закон Калужской области от 25 июля 1995 года № 12 (ред. от 08.11.2010) «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области»;

17) Закон Республики Карелия от 04 июля 2012 года №1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия»;

18) Закон Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО «О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области»;

19) Закон Костромской области от 11 января 2007 года № 106-4-ЗКО (ред. от 17.11.2011) «О нормативных правовых актах Костромской области»;

20) Закон Курганской области от 8 октября 2004 года № 444 (ред. от 01.11.2011) «О нормативных правовых актах Курганской области»;

21) Закон Липецкой области от 27 марта 1997 года № 64-ОЗ (ред. от 18.08.2011) «О нормативных правовых актах Липецкой области» (ред. от 01.01.2012);

22) Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 года № 8-З (ред. от 07.02.2011) «О нормативных правовых актах Нижегородской области»;

23) Областной закон Новгородской области от 6 января 1995 года № 9-ОЗ (ред. от 31.10.2011) «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области»;

24) Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 года № 80-ОЗ (ред. от 09.12.2011) «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (вместе с Правилами юридико-технического оформления проектов законов Новосибирской области);

25) Закон Омской области от 21 ноября 2002 года № 409-ОЗ (ред. от 29.05.2009) «О нормативных правовых актах Омской области»;

26) Закон Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ (ред. от 05.08.2011) «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (вместе с «Правилами юридико-технического оформления проектов нормативных правовых актов»);

27) Закон Самарской области от 7 июля 2000 года № 28-ГД (ред. от 28.12.2010) «О нормативных правовых актах Самарской области»;

28) Закон Тверской области от 16 марта 2004 года № 13-ЗО (ред. от 02.08.2011) «О нормативных правовых актах Тверской области»;

29) Закон Томской области от 7 марта 2002 года № 9-ОЗ (ред. от 08.11.2011) «О нормативных правовых актах Томской области»;

30) Закон Республики Тыва от 8 мая 2013 года №1852-ВХ-1 «О нормативных правовых актах Республики Тыва»;

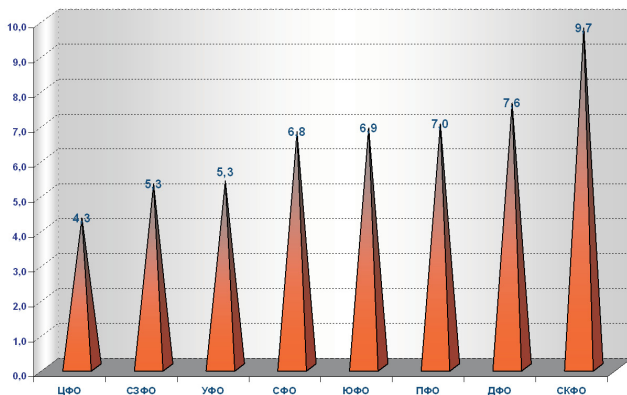
31) Закон Челябинской области от 30 мая 2002 года № 87-ЗО (ред. от 29.04.2010) «О нормативных правовых актах Челябинской области»;

32) Закон Ненецкого автономного округа от 3 февраля 2006 года № 673-ОЗ (ред. от 01.07.2011) «О нормативных правовых актах Ненецкого автономного округа»;

33) Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 25 февраля 2003 года № 14-оз (ред. от 31.01.2011) «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»;

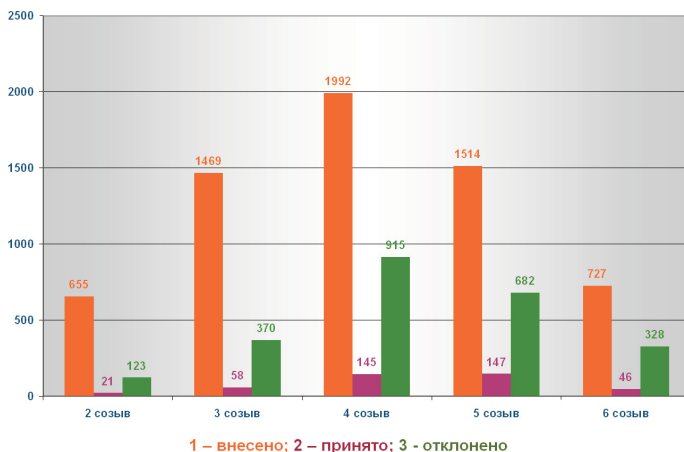
34) Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 года № 25-ОЗ (ред. от 10.10.2011).

Количество экспертных заключений территориальных органов Минюста России о несоответствии нормативного правового акта субъекта Российской Федерации федеральному законодательству



Количество экспертных заключений территориальных органов Минюста России о несоответствии акта федеральному законодательству (в процентах от количества актов, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в электронном виде)

Информация о законопроектах, внесенных в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (по созывам)



**Рассмотрение проектов законодательных инициатив
в Совете законодателей Российской Федерации
при Федеральном Собрании Российской Федерации
(по состоянию на 14 ноября 2013 года)**

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
Комиссия Совета законодателей по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства (Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества)			
1	6-1 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	05.06.2013	Законодательное Собрание Оренбургской области
2	6-2 «О внесении изменений в статью 5.36 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»	05.06.2013	Законодательное Собрание Оренбургской области
3	6-4 «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	08.07.2013	Законодательное Собрание Оренбургской области
4	6-10 «О внесении изменения в статью 1.3 ¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части составления должностными лицами органов местного самоуправления протоколов об административных правонарушениях)	19.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
5	6-12 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»	26.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
6	6-14 «О внесении изменения в статью 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»	08.10.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
7	6-15 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	09.10.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
8	6-16 «О внесении изменений в статью 22 ¹ Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Трудовой кодекс Российской Федерации»	16.10.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
9	6-17 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»	16.10.2013	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
10	6-19 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части увеличения размера штрафных санкций за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.1, 20.20 и 20.21 кодекса)	16.10.2013	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
11	6-20 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О политических партиях» (об уточнении понятия «политические партии, не представленные в Государственной Думе, законодательных органах субъектов Российской Федерации»)	16.10.2013	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
12	6-23 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части, касающейся установления административной ответственности за нарушение правил благоустройства территории)	30.10.2013	Государственный Совет Республики Коми
13	6-25 «О внесении изменения в статью 314 ¹ Уголовного кодекса Российской Федерации»	12.11.2013	Законодательное Собрание Нижегородской области
Комиссия Совета законодателей по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению (Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления)			
14	6-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»	12.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
15	6-13 «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	26.08.2013	Мурманская областная Дума
16	6-22 «О внесении изменения в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	29.10.2013	Курганская областная Дума

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
Комиссия Совета законодателей по вопросам социальной политики (Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов)			
17	6-11 «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»	19.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
18	6-24 «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	06.11.2013	Смоленская областная Дума
Комиссия Совета законодателей по вопросам межбюджетных отношений и налоговому законодательству (Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам)			
19	6-3 «О внесении изменений в статью 179 ⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты»	01.07.2013	Законодательное Собрание Оренбургской области
20	6-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	12.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
21	6-9 «О внесении изменений в статью 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации»	12.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
Комиссия Совета законодателей по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии (Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию)			
22	6-21 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	22.10.2013	Калининградская областная Дума

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
Комиссия Совета законодателей по вопросам законодательного обеспечения национальной безопасности и противодействия коррупции (Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности)			
23	6-18 «О внесении изменения в статью 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (в части, касающейся предоставления отсрочки от военной службы членам сборных команд Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по видам спорта)	16.10.2013	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
Комиссия Совета законодателей по информационной политике, информационным технологиям и инвестициям (Комитет Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике)			
24	6-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	11.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
25	6-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	11.07.2013	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры